



Die Beauftragte der Bundesregierung
für Migration, Flüchtlinge und
Integration

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

(Juni 2012)



Die Beauftragte der Bundesregierung
für Migration, Flüchtlinge und
Integration

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

(Juni 2012)

Impressum

Herausgeberin:

Die Beauftragte der Bundesregierung
für Migration, Flüchtlinge und Integration
11012 Berlin

www.integrationsbeauftragte.de

E-Mail: integrationsbeauftragte@bk.bund.de

Lektorat:

Tina Adomako

Satz und Layout:

Media Production Bonn GmbH

Druck:

Bonifatius GmbH

Stand:

Juni 2012

Inhalt

Einleitung	11	
Redaktionelle Vorbemerkung	17	
I	Strukturdaten und soziale Lage der Bevölkerung mit Migrationshintergrund	19
1	Bevölkerungsentwicklung und demografischer Wandel	19
1.1	Bevölkerung mit Migrationshintergrund	19
1.2	Regionale Verteilung und Aufenthaltsdauer: Spiegelbilder der Einwanderungsgeschichte	23
1.3	Soziale Lage	25
1.4	Vielfalt als Chance	27
II	Integrationspolitik: „Integration verbindlicher gestalten, Ziele gemeinsam vereinbaren“	28
1	Nationaler Aktionsplan Integration – Ziele definieren, Maßnahmen vereinbaren, Ziele überprüfen	28
2	Dialog mit Migranten	30
2.1	Dialogforen	30
2.2	Integrationspolitischer Dialog mit Migrantenorganisationen	30
2.3	Der Integrationsbeirat	31
3	Dialog mit Ländern, Kommunen und auf europäischer Ebene	33
3.1	Integrationsministerkonferenz der Länder	33
3.2	Integrationsbeauftragte der Länder	35
3.3	Bundeskonferenz der Integrationsbeauftragten (BuKo)	37
3.4	Dialog mit Kommunen und kommunalen Spitzenverbänden	38
3.5	Europäische Integrationspolitik	39
3.6	Dialog und Zusammenarbeit mit Stiftungen	41
4	Integration von Anfang an	42
4.1	Integrationskurse	43
4.2	Beratungsangebote	43
4.3	Modellprojekt Erprobung von Integrationsvereinbarungen	48
5	Integrationsmonitoring	51
5.1	Bundesweites Integrationsmonitoring	51
5.2	Perspektiven, Integrationsmonitoring auf Länder- und kommunaler Ebene	54
III	Integration durch Sprache	56
1	Sprachförderung im Elementarbereich	56
2	Schulische Sprachförderung	59
3	Integrationskurse	63
3.1	Ausgangssituation	63
3.2	Rahmenbedingungen	63
3.3	Änderung der Integrationskursverordnung 2012	65
3.4	Perspektiven	67
3.5	Zahlen und Fakten	68
4	Berufsbezogene Sprachkurse (ESF-BAMF-Programm)	70
4.1	Ausgangssituation	70

4.2	Handlungsschwerpunkte / Entwicklungen	71
4.3	Zahlen und Fakten	71
IV	Integration durch Bildung	73
1	Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung	73
1.1	Ausgangssituation	73
1.2	Beteiligung von Kindern mit Migrationshintergrund unter drei Jahren an Angeboten frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung	74
1.3	Beteiligung von Kindern mit Migrationshintergrund zwischen 3 und 6 Jahren an Angeboten frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung	76
1.4	Qualität frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung	77
1.5	Das Bildungs- und Teilhabepaket	79
2	Schulische Bildung	80
2.1	Ausgangssituation	81
2.2	Handlungsschwerpunkte: Der Nationale Aktionsplan Integration	88
2.3	Perspektiven	94
3	Elternbeteiligung	95
4	Berufliche Bildung	98
4.1	Ausgangssituation	98
4.2	Handlungsschwerpunkte	106
4.3	Perspektiven	111
5	Hochschulbildung	112
5.1	Ausgangssituation	112
5.2	Ausländische Studierende an deutschen Hochschulen	114
5.3	Bildungsausländer	114
5.4	Studierende mit Migrationshintergrund und Bildungsinländer	115
5.5	Ausblick	117
V	Integration in den Arbeitsmarkt*	118
1	Lage auf dem Arbeitsmarkt	118
1.1	Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials	120
1.2	Erwerbsbeteiligung und Erwerbstätigkeit der Bevölkerung mit Migrationshintergrund	122
1.3	Unternehmensgründungen und Selbständigkeit von Migrantinnen und Migranten	123
1.4	Ausländer bzw. Menschen mit Migrationshintergrund nach Qualifikation, Wirtschaftszweigen und ihrer Stellung im Beruf	124
1.5	Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern	126
1.6	Geringfügig entlohnte Beschäftigung	128
1.7	Erwerbslosigkeit, Langzeiterwerbslosigkeit, Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit	128
1.8	Berufliche Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen	132
1.9	Förderung des Arbeitskräfteangebots und Arbeitsförderung	133
2	Handlungsschwerpunkte und Perspektiven	134
2.1	Der Nationale Aktionsplan Integration	134
2.2	Das Fachkräftekonzept der Bundesregierung	137
2.3	Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente	139
2.4	Resümee	140
3	Interkulturelle Öffnung des öffentlichen Dienstes	141
VI	Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse und -qualifikationen	144
1	Anerkennungsgesetz des Bundes	144
1.1	Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz	145

1.2	Abweichungen vom Berufsqualifikations-feststellungsgesetz im Fachrecht	146
1.3	Verbesserungen in den Anerkennungsstrukturen	147
2	Bund-Länder-Gespräche	148
3	Vorschlag einer Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen	149
VII	Gesellschaftliche Integration	151
1	Gesundheitliche Situation und Versorgung von Migrantinnen und Migranten und Lage älterer Migrantinnen und Migranten	151
1.1	Gesundheitliche Situation und Versorgung von Migrantinnen und Migranten	152
1.2	Ältere Migrantinnen und Migranten	156
2	Religion und Integration	158
2.1	Ausgangslage	158
2.2	Rechtlicher Rahmen	158
2.3	Integrationsaktivitäten ausgewählter Religionsgemeinschaften	159
2.4	Islam in Deutschland	162
2.5	Perspektive	165
3	Prävention, Kriminalität, Justiz und Integration	166
3.1	Statistische Grundlagen	166
3.2	Die wichtigsten Zahlen der Polizeilichen Kriminalstatistik und Strafverfolgungsstatistik 2010 im Überblick	167
3.3	Binnendifferenzierung der nichtdeutschen Tatverdächtigen	169
3.4	Gewaltphänomene bei ausländischen Jugendlichen	171
3.5	Maßnahmen der Kriminal- und Gewaltprävention	172
3.6	Ausblick	172
4	Gesellschaftliche und politische Teilhabe	174
4.1	Bürgerschaftliches Engagement im Integrationsprozess	174
4.2	Politische Teilhabe	177
5	Sport und Integration	180
5.1	Sport im Nationalen Aktionsplan Integration	180
5.2	Beitrag der Sportministerkonferenz	181
5.3	Ausgewählte Programme auf Verbandsebene	181
5.4	Perspektive	183
6	Medien und Integration	183
6.1	Mediale Integration und Publikumswandel	183
6.2	Mediale Integration: Medieninhalte	185
6.3	Mediale Integration: Medienproduktion	187
6.4	Mediale Integration: Mediennutzung	188
7	Kultur und Integration	189
7.1	Interkulturelle Öffnung der Kulturverbände und -einrichtungen	190
7.2	Kulturelle Interessen und Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund	191
7.3	Dialogforum Kultur und Integration des Nationalen Aktionsplans Integration	194
VIII	Integration vor Ort	195
1	Integration als Aufgabe der Kommunen	195
1.1	Integration in kleinen Städten und Gemeinden	197
1.2	Forschungsschwerpunkt „Integration und Stadtteilpolitik“ im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt)	198
1.3	Stand der interkulturellen Öffnung als zentrale Herausforderung der Integrationspolitik aus kommunaler Perspektive	200

1.4	Fazit	202
2	Integration als Aufgabe der Stadtentwicklung	203
2.1	Bund-Länder-Städtebauförderungs-programm „Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“	204
2.2	ESF-Bundesprogramm „Soziale Stadt – Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BIWAQ)“	206
IX	Diskriminierung, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit	208
1	Antidiskriminierung	208
1.1	Institutionelles	208
1.2	Erwerbstätigkeit und Arbeitsmarkt	208
1.3	Wohnungsmarkt	210
1.4	Dienstleistungen	210
1.5	Diskriminierungen im öffentlichen Raum: Verwaltungen und Behörden	211
2	Rassismus und Fremdenfeindlichkeit	211
2.1	Neonazi-Mordserie der rechts-terroristischen Gruppierung „Nationalsozialistischer Untergrund (NSU)“	211
2.2	Fremdenfeindliche Straftaten	213
2.3	Studien	214
2.4	Muslimfeindlichkeit	216
2.5	Maßnahmen der Bundesregierung: Bundesprogramme und Initiativen der Bundesministerien	217
X	Staatsangehörigkeitsrecht	222
1	Einbürgerung	222
1.1	Deutschkenntnisse	222
1.2	Anrechenbare Aufenthaltszeiten	224
1.3	Identitätsnachweis und Anforderungen an die Mitwirkung	224
2	Optionsverfahren	225
2.1	Hinweisschreiben und Informationsmaterial	225
2.2	Beibehaltungsgenehmigung	226
XI	Rechtsstellung der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie anderer europarechtlich privilegierter Personen	228
1	Unionsbürgerinnen und Unionsbürger allgemein	228
1.1	Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zum „Kernbereich“	228
1.2	Sonstige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes	228
1.3	Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38/EG	229
1.4	Freizügigkeitsverordnung	229
1.5	Sozialleistungsrecht und Arbeitsmarktzugang	230
1.6	Zuzug von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern aus Rumänien und Bulgarien	232
2	Assoziationsrecht	233
2.1	Das Verschlechterungsverbot	233
2.2	Ausweisungsschutz	235
XII	Aufenthaltsrecht von Drittstaatsangehörigen	236
1	Entwicklungen im Aufenthaltsrecht	236
1.1	Sicherung des Lebensunterhalts als Voraussetzung für die Erteilung und Verlängerung von Aufenthaltsrechten	236
1.2	Ehegattennachzug und Kenntnisse der deutschen Sprache	237
1.3	Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels (eAT)	240
1.4	Visumverfahren	241
1.5	Daueraufenthaltsrichtlinie	243

1.6	Ausweisungs- und Abschiebungsrecht	243
2	Verbesserung der Rechtsposition von Zwangsverheirateten	244
2.1	Rückkehrrecht	244
2.2	Eheauflösung und Straftatbestand	246
2.3	Eigenständiges Aufenthaltsrecht der Ehegatten nach § 31 Aufenthaltsgesetz	246
2.4	Studie „Zwangsverheiratung in Deutschland – Anzahl und Analyse von Beratungsfällen“	248
2.5	Bundesweites Hilfetelefon	251
3	Zugang zur Erwerbstätigkeit von Drittstaatsangehörigen: Fachkräftemangel und Anwerbestopp?	251
3.1	Koalitionsvertrag und Konzeption der Bundesregierung zur „Fachkräftesicherung“	251
3.2	Rechtsänderungen in Folge der Konzeption der Bundesregierung zur „Fachkräftesicherung“	253
3.3	Rechtsänderungen aufgrund von EU-Rechtsakten	255
3.4	Entwicklungen bei den Aufenthaltstiteln zum Zweck der Erwerbstätigkeit	260
4	Jüdische Zuwanderung	262
4.1	Nachweis der jüdischen Abstammung	263
4.2	Modifizierung des Punktesystems bei Lebensalter und hoher Berufsqualifikation	263
4.3	Perspektiven	264
XIII	Aufenthalt aus humanitären Gründen, Asylsuchende und Flüchtlinge, Menschen ohne legalen Aufenthalt	265
1	Aufenthalt aus humanitären Gründen	265
1.1	Bleiberecht für Jugendliche und Heranwachsende	265
1.2	Gesetzliche Altfallregelung, Verlängerung des Bleiberechts und politische Entwicklungen	265
1.3	Aufenthaltsverfestigung	267
1.4	Familienleistungen	269
1.5	Asylbewerberleistungsgesetz	270
2	Entwicklungen im Asyl- und Flüchtlingsrecht	273
2.1	Entwicklung der Flüchtlingszahlen und der Schutzquoten in Deutschland	273
2.2	Neuansiedlung (Resettlement)	274
2.3	Zuerkennung von Flüchtlingsschutz und subsidiärem Schutz	275
2.4	Feststellung der Zuständigkeit für die Durchführung von Asylverfahren innerhalb der Europäischen Union	281
2.5	Vorschläge der Kommission für Neufassungen der „EU-Richtlinie zum Asylverfahrensrecht“	284
2.6	Vorschläge der Kommission für Neufassungen der „EU-Richtlinie zu Aufnahmebedingungen für Asylbewerberinnen bzw. Asylbewerber“	285
2.7	Richtlinie zur Erweiterung der „Daueraufenthaltsrichtlinie auf international Schutzbedürftige“	286
2.8	Menschenrechte von Flüchtlingen „auf Hoher See“	286
3	Ausländerinnen und Ausländer ohne Aufenthaltsstatus	287
3.1	Datenübermittlungspflichten von Schulen und anderen Einrichtungen für Kinder und Jugendliche	287
3.2	Gesundheitsversorgung	288
3.3	Umsetzung der „Sanktionsrichtlinie“	288
XIV	Fördermittel	290
1	Europäische Ebene	290
1.1	Der Europäische Integrationsfonds (EIF)	290
1.2	Der Europäische Flüchtlingsfonds (EFF)	291
1.3	Der Europäische Sozialfonds (ESF)	292
2	Bundesebene	295
2.1	Ausgangslage	295
2.2	Projekte zur gesellschaftlichen und sozialen Integration	295

2.3	Perspektive	296
3	Länderebene	297
4	Kommunen	298
XV	Migrations- und Integrationsforschung	299
1	Institutionelle Anbindung der Migrations- und Integrationsforschung	299
2	Schwerpunkte der aktuellen Migrations- und Integrationsforschung	303
3	Perspektiven	304
Anhang		307
I.	Tabellen	313
II.	Serviceteil	367
Abkürzungsverzeichnis		373

Einleitung

Stand der Integration in Deutschland



Der vorliegende 9. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland ist der zweite Lagebericht in dieser Legislaturperiode. Der Berichtszeitraum reicht von Frühjahr 2010 bis Frühjahr 2012.

Der Bericht informiert über die integrationspolitischen Maßnahmen der Bundesregierung, über die Fortschritte in der Integration sowie über bestehende und neue Herausforderungen. Schwerpunkte des Lageberichts sind Sprache, Bildung und Ausbildung, Arbeitsmarkt, gesellschaftliche Integration und politische Teilhabe, Medien und Integration, Sport, Kultur, Integration vor Ort sowie Fragen des Staatsangehörigkeitsrechts, des Aufenthalts- und Flüchtlingsrechts.

Mit dem Regierungswechsel von der rot-grünen Koalition zur Großen Koalition unter Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel im Herbst 2005 hat die Bundesregierung in der Integrationspolitik umgesteuert. Zunächst galt es, jahrzehntelange Versäumnisse aufzuarbeiten und Integrationsmaßnahmen nachzuholen: Sie reichen von gesetzgeberischen Maßnahmen im Aufenthalts- und Freizügigkeitsrecht über den Nationalen Integrationsplan bis zum Nationalen Aktionsplan Integration und dem Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen. Doch damit ist der Prozess der Integration längst nicht abgeschlossen. Deshalb ist Integrationspolitik in der 17. Legislaturperiode auch weiterhin ein Schwerpunktthema der Bundesregierung.

Im Ergebnis des Nationalen Integrationsplans hat die Bundesregierung 2007, auch um Integrationsprozesse im Zuständigkeitsbereich der Beauftragten gezielter zu unterstützen und die Wirksamkeit von Integrationsmaßnahmen überprüfen zu können, ein bundesweites Integrationsmonitoring vorgelegt und weiterentwickelt. Am 12.01.2012 stellte die Beauftragte der Öffentlichkeit den Zweiten Integrationsindikatorenbericht vor. Er dokumentiert anhand von 64 Indikatoren Stand und Verlauf der Integration in Deutschland von 2005 bis 2010.

Der Indikatorenbericht zeigt, dass in den vergangenen sieben Jahren maßgebliche Fortschritte in der Integrationspolitik zu verzeichnen sind. In zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens hat sich die Teilhabe der rund 16 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland verbessert. Positive Entwicklungen lassen sich vor allem in der Bildung und Ausbildung sowie auf dem Arbeitsmarkt verzeichnen: Immer mehr Kinder mit Migrationshintergrund besuchen Kindertagesstätten. Die Zahl der Schulabbrecher mit Migrationshintergrund ist gesunken, die Zahl der jungen Migrantinnen und Migranten mit höheren Bildungsabschlüssen gestiegen.

Ein wichtiger Befund für die schulische Entwicklung ist außerdem, dass nicht primär der Migrationshintergrund eine entscheidende Rolle spielt, sondern die sozialen Verhältnisse, in denen das Kind lebt. Von erheblicher Bedeutung für einen Bildungserfolg ist, ob die Umgangssprache innerhalb der Familie Deutsch ist bzw. die deutsche Sprache – zum Beispiel über den Besuch der Kita – altersgerecht so entwickelt ist, dass bei Schulbeginn eine Beteiligung am schulischen Lernen möglich ist. Dies ist keinesfalls als Absage an die Herkunftssprache zu verstehen. Mehrsprachigkeit ist von Vorteil in einer globalisierten Welt. Das Beherrschen der deutschen Sprache ist insbesondere für Menschen aus Zuwandererfamilien grundlegend für eine gelingende Integration, für die Wahrnehmung von Chancen in der Arbeitswelt und für ihre gesellschaftliche Teilhabe.

Trotz der überwiegend guten Ergebnisse, die mit dem Indikatorenbericht vorliegen, gibt es weiterhin Handlungsbedarf: Noch immer ist der Abstand zwischen deutschen Schülern und Schülern aus Zuwandererfamilien vorhanden und viel zu hoch. Noch immer liegt die Erwerbslosenquote der Migrantinnen und Migranten erheblich über der Erwerbslosenquote der Gesamtbevölkerung. Nach wie vor sind Migrantinnen und Migranten im öffentlichen Dienst unterrepräsentiert. Anzeichen für eine positive Entwicklung sind immerhin im pädagogischen Bereich zu verzeichnen: Der Anteil von Ausländerinnen und Ausländern am Fachpersonal in Kindergärten und Grundschulen, weiterführenden Schulen und Hochschulen hat sich erhöht.

Auch wenn diese Fortschritte erfreulich sind, gibt es im öffentlichen Dienst insgesamt Nachholbedarf. Der öffentliche Dienst muss die Vielfalt unserer Gesellschaft abbilden. Beschäftigte mit Migrationshintergrund sind zudem wichtige Brückenbauer – ob bei Behörden und Ämtern, bei der Feuerwehr oder der Polizei.

Die Fortschritte spiegeln sich auch in den Ergebnissen des Jahresgutachtens 2012 des Sachverständigenrates deutscher Stiftungen für Integration und Migration wider. Danach war die Mehrheit der Befragten (mit Migrationshintergrund: 47,6 %, ohne Migrationshintergrund: 53,4 %) der Meinung, dass die Integrationspolitik der vergangenen fünf Jahre die Integration gefördert hat. Eine Minderheit sah Verschlechterungen (mit Migrationshintergrund: 17,6 %, ohne Migrationshintergrund: 10,4 %).

Der Sachverständigenrat hat ebenfalls darauf hingewiesen, dass die besonders im Jahr 2010 kontrovers geführte Debatte um Zuwanderung und Integration das gesellschaftliche Miteinander zwischen Einheimischen und Zugewanderten nicht nachhaltig beschädigt hat. Es stimmt optimistisch, dass sich das positive Integrationsklima in der Mitte unserer Gesellschaft offenbar verfestigt hat.

Integration in der öffentlichen Debatte und im Schatten der NSU-Mordserie

Die öffentliche Debatte im Berichtszeitraum wurde geprägt durch die Kontroverse um das Buch von Thilo Sarrazin „Deutschland schafft sich ab“ im Herbst 2010, durch die Aufdeckung der NSU-Mordserie im November 2011 sowie eine andauernde Debatte über den Islam in Deutschland.

Sarrazin zeichnete ein Zerrbild der Integration in Deutschland. Seine fragwürdigen Thesen halten auch einer wissenschaftlichen Überprüfung nicht stand, wie zum Beispiel eine Studie der Humboldt-Universität zu Berlin³ belegt. In der Folge sahen sich Migrantinnen und Migranten in Deutschland herabgesetzt, darunter viele integrationsbereite und erfolgreiche. Als Beauftragte forderte ich damals nachdrücklich, bei der Diskussion über Zuwanderung und Integration nicht allein die Defizite, sondern auch die Erfolge in den Blick zu nehmen. Nur so gelingt es, einen wirklichkeitsgetreuen Gesamteindruck zu erhalten.

3 Vgl. Foroutan, Naika (Hrsg): Sarrazins Thesen auf dem Prüfstand. Ein empirischer Gegenentwurf zu Thilos Sarrazins Thesen zu Muslimen in Deutschland, erschienen in der W-Serie der Humboldt-Universität zu Berlin, Nr. 1, Berlin 2010.

Die Erfolge und Leistungen der in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten dürfen nicht ausgeblendet werden: Seit 2005 hat sich das Bildungs- und Ausbildungsniveau junger Migrantinnen und Migranten stetig erhöht. Nicht genug beachtet wurde die Vielzahl von Zuwanderern, die jeden Tag zur Steigerung der Wirtschaftskraft unseres Landes beitragen. Die mehr als 600.000 Unternehmerinnen und Unternehmer aus Zuwandererfamilien bilden junge Menschen aus und schaffen Arbeitsplätze, an denen jeder zwanzigste Erwerbstätige in Deutschland beschäftigt ist.

Das integrationspolitische Klima und die Diskussion über das Zusammenleben von Einheimischen und Zuwanderern in Deutschland wurden zudem durch die Aufdeckung einer Mordserie mit rechtsextremistischem Hintergrund geprägt. Sie erschütterte ganz Deutschland. Unklar ist bisher noch, wie die rechtsextremistische Terrorzelle aus Zwickau zwischen 2000 und 2007 unentdeckt acht türkischstämmige, einen griechischstämmigen Migranten und eine Polizistin brutal ermorden konnte. Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel sprach bei der zentralen Gedenkfeier im Februar 2012 von einer Schande für Deutschland.

Vor allem in den türkischen und griechischen Gemeinden in Deutschland herrschten Fassungslosigkeit und Angst. Erinnerungen an die furchtbaren Bilder der rassistischen Anschläge von Hoyerswerda, Mölln und Solingen wurden geweckt. Viele Migrantinnen und Migranten fühlten sich in Deutschland plötzlich nicht mehr sicher; sie fürchteten neue Anschläge. Ihr Vertrauen in den deutschen Rechtsstaat wurde erschüttert. Unsere gemeinsame Aufgabe ist es, dieses Vertrauen wiederherzustellen.

Dies gilt insbesondere für die Angehörigen der Opfer, die sich über Jahre haltlosen Verdächtigungen ausgesetzt sahen. Nach dem Bekanntwerden der Mordserie traf die Beauftragte umgehend mit Vertreterinnen und Vertretern der türkischen und griechischen Migrantenorganisationen zusammen, um mit ihnen die Situation der Angehörigen der Opfer und die Verunsicherung in den türkischen und griechischen Gemeinden zu erörtern.

Essentiell für die Beauftragte sind die entschlossene Aufklärung der NSU-Mordserie und effektive Strafverfolgung, der Schutz und die Unterstützung von Opfern rassistischer und rechtsextremistischer Gewalt durch geeignete Anlaufstellen und die nachhaltige Prävention gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Hierzu hat der Beirat der Beauftragten im März 2012 konkrete Vorschläge vorgelegt.

Ich habe den Wunsch des Vaters von Halit Yozgat – Opfer der NSU-Mordserie aus Kassel – unterstützt, die Erinnerung an seinen Sohn wach zu erhalten. In allen sieben Städten, in denen der Nationalsozialistische Untergrund Menschen ermordete, werden Gedenktafeln mit den Namen aller Opfer angebracht. Damit wird ein bleibendes Zeichen gesetzt, das uns erinnert und gleichzeitig mahnt.

Die Angehörigen der Opfer benötigen Unterstützung und Rat. Auf Vorschlag der Beauftragten wurde Barbara John als Ombudsfrau für die Hinterbliebenen der Opfer der NSU-Mordserie eingesetzt. Sie ist die direkte Ansprechpartnerin für die Hinterbliebenen.

Die Morde haben Spuren hinterlassen – nicht nur bei den Hinterbliebenen und den türkischen und griechischen Gemeinden. Sie haben uns alle aufgerüttelt und ermahnt, nicht nachzulassen im Kampf gegen Fremdenfeindlichkeit und Rassismus.

Grundsätze der Integrationspolitik der Bundesregierung

Seit 2005 bilden das Dialogprinzip und der Grundsatz „Fördern und Fordern“ die Eckpunkte der Integrationspolitik der Bundesregierung. Ihr Fundament ist das Grundgesetz als unsere gemeinsame Wertegrundlage. Dazu gehören das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte wie etwa das Gebot der Unantastbarkeit der Würde des Menschen, die Gleichberechtigung von Mann und Frau, die Religions- und Meinungsfreiheit. Viele Menschen kommen gerade deshalb nach Deutschland, weil sie hier frei und sicher leben können.

Mit dem Dialogprinzip habe ich 2005 bewusst einen neuen Weg eingeschlagen. Mein Motto lautet: „Wir reden miteinander, nicht übereinander!“ Die Integrationsgipfel mit der Bundeskanzlerin, die Deutsche Islamkonferenz des Bundesministeriums des Innern, der regelmäßige Dialog der Beauftragten mit den Migrantenorganisationen, die gemeinsame Erarbeitung des Nationalen Integrationsplans und des Nationalen Aktionsplan Integration sowie der im Mai 2011 gegründete Beirat der Beauftragten stehen dafür.

„Fördern und Fordern“ ist der zentrale Grundsatz der Integrationspolitik der Bundesregierung. Integration ist keine Einbahnstraße. Alle Beteiligten – Einheimische, Migrantinnen und Migranten, staatliche und nichtstaatliche Akteure in der Integrationsarbeit – sind aufgefordert, ihren Beitrag zu leisten, damit Integration gelingt.

Gute Sprachkenntnisse sind die entscheidende Voraussetzung für eine gelingende Integration, sonst bleibt man nur Zaungast in unserem Land.

In der Sprachförderung wurde auf Bundesebene, aber auch in den Bundesländern seit 2005 viel erreicht. Nahezu flächendeckend haben die Länder mittlerweile Sprachstandstests eingeführt und Sprachfördermaßnahmen entwickelt.

Sprachförderung muss so früh wie möglich ansetzen: Deshalb investiert der Bund für vier Jahre 400 Millionen Euro in rund 4.000 Schwerpunkt-Kitas zur Sprachförderung. Die Sprachförderung muss sich im Anschluss an den Kindergarten in der Schule fortsetzen.

In dem am 01.01.2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz sind die Integrationskurse verankert. 2007 wurde der Nachweis der Kenntnisse der deutschen Sprache für nachziehende Ehegatten eingeführt. Die Integrationskurse haben sich mittlerweile zu einem Erfolgsmodell entwickelt: Seit 2005 haben fast 800.000 Menschen an den Kursen teilgenommen, zwei Drittel der Teilnehmenden sind Frauen. Etwa die Hälfte der Teilnahmeberechtigten nimmt an den Kursen teil, ohne verpflichtet worden zu sein. Dies ist Ausdruck einer großen Integrationsbereitschaft.

Die Beauftragte hat sich für die Ergänzung der Integrationskurse durch berufsbezogene Sprachkurse (ESF-BAMF-Programm) eingesetzt. Über das Beherrschen der Alltagssprache hinaus sind spezifische berufsbezogene Sprachkenntnisse für einen erfolgreichen Berufsweg erforderlich. Die berufsbezogenen Sprachkurse bilden deshalb eine wesentliche Voraussetzung für die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern.

Unter den Grundsatz „Fördern und Fordern“ fallen außerdem zahlreiche rechtliche Regelungen, die die Bundesregierung in den vergangenen beiden Jahren umgesetzt hat: Sie betreffen die Einführung der Blue Card in das nationale Recht, die Verbesserungen bei der Feststellung und Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen und die Schaffung eines eigenen Straftatbestands gegen Zwangsheirat.

Mit der Einführung der Blue Card setzt die Bundesregierung die entsprechende EU-Richtlinie um und leistet damit auch einen wichtigen Beitrag, um dem Fachkräftemangel zu begegnen. Das Gesetz wurde im April 2012 vom Deutschen Bundestag verabschiedet und erleichtert hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen den Zugang zu Erwerbstätigkeit in Deutschland.

Das am 01.04.2012 in Kraft getretene Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen ist ein Meilenstein für die Integration von Zuwanderern. Die Beauftragte hatte

bereits Ende 2009 Eckpunkte für ein Anerkennungsgesetz erarbeitet. Mit dem jetzt vorliegenden Gesetz kann das Potenzial der Zuwanderer in Deutschland, das bisher brach gelegen hat, besser ausgeschöpft werden. Das Gesetz ist zugleich Ausdruck der Wertschätzung der Lebensleistung von Zuwanderern. Der Bund ist mit dem Anerkennungsgesetz vorangegangen. Die Bundesländer haben zugesagt, für die Berufe, die in ihrer Gesetzgebungszuständigkeit liegen, wie den Lehrerberuf, die Sozialberufe und die Ingenieurberufe, alsbald entsprechende gesetzliche Regelungen vorzulegen.

Der Grundsatz „Fördern und Fordern“ beinhaltet, dass Parallelgesellschaften in Deutschland nicht geduldet werden. Zwangsverheiratungen stellen eine schwere Menschenrechtsverletzung dar. Frauen, die Opfer von Gewalt geworden sind, dürfen nicht alleine gelassen werden; sie brauchen Schutz und Unterstützung. Im März 2011 hat der Bundestag das Gesetz zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat sowie zur Änderung weiterer aufenthalts- und asylrechtlicher Vorschriften (sogenanntes aufenthaltsrechtliches Paket) beschlossen. Mit dem im Juli 2011 in Kraft getretenen Gesetz wurde ein eigenständiger Straftatbestand gegen Zwangsheirat im Strafgesetzbuch geschaffen. Dies ist auch ein klares Signal für den Schutz unserer Werteordnung.

Mit dem Gesetz zur Bekämpfung der Zwangsheirat hat die Bundesregierung Regelungen geschaffen, die die Rückkehrmöglichkeiten für die Opfer von Heiratsverschleppung erheblich verbessern. Der Beauftragte ist es ein besonderes Anliegen, den Opfern einer Zwangsverheiratung zu helfen. Die Niederlassungserlaubnis – also der unbefristete Aufenthaltstitel – erlischt im Falle einer Heiratsverschleppung künftig nicht mehr nach sechs Monaten Auslandsaufenthalt. Mädchen und junge Frauen, die in Deutschland aufgewachsen, zur Schule gegangen sind und in Deutschland oftmals eine Ausbildung absolviert haben, können nach einer Heiratsverschleppung, auch wenn sie lediglich im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis waren, leichter nach Deutschland zurückkehren. Dies ist eine große Hilfe für die betroffenen Frauen und macht deutlich, dass Integration anerkannt wird.

In den vergangenen Jahren sind zahlreiche Bleiberechtsregelungen erlassen worden. Mitte 2011 ist ein gesetzliches Bleiberecht für gut integrierte Jugendliche in Kraft getreten. Für die Beauftragte war es von besonderer Bedeutung, dass viele junge Menschen, unabhängig vom Verhalten ihrer Eltern, nun eine eigene dauerhafte Aufenthaltsperspektive in Deutschland haben und ohne

die ständige Angst abgeschoben zu werden, hier bleiben können.

Die Integrationsministerkonferenz hat sich im März 2012 intensiv mit dem Thema Bleiberecht befasst. Sie hat gefordert, dass eine stichtagsunabhängige gesetzliche Regelung geschaffen werden soll. Geduldete sollen bei erfolgreicher und nachhaltiger Integration ein Aufenthaltsrecht erhalten.

Integration für beide Seiten verbindlicher gestalten – das ist das Ziel der Bundesregierung in der 17. Legislaturperiode. Dafür stehen das bereits erwähnte Anerkennungsgesetz und die Bleiberechtsregelungen, aber auch die Integrationsvereinbarung und der Nationale Aktionsplan Integration.

Im April 2011 hat die Beauftragte ein Modellprojekt zur Erprobung von Integrationsvereinbarungen an 18 Modellstandorten, in Städten und Landkreisen, initiiert. Integration ist für beide Seiten verbindlich. Es werden gemeinsam Ziele formuliert, die dann anhand eines Zeitplanes abgearbeitet werden. In der Integrationsvereinbarung, die insbesondere für Neuzuwanderer gedacht ist, wird festgehalten, welche Kenntnisse und Qualifikationen vorhanden sind und welche Unterstützung beim Spracherwerb, bei der Suche nach einer Wohnung, einem Kindergartenplatz oder einer Schule, einem Ausbildungs- oder Arbeitsplatz erfolgt. Ein großer Vorteil liegt darin, dass die Beratung und Unterstützungsangebote passgenau auf die Bedürfnisse des Zuwanderers zugeschnitten werden.

Der Nationale Aktionsplan Integration ist ein Gemeinschaftswerk von Bund, Ländern, Kommunen, Wirtschaft und Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbänden, Wissenschaft, Sport, Kultur, Medien, Kirchen und den Religionsgemeinschaften und Migrantorganisationen. Erstmals haben Bund und Länder darin gemeinsame strategische Ziele vereinbart. Den Nationalen Aktionsplan zeichnet aus, dass die Bundesregierung und ihre Partner verbindliche Ziele definiert und mit konkreten Maßnahmen unterlegt haben. Damit lässt sich Integrationspolitik messen, überprüfen und bessern steuern.

Erarbeitet wurde der Aktionsplan in elf Dialogforen, die alle zentralen Fragen der Integration abdecken. Gegenüber dem Nationalen Integrationsplan, dessen rund 400 Selbstverpflichtungen nahezu vollständig umgesetzt wurden, sind zwei neue Themenfelder hinzugekommen: „Gesundheit und Pflege“ und „Migranten im öffentlichen Dienst“. Beide Themen spielen zunehmend eine wichtige Rolle. Zum einen will die Beauftragte der wachsenden älter werdenden Bevölkerung mit Migrationshintergrund

Rechnung tragen. Zum anderen muss sich die gewachsene Vielfalt in der Bevölkerung auch im öffentlichen Dienst widerspiegeln. Deshalb soll der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst erhöht werden.

Herausforderungen der Zukunft

Ein Blick auf die Entwicklung der Zuwanderung nach Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten zeigt, dass Migration und Integration Prozesse sind, die sich ständig verändern. Abwanderung und Zuwanderung hängen unter anderem von wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Faktoren im Herkunftsland ab. So veranlasst etwa die aktuelle wirtschaftliche Situation in Spanien und Griechenland junge Menschen nach Deutschland zu ziehen. Sie erhoffen sich hier bessere berufliche Perspektiven.

Hinzu kommt aktuell weitere EU-Binnenwanderung, die sich mitunter auch als ausgeprägte Armutzuwanderung darstellt, beispielsweise aus einigen Regionen Osteuropas. Auch dieser Zuzug von EU-Bürgerinnen und Bürgern, der aufgrund der verbürgten Freizügigkeit für Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern innerhalb der EU weitgehend ungesteuert erfolgt, ist eine integrationspolitische Herausforderung.

Es gibt nicht *die* Migranten als eine homogene Gruppe. Migrantinnen und Migranten unterscheiden sich nicht nur durch das Herkunftsland und ihren Rechtsstatus, sondern auch durch Alter, Familienstand, Bildungsgrad und soziale Verhältnisse. Integrationspolitik steht künftig verstärkt vor der Aufgabe, für diese unterschiedlichen Zielgruppen abgestimmte Integrationsangebote zu schaffen: Flüchtlinge, Asylbewerberinnen und Asylbewerber, zu ihren Familien in Deutschland nachziehende Ehegatten sowie Fachkräfte und ausländische Studierende, die nach Abschluss ihres Studiums in Deutschland bleiben wollen, brauchen mitunter jeweils sehr spezifische Beratungs- und Integrationsangebote. Aber für alle gilt: Zuwanderung und Integration müssen stets zusammengedacht werden; die Fehler der Vergangenheit dürfen nicht wiederholt werden.

Nachdem die Bundesregierung in den vergangenen sieben Jahren den Fokus auf die nachholende Integration gerichtet hat, geht sie nun dazu über, verstärkter Vorbereitung Integrationsstrategien zu entwickeln. Vorintegration bedeutet, dass Zuwanderer bereits im Herkunftsland beginnen können, sich auf das Leben in Deutschland vorzubereiten. Drei Ansatzpunkte stehen hierbei im Vordergrund: Erstens der Erwerb deutscher Sprachkenntnisse, zweitens die Wahrnehmung von Vorintegrationsan-

geboten und drittens die Information über die Anerkennung der im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen bzw. die Einleitung erster Schritte zum Anerkennungsverfahren.

Unmittelbar nach der Zuwanderung nach Deutschland ist es entscheidend, so schnell wie möglich Fuß zu fassen. Hier greifen begleitende Integrationsangebote. Die Integrationsvereinbarung und die bessere Vernetzung der Akteure der Integrationsarbeit wie etwa Ausländerbehörden, Jobcenter und Migrationsberatungsdienste vor Ort sind Anknüpfungspunkte für ein gezieltes Übergangmanagement vom Spracherweis im Herkunftsland zur schnelleren Einmündung in den Integrationskurs.

Die Integration von Zuwanderern ist keine vorübergehende Sonderaufgabe, die mit zeitlich befristeten Projekten gelöst werden kann. Vielmehr ist sie eine Daueraufgabe, die nachhaltig und strukturell angegangen werden muss. Daher legt die Bundesregierung im Nationalen Aktionsplan Integration einen besonderen Schwerpunkt auf Maßnahmen zur Strukturveränderung. So wurden beispielsweise im Dialogforum „Migranten im öffentlichen Dienst“ Maßnahmen vereinbart, um den Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltung zu erhöhen und damit die interkulturelle Öffnung der Verwaltung weiter voranzubringen. Im Dialogforum „Arbeitsmarkt und Erwerbsleben“ wurde der Aufbau von Strukturen zur Begleitung des Anerkennungsgesetzes vereinbart. Allen Maßnahmen ist eines gemeinsam: Sie schaffen durch Strukturveränderung die Grundlagen für eine dauerhafte und nachhaltige Integration in Deutschland.

Im europäischen Vergleich steht Deutschland gut da in der Integration. Deutschland ist bei Studierenden aus Nicht-EU-Staaten überaus beliebt. In einer kürzlich vorgestellten Studie des Sachverständigenrates deutscher Stiftungen für Integration und Migration gaben 80 % der Befragten an, nach dem Studium in Deutschland arbeiten wollen. Damit liegt Deutschland an der Spitze der genannten Länder. Fast 50 % der Studierenden gingen davon aus, nach dem Abschluss einen Arbeitsplatz zu finden, der auch ihrer Qualifikation entspricht.

Auch bei der Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern schneidet Deutschland überdurchschnittlich gut ab – so das Ergebnis des „Immigrant Citizen Survey“⁴ von Mai 2012: Ausländische Arbeitssuchende finden in Deutschland sehr viel leichter einen Arbeitsplatz, der zu ihren

4 King Baudouin Foundation / Migration Policy Group (Hauptthrg.): Report „Immigrant Citizen Survey“. How immigrants experience integration in 15 European cities, Brüssel 2012.

Einleitung

Qualifikationen passt, als in anderen westeuropäischen Staaten. Die Studie zeigt auch, dass Integrations- und Sprachkurse gut angenommen werden.

Unser Land hat viel zu bieten: Demokratie, gute Bildungsangebote, attraktive Arbeitsplätze, eine ausgezeichnete Infrastruktur und eine hohe Lebensqualität. Gleichwohl dürfen wir uns mit dem Erreichten nicht zufrieden geben. Deutschland muss sich dem internationalen Wettbewerb um kluge Köpfe stellen.

Der demografische Wandel und der Fachkräftemangel in Deutschland zeigen bereits Auswirkungen: Die Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter in unserem Land geht in den kommenden Jahren und Jahrzehnten weiter zurück. Damit Deutschland international wettbewerbsfähig bleibt, brauchen wir auch Fachkräfte aus dem Ausland. Um sie zu gewinnen und dauerhaft an Deutschland zu binden, brauchen wir mehr als ausgezeichnete Strukturdaten. Wir brauchen nicht nur Integrationsangebote für Qualifizierte, sondern auch eine insgesamt überzeugende Willkommens- und Anerkennungskultur. Dazu ist aber ein gesellschaftlicher Wandel notwendig. Die Haltung gegenüber Zuwanderern und Integration muss sich ändern: weg von einer Defizitorientierung hin zu einer Potenzialorientierung. Wir müssen vermehrt ein Bewusstsein dafür schaffen, dass Vielfalt für unser Land eine Chance ist, die es zu nutzen gilt.

Als politische Querschnittsaufgabe dient Integration dem Ziel, Teilhabe zu verbessern und dadurch den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken. Die Herausforderungen dabei sind groß. Denn Deutschland befindet sich in einem tief greifenden demografischen Wandel: Die Bevölkerung schrumpft, sie wird älter und dabei vielfältiger. Jedes dritte Kind unter fünf Jahren stammt heute aus einer Zuwandererfamilie. Integrationspolitik ist deshalb auch ein wichtiger Bestandteil der Demografiestrategie der Bundesregierung.

Deutschland ist ein Integrationsland. Alle, die auf Dauer in unserem Land leben, sollen hier ihre Heimat finden und am Leben in all seinen Facetten teilhaben. Menschen in der dritten oder gar vierten Generation sollten sich nicht mehr als Migrantinnen und Migranten fühlen bzw. als solche betrachtet werden. Sie gehören schon längst dazu. Der mit Integration umschriebene Prozess verlangt Offenheit und Veränderungsbereitschaft auf allen Seiten. Nur so kann das Wir-Gefühl entstehen, das Deutschland angesichts der Herausforderungen der Zukunft braucht.



Staatsministerin Prof. Dr. Maria Böhmer
Beauftragte der Bundesregierung für Migration,
Flüchtlinge und Integration

Redaktionelle Vorbemerkung

Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration legt hiermit gemäß § 94 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) dem Deutschen Bundestag ihren 9. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland vor.

In Fortschreibung des 8. Berichts der Beauftragten, der im Juni 2010 vorgelegt wurde (BT-Drs. 17/2400), umfasst der Berichtszeitraum die Zeit von Frühjahr 2010 bis Frühjahr 2012.

Der Lagebericht widmet sich der Lage der in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund. Die bis 2005 übliche Differenzierung zwischen deutschen Staatsangehörigen einerseits und „Ausländerinnen und Ausländern“ andererseits wird der sozialen Realität in Deutschland nicht mehr gerecht. Mit 15,7 Mio. stellen Personen mit Migrationshintergrund im Jahr 2010 fast ein Fünftel der Bevölkerung in Deutschland, mehr als die Hälfte von ihnen besitzt die deutsche Staatsangehörigkeit (8,6 Mio.). Diese Zahlen belegen den Wandel in der deutschen Gesellschaft und verweisen auf die große Bedeutung der Integrationspolitik.

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

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

Die Berücksichtigung des Migrationshintergrunds sensibilisiert verstärkt für spezifische Defizite und Chancen der zweiten und dritten Generation. Insbesondere die Integrations-, Bildungs- und Arbeitsmarktprobleme dieser Generationen müssen gemeinsam mit den Migrantinnen und Migranten angegangen werden.

Die Differenzierung der Statistiken nach Migrationshintergrund und Migrationsgruppen belegt, wie vielfältig die Bevölkerungsgruppe mit Migrationshintergrund ist. Die Tabellenstruktur des 9. Lageberichts orientiert sich an den drei Gliederungsmerkmalen mit/ohne Migrationshintergrund, mit/ohne eigene Migrationserfahrung sowie

Staatsangehörigkeit. Damit lassen sich u.a. Deutsche mit eigener Migrationserfahrung und hier geborene Deutsche mit Migrationshintergrund differenziert betrachten.

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

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

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

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

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

I Strukturdaten und soziale Lage der Bevölkerung mit Migrationshintergrund

1 Bevölkerungsentwicklung und demografischer Wandel

Die Bevölkerung in Deutschland ist von einem tiefgreifenden demografischen Wandel betroffen, der gekennzeichnet ist durch steigende Lebenserwartung, niedrige Geburtenrate und wachsende ethnische Vielfalt.³ Eine aktive Zuwanderung von außen könnte die Überalterung der Gesellschaft verlangsamen, nicht jedoch vollständig kompensieren. Daher ist es von großer Bedeutung, die Integration sowohl der bereits in Deutschland lebenden als auch der neu hierher kommenden Menschen fortzuführen und aktiv zu unterstützen. Zuwanderung und Integration gehören zusammen.

Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund ist längst zu einem Teil Deutschlands geworden. Für eine gelungene Integration ist es unverzichtbar, dass sie an allen Bereichen der Gesellschaft partizipiert. Die Mehrheit der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, insbesondere die jüngere Generation, fühlt sich hier wohl und begreift Deutschland als ihr Zuhause.⁴

Auf die sich wandelnde demografische Struktur hat das Statistische Bundesamt 2005 mit der Einführung der Größenordnung „Migrationshintergrund“ in den Mikrozensus⁵ reagiert. Seitdem wird die Bevölkerung nicht

mehr ausschließlich nach Staatsangehörigkeit unterschieden. Durch die Zusammenführung der Bestimmungsgrößen Staatsangehörigkeit, Geburtsland und Einbürgerung wurde es möglich, den Migrationshintergrund bis in die dritte Generation zu bestimmen.⁶ Die Perspektiverweiterung auf die Nachfolgenerationen von eingewanderten Menschen erlaubt es, sich ein genaueres Bild von der Lebenssituation und der Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund zu machen.

Der Migrationshintergrund als statistische Bestimmungsgröße unterliegt generationenspezifischen Veränderungen: Je nach Geburtsort der Eltern und des Kindes kann der Migrationshintergrund sogar zurücktreten, so dass diese Gruppe dann der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund zugerechnet wird. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn sowohl beide Elternteile als Deutsche als auch das Kind in Deutschland geboren sind. Ein Migrationshintergrund ist dann für das Kind aus statistischer Perspektive nicht (mehr) festzustellen. Nach den Vorgaben des Mikrozensus wird der Migrationshintergrund in den statistischen Erhebungen aus den Angaben zu den Eltern abgeleitet. Außer bei Personen mit nur ausländischer Staatsangehörigkeit, kann der Migrationshintergrund jedoch nicht an die Kinder „vererbt“ werden.⁷

1.1 Bevölkerung mit Migrationshintergrund

Im Jahr 2010 lebten insgesamt 81,7 Mio. Menschen in Deutschland. Im Vergleich zum Vorjahr (81,9 Mio.) stellt dies einen Rückgang um 189.000 Personen dar. Der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund ist im gleichen

3 Bundesministerium des Innern: Demografiebericht. Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes. Berlin 2011.

4 Bertelsmann Stiftung: **Zuwanderer in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung von Menschen mit Migrationshintergrund**, durchgeführt durch das Institut für Demoskopie Allensbach im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2009. Unter www.bertelsmann-stiftung.de. Eine nicht unerhebliche Anzahl von Menschen aus Zuwandererfamilien fühlt sich auch ihrem Herkunftsland bzw. dem Herkunftsland ihrer Eltern verbunden, ohne hierin einen Identitätskonflikt zu sehen. Vgl. ebd., S. 4 f.

5 Der Mikrozensus ist die amtliche Repräsentativstatistik über die Bevölkerung und den Arbeitsmarkt, an der jährlich 1 % aller Haushalte in Deutschland beteiligt sind (laufende Haushaltsstichprobe). Insgesamt nehmen daran jährlich

rund 390.000 Haushalte mit 830.000 Personen teil. Vgl. hierzu: www.destatis.de.

6 In den Strukturdaten werden Menschen mit Migrationshintergrund nicht nach Generationenfolge abgebildet, sondern nach Zugewanderte (1. Generation) und in Deutschland Geborene (2. Generation und höher) aufgeteilt. Nähere Informationen unter: Statistisches Bundesamt: Fachserie 1, Reihe 2.2., Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2010 – Statistisches Bundesamt. Wiesbaden 2011, S. 5 f.

7 Für weitere Informationen Vgl. ebd., S. 6 f.

Zeitraum von 19,2 % auf 19,3 % leicht gestiegen und betrug insgesamt 15,7 Mio.⁸

Mit 7,1 Mio. (8,7 % der Gesamtbevölkerung) stellen Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit weniger als die Hälfte der Bevölkerung mit Migrationshintergrund dar. 8,6 Mio. (10,5 % der Gesamtbevölkerung) besitzen die deutsche Staatsangehörigkeit. Das ist mehr als die Hälfte der Menschen mit Migrationshintergrund.

Menschen mit eigener Migrationserfahrung machen mit 10,6 Mio. zwei Drittel der Bevölkerung mit Migrationshintergrund aus. Demgegenüber stehen 5,2 Mio. Menschen ohne eigene Migrationserfahrung. Das sind die Kinder und Jugendliche aus Familien mit Migrationshintergrund, die in Deutschland geboren wurden und nicht selbst zugewandert sind.

Innerhalb dieser Gruppe sind 1,6 Mio. Kinder und Jugendliche ausländische Staatsangehörige, sie machen knapp 2 % der Gesamtbevölkerung aus. Ihr Anteil ist vor allem aufgrund von Einbürgerung und dem seit dem 01.01.2000 möglichen Geburtserwerb der deutschen Staatsangehörigkeit (ius soli) zurückgegangen.¹⁰ Gestiegen ist dementsprechend die Zahl der in Deutschland geborenen Kinder und Jugendlichen aus Familien mit

Migrationshintergrund mit deutscher Staatsangehörigkeit. Im Jahr 2010 wuchs ihre Zahl um 113.000 auf 3,6 Mio. Das entspricht 4,4 % der Gesamtbevölkerung.

Seit dem Inkrafttreten des neuen Staatsangehörigkeitsrechts im Jahr 2000 erhielten bis 2010 ca. 395.000 Kinder durch Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Optionsmodell.¹¹ Das sind die Kinder, deren Eltern ausländische Staatsangehörige sind und die mit der Geburt die Staatsangehörigkeit der Eltern und die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten.

Unter Berücksichtigung von Herkunftsländern und -regionen bilden Menschen mit türkischem Migrationshintergrund mit 15,8 % die größte Bevölkerungsgruppe. Das zweitgrößte Herkunftsland ist Polen (8,3 %), gefolgt von der Russischen Föderation (6,7 %), Italien (4,7 %) und Kasachstan (4,6 %).¹²

Demografisch bedeutsam ist die Tatsache, dass Menschen mit Migrationshintergrund im Durchschnitt deutlich jünger sind als Menschen ohne Migrationshintergrund (35,0 gegenüber 45,9 Jahre). Entsprechend verteilt sich die Bevölkerung mit Migrationshintergrund vor allem auf die jüngeren Jahrgänge. Bei den unter 5-jährigen Kindern

Tabelle 1: Bevölkerung nach Migrationsstatus

Status	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	in 1.000					
Bevölkerung insgesamt	82.465	82.369	82.257	82.135	81.904	81.715
Personen ohne Migrationshintergrund	67.132	67.225	66.846	66.569	65.856	65.970
Personen mit Migrationshintergrund im engeren Sinne	15.057	15.143	15.411	15.566	15.703	15.746

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus⁹

8 Zur Beschreibung der Bevölkerungsstruktur dienen die Bestandsdaten des Mikrozensus als Grundlage. Um die gesellschaftlich veränderte Situation darzulegen, werden vor allem Daten zu Menschen mit Migrationshintergrund herangezogen. Sofern nichts anders angegeben beziehen sich die Angaben auf den Mikrozensus, hier insbesondere auf: Statistisches Bundesamt: Fachserie 1, Reihe 2.2., Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2010 – Statistisches Bundesamt. Wiesbaden 2011.

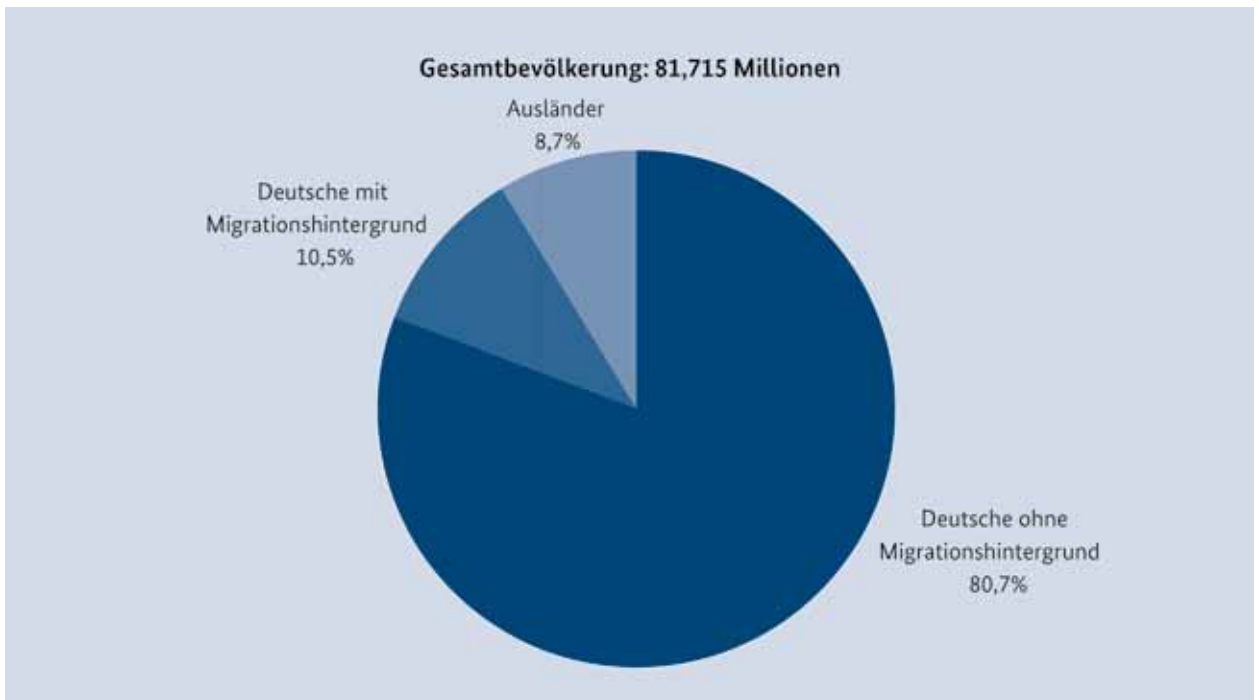
9 Abweichungen entstehen durch Rundungen.

10 Siehe im Anhang Tabelle 1: Bevölkerung Deutschlands nach detailliertem Migrationsstatus von 2005 bis 2010.

11 Für weitere Informationen vgl. Bundesministerium des Innern: Migrationsbericht 2010 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Berlin 2010, S. 223 f. Siehe auch Kapitel X. „Staatsangehörigkeitsrecht“ in diesem Bericht.

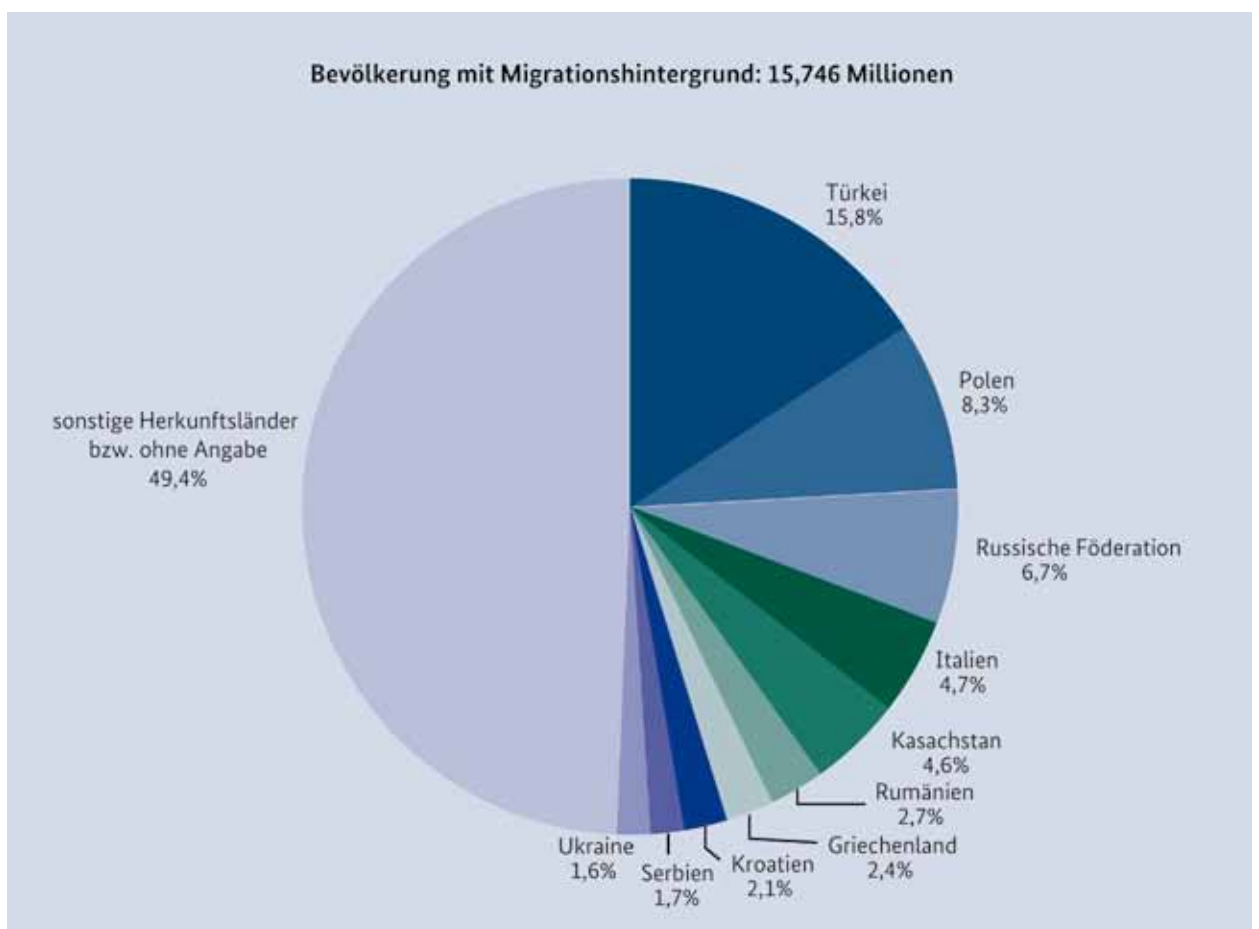
12 Der größte Teil der Zugewanderten aus den GUS-Staaten, Polen und Rumänien ist als (Spät-)Aussiedlerinnen und (Spät-)Aussiedler gemäß BVFG als Deutsche nach Art. 116 GG aufgenommen worden. Siehe redaktionelle Vorbemerkung in diesem Bericht.

Abbildung 1: Gesamtbevölkerung: 81,715 Millionen



Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2010, Grafische Darstellung BAMF

Abbildung 2: Bevölkerung mit Migrationshintergrund: 15,746 Millionen



Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2010, Grafische Darstellung BAMF

weisen inzwischen 34,9 % einen Migrationshintergrund auf.

Die Alterspyramide¹³ zeigt, dass auch in den Altersgruppen bis 45 Jahre der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund teilweise über 20 % liegt. In der Altersgruppe 65 Jahre und älter hingegen liegt der Anteil bei 8,6 %.¹⁴

Eine jüngere Altersstruktur der Bevölkerung mit Migrationshintergrund bedeutet, dass der Fokus zunächst auf frühere Phasen im Lebensverlauf gerichtet wird: So stehen Bereiche wie schulische und berufliche Ausbildung eher im Blickpunkt und Bereiche, die das Altern und das Rentenalter betreffen, rücken erst allmählich in den Vordergrund.

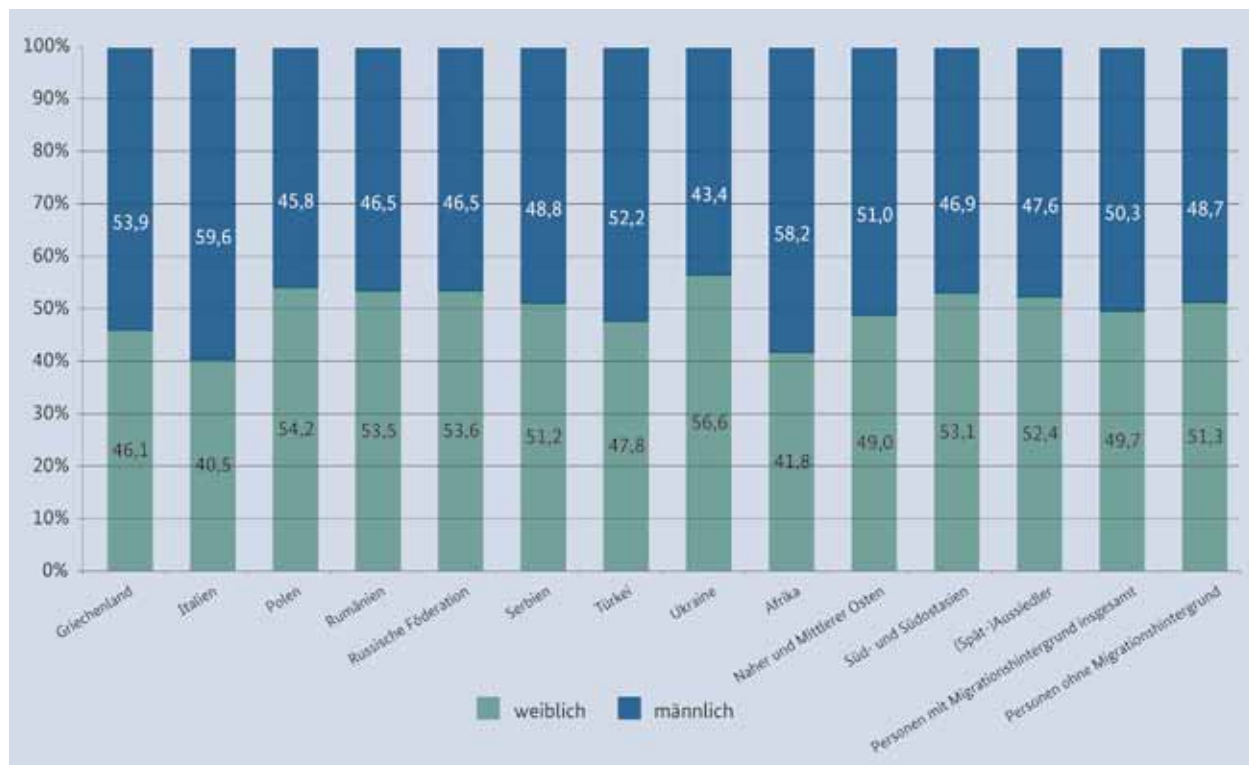
Im Unterschied zur Bevölkerung ohne Migrationshintergrund ist das Geschlechterverhältnis in der Bevölkerung mit Migrationshintergrund ausbalanciert. Der Anteil der Frauen mit Migrationshintergrund fällt mit 49,7 % etwas niedriger aus als der Anteil der Männer mit 50,3 %. Im

Gegenzug machen Frauen ohne Migrationshintergrund mit 51,3 % einen höheren Anteil an der Gesamtbevölkerung aus als Männer mit 48,7 %.

Wird das Herkunftsland bzw. die Herkunftsregion berücksichtigt, ergibt sich in der Bevölkerung mit Migrationshintergrund hinsichtlich der Geschlechterstruktur ein vielfältiges Bild: Ein Großteil der Frauen besitzt einen ukrainischen, polnischen, rumänischen oder russischen Hintergrund.¹⁵ Ein Großteil der Männer hingegen hat eine italienische, afrikanische oder griechische Herkunft, oder eine Herkunft aus dem Nahen und Mittleren Osten.

Die Geschlechterstruktur ist Ergebnis spezifischer Wanderungsmotive. Im Migrationsbericht 2010 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge wird angenommen, dass der hohe weibliche Anteil aus den genannten Regionen ein Spiegelbild der Heiratsmigration aus bestimmten Herkunftsländern sei. Arbeits- und Fluchtmigration hingegen diene als Erklärung für die

Abbildung 3: Geschlechtsstruktur nach ausgewählten Herkunftsländern/-regionen



Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2010, Grafische Darstellung BAMF

13 Siehe im Anhang Abbildung 1: Alterspyramide 2010 nach Migrationshintergrund.

14 BAMF im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2010, S. 220 f.

15 Hierbei handelt es sich zum größten Teil um (Spät-)Aussiedlerinnen. Siehe redaktionelle Vorbemerkung in diesem Bericht.

männliche Migration.¹⁶ Die Beauftragte weist darauf hin, dass eine genauere Analyse von geschlechtsspezifischen Wanderungsmotiven notwendig ist, um eine stigmatisierende Lesart auszuschließen.

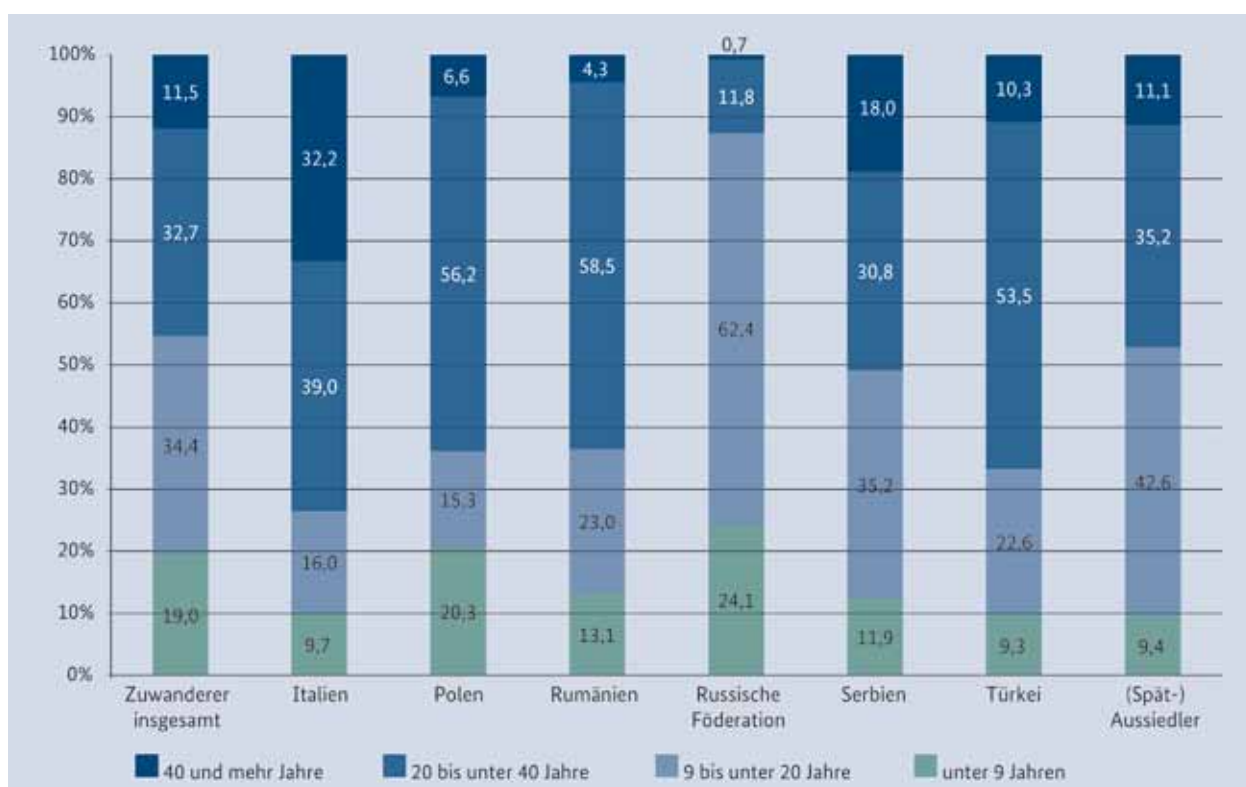
1.2 Regionale Verteilung und Aufenthaltsdauer: Spiegelbilder der Einwanderungsgeschichte

Die regionale Verteilung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund fällt heterogen aus und ist auf historische Einwanderungsgeschichte zurückzuführen. Danach lebt die überwiegende Mehrheit in den alten Ländern, dem steht ein geringer Bevölkerungsanteil in den neuen Ländern gegenüber. Ausgangspunkt der ungleichen Verteilung bildeten die unterschiedlichen Einwanderungswellen und Bleibeoptionen. Insbesondere die Anwerbung von Arbeitskräften in den 1950er und 1960er

Jahren, die Familienzusammenführung vor allem in den 1970er und 1980er Jahren und die Einwanderung von (Spät)aussiedlern, Asylsuchenden und Flüchtlingen in den 1990er Jahren bilden sich in der regionalen Verteilung ab. In dieser Hinsicht erweist sich Einwanderung vor allem als „ein Phänomen der alten Bundesländer“. ¹⁷ In der gegenwärtigen regionalen Verteilung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund ist dies nach wie vor deutlich. Im Jahr 2010 lebten insgesamt ca. 15,2 Mio. Menschen mit Migrationshintergrund im früheren Bundesgebiet (einschließlich dem Land Berlin) und 590.000 Menschen in den neuen Ländern. Am höchsten war der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung in den Stadtstaaten Bremen (27,8 %) und Hamburg (27,4 %) und in den Flächenstaaten Baden-Württemberg (26,2 %) und Hessen (25,0 %).¹⁹

Menschen mit eigener Migrationserfahrung bilden die größte Gruppe unter der Bevölkerung mit Migrationshin-

Abbildung 4: Aufenthaltsdauer: Zuwanderer nach Herkunftsland und Aufenthaltsdauer 2010¹⁸



Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2010, Grafische Darstellung BAMF

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

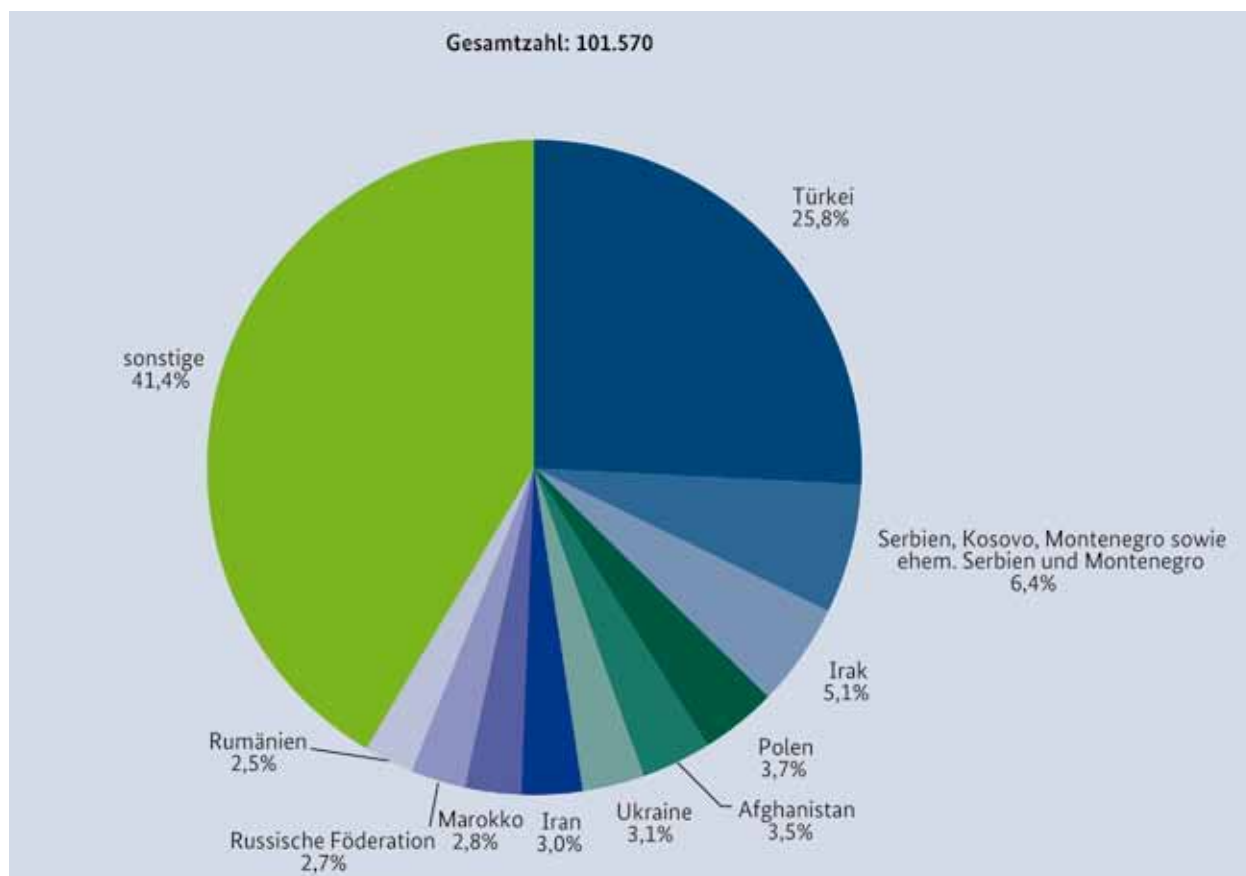
16 Ebd.

17 Vgl. hierzu Statistisches Bundesamt (Destatis) und Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung WZB, Zentrales Datenmanagement (Hrsg.): Datenreport 2011. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Band 1. Bonn 2011, S. 188 f.

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

19 Siehe im Anhang Tabelle 2: Bevölkerung 2010 nach Migrationshintergrund und Ländern.

Abbildung 5: Eingebürgerte Personen im Jahr 2010 nach bisheriger Staatsangehörigkeit



Quelle: Statistisches Bundesamt, Einbürgerungsstatistik, Grafische Darstellung BAMF

tergrund. Im Durchschnitt halten sie sich seit 21,2 Jahren in Deutschland auf. Nach Herkunftsländern aufgeteilt, ergibt sich für einige Herkunftsländer eine deutlich längere Aufenthaltsdauer. Grund dafür sind die zu unterschiedlichen Zeiten unterzeichneten Anwerbeverträge, die zu unterschiedlich langer Aufenthaltsdauer führen. Mit einer durchschnittlichen Aufenthaltsdauer von 30,6 Jahren bilden Menschen mit italienischer Herkunft die am längsten in Deutschland lebende Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Sie wurden bereits seit 1955 als Arbeitskräfte angeworben. Deutlich über dem Durchschnittswert liegt auch die Aufenthaltsdauer von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte aus Kroatien (30,4 Jahren), Griechenland (29,0 Jahren) und der Türkei (26,1 Jahren). Menschen russischer und ukrainischer Herkunft blicken im Durchschnitt auf 13,9 bzw. 11,7 Jahre Aufenthalt in Deutschland zurück.²⁰ Die Aufenthaltsdauer bildet die Migrationsgeschichte in Deutschland ab.

Einbürgerung ist die Voraussetzung für volle politische und gesellschaftliche Teilhabe. Mittlerweile haben seit dem Jahr 1991 insgesamt ca. 2,1 Mio. Menschen mit Migrationshintergrund die deutsche Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung erworben. (Spät)aussiedlerinnen und (Spät)aussiedler²¹, die bis August 1999 als Statusdeutsche formal eingebürgert wurden, sind hier nicht berücksichtigt. Eingebürgerte Menschen mit Migrationshintergrund leben im Schnitt seit 25,8 Jahren in Deutschland. Das Staatsangehörigkeitsrecht sieht zwar in besonderen Fällen eine Einbürgerung nach drei Jahren rechtmäßigem Aufenthalt vor, in der Regel ist sie nach acht Jahren rechtmäßigem Aufenthalt möglich.

Die Einbürgerungsquote, also der Anteil der Eingebürgerten an allen ausländischen Staatsangehörigen mit einer Aufenthaltsdauer von acht oder mehr Jahren, lag im Jahr

20 Hierbei handelt es sich zum größten Teil um (Spät-)Aussiedlerinnen und (Spät-)Aussiedler. Siehe redaktionelle Vorbemerkung in diesem Bericht.

21 Im Jahr 2009 lebten ca. 3,3 Mio. zugewanderte (Spät)aussiedlerinnen und (Spät)aussiedler in Deutschland. Siehe hierzu: Bundesministerium des Innern: Demografiebericht. Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes. Berlin 2011, S.85 f. Siehe zu Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern die redaktionelle Vorbemerkung in diesem Bericht.

2010 bei 2,0 %.²² Damit ist die Zahl der Einbürgerungen im Berichtszeitraum wieder gestiegen. Die größte Gruppe der Eingebürgerten kommt aus der Türkei. Im Jahr 2010 machten sie 25,8 % aller Einbürgerungen aus. Allerdings ist hier festzustellen, dass im Zeitraum von 2000 bis 2007 der Anteil der Einbürgerungen aus der Türkei von 44,4 % auf 25,5 % zurückging und seit 2008 nur leicht anstieg.

Um den Angleichungsprozess der Bevölkerung mit Migrationshintergrund zur Bevölkerung ohne Migrationshintergrund darzulegen, werden Angaben zur sozialen Lage herangezogen. Berücksichtigung finden u.a. Angaben zu Familien- und Lebensformen, sowie zur Haushaltszusammensetzung. Darüber hinaus zählen Bildungsstand und -beteiligung sowie Erwerbstätigkeit zu den wichtigsten Kriterien zur Beschreibung der sozialen Lage der Bevölkerung mit Migrationshintergrund.²³

1.3 Soziale Lage

Sozioökonomisch unterscheidet sich die Bevölkerung mit Migrationshintergrund nach wie vor erheblich von der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund. Die Armutsrisikoquote ist bei der Bevölkerung mit Migrationshintergrund deutlich höher.²⁴ Dazu tragen niedrige schulische und berufliche Qualifikationen, eine überdurchschnittlich hohe Beschäftigung in prestigearmen und geringer vergüteten Berufsfeldern, niedriges Einkommen sowie Arbeitslosigkeit bei.

Personen mit Migrationshintergrund sind von einem relativ geringen Einkommen mehr als doppelt so häufig betroffen als Personen ohne Migrationshintergrund (26,2 % gegenüber 11,7 %). Die Armutsrisikoquote von Menschen mit Migrationshintergrund und ausländischer Staatsangehörigkeit ist mit 31,7 % gegenüber Personen ohne Migrationshintergrund sogar dreimal höher.²⁵ Im Jahr 2010 mussten mehr als die Hälfte (62 %) der Familien

mit Migrationshintergrund mit weniger als 2.600 Euro im Monat auskommen. Bei Familien ohne Migrationshintergrund waren es 44 %.²⁶

Das Niveau der Armutsrisikoquote der Folgegeneration mit Migrationshintergrund unterscheidet sich kaum von dem der Menschen mit eigener Migrationserfahrung. Einen möglichen Grund hierfür liefert neben dem fehlenden Bildungsaufstieg die Tatsache, dass die jüngere Generation oftmals noch bei den Eltern lebt.²⁷

Hinsichtlich der Familien- und Lebensformen sind große Unterschiede zwischen der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund festzustellen. In Familien mit Migrationshintergrund, in denen Kinder leben, leben diese häufiger in Ehen (80,4 % gegenüber 72,0 % bei Familien mit Kindern insgesamt). Alleinerziehende und Ehepaare ohne Kinder lassen sich unter der Bevölkerung mit Migrationshintergrund seltener finden als bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund.

31 % der minderjährigen, ledigen Kinder lebten im Jahr 2010 in einer Familie mit Migrationshintergrund. In Großstädten mit mehr als 500.000 Einwohnern betrug dieser Anteil mit 46 % sogar knapp die Hälfte aller Kinder.²⁸

Im Jahr 2010 bildeten Familien mit mindestens einem Elternteil türkischer Herkunft mit 20,6 % die größte Herkunftsgruppe unter Familien mit Migrationshintergrund. Die zweitgrößte Gruppe bildeten mit 15,7 % Familien aus der ehemaligen Sowjetunion, darunter überwiegend (Spät)aussiedlerinnen und (Spät)aussiedler.²⁹ Es folgten Familien aus dem ehemaligen Jugoslawien (8,7 %), Südeuropa (8,0 %) und Polen (6,4 %).³⁰

Die Entwicklungen im Zeitraum von 2005 bis 2010 verdeutlichen jedoch, dass die Bedeutung der klassischen

22 Vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Zweiter Integrationsindikatorenbericht. Berlin 2011, S.28 f. (Indikator 1.3.). Siehe auch Kapitel X. Staatsangehörigkeitsrecht in diesem Bericht.

23 Siehe Kapitel IV. „Integration durch Bildung“ und V. „Integration in den Arbeitsmarkt“ in diesem Bericht.

24 Vgl. De Groot, Olaf / Sager, Lutz: Migranten in Deutschland: Soziale Unterschiede hemmen Integration. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 49/ 2010. Berlin 2010. Die Armutsrisikoquote ist ein relatives Maß der Einkommensverteilung. Gemessen wird der Anteil der Personen, die über weniger als 60 % des Durchschnittseinkommens verfügen. Vgl. hierzu Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Zweiter Integrationsindikatorenbericht. Berlin 2011, S. 86 (Indikator 6.1).

25 Ebd., S.86 f.

26 Statistisches Bundesamt STATmagazin-Beitrag: Familien mit Migrationshintergrund, Traditionelle Werte zählen. 13.03.2012. Unter: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/STATmagazin/Bevoelkerung/2012_03/Bevoelkerung2012_03.html.

27 Siehe: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Zweiter Integrationsindikatorenbericht. Berlin 2011, S. 86 f.

28 Vgl. Pressemitteilung Nr. 345 vom 20.09.2011 des Statistischen Bundesamtes.

29 Siehe zu Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern die redaktionelle Vorbemerkung in diesem Bericht.

30 Siehe: Statistisches Bundesamt STATmagazin-Beitrag: Familien mit Migrationshintergrund, Traditionelle Werte zählen. 13.03.2012. Siehe unter: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/STATmagazin/Bevoelkerung/2012_03/Bevoelkerung2012_03.html.

Lebensform der Ehe sowohl in der Bevölkerung ohne als auch mit Migrationshintergrund stetig zurückgeht.

Dagegen gewinnen alternative Lebensformen, wie Lebensgemeinschaften, offenbar weiter an Bedeutung. Besonders deutlich wird dieser Trend am Anteil der Alleinerziehenden. Er ist seit 2005 stetig gestiegen und lag im Jahr 2010 bei 14,2 %. Bei den Familien mit Kindern insgesamt lag der Anteil der Alleinerziehenden bei 19,4 %.

Eheschließungen zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund gelten als wichtiger Indikator für erfolgreiche Integration³¹. Werden die Zahlen aufgeteilt nach Bevölkerung³¹ mit und ohne Migrationshintergrund, dann zeigt sich, dass Menschen ohne Migrationshintergrund selten eine Ehe mit Menschen mit Migrationshintergrund eingehen. Im Jahr 2010 waren von den 29,6 Mio. verheirateten Menschen ohne Migrationshintergrund 28,2 Mio. und damit 95,3 % mit einem Partner/einer

Partnerin ohne Migrationshintergrund verheiratet. Nur 4,7 % waren mit Partnerinnen oder Partnern mit einem Migrationshintergrund verheiratet. Von den 7,1 Mio. verheirateten Personen mit Migrationshintergrund waren wiederum 1,4 Mio. und damit jede/r Fünfte mit einer Person ohne Migrationshintergrund verheiratet.³²

Die amtliche Eheschließungsstatistik weist lediglich eine Aufteilung nach Staatsangehörigkeit auf. Erfasst werden Ehen, die vor deutschen Standesämtern geschlossen werden. Die im Ausland und vor ausländischen Konsulaten in Deutschland geschlossenen Ehen von in Deutschland lebenden Ehepaaren werden dabei nicht berücksichtigt. Ebenso werden Ehen zwischen Personen, die den gleichen ethnischen Hintergrund haben, aber unterschiedliche Staatsangehörigkeiten besitzen, nach dieser Aufteilung als Ehen zwischen Personen unterschiedlicher nationaler Herkunft gezählt. Schließlich gehen Ehen zwischen eingebürgerten Personen als deutsch-deutsche

Tabelle 2: Familien mit minderjährigen Kindern

Jahr	Insgesamt in 1.000	davon in %		
		Ehepaare	Lebens- gemeinschaften	Alleinerziehende
2005	8.901	74,8	7,7	17,6
2006	8.761	73,9	7,6	18,5
2007	8.572	73,8	7,9	18,3
2008	8.410	72,9	8,2	18,8
2009	8.225	72,5	8,5	19,0
2010	8.123	72,0	8,6	19,4
darunter mit Migrationshintergrund				
2005	2.385	83,0	4,8	12,2
2006	2.337	83,0	4,4	12,7
2007	2.333	82,4	4,7	12,9
2008	2.350	81,3	5,1	13,6
2009	2.396	80,8	5,4	13,9
2010	2.337	80,4	5,3	14,2

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus

31 Vgl. Nottmeyer, Olga: Inter-ethnische Partnerschaften: Was sie auszeichnet – und was sie über erfolgreiche Integration aussagen. Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 11/2010. Berlin 2010, S.12. Vgl. auch Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Interethnische Kontakte, Freundschaften, Partnerschaften und Ehen von Migranten in Deutschland. Working Paper 33. Nürnberg 2010.

32 Siehe im Anhang Tabelle 3: Bevölkerung 2010 nach Migrationsstatus und Familienstand.

Ehen in die Statistik ein. Aus diesem Grund sind folgende Angaben nur bedingt aussagekräftig: Im Jahr 2010 wurden insgesamt 382.047 Ehen geschlossen. Davon wurden 43.798 Ehen zwischen Menschen mit und ohne ausländische Staatsangehörigkeit geschlossen. Das macht 11,46 % der Ehen aus.³³ Daraus ergibt sich folgendes Bild: Frauen mit deutscher Staatsangehörigkeit heirateten im Jahr 2010 vor allem mit Männern aus der Türkei (4.123), aus Italien (1.888) und den Vereinigten Staaten (1.117). Männer mit deutscher Staatsangehörigkeit heirateten Frauen vorwiegend aus Polen (3.071), der Türkei (2.321) und aus der Russischen Föderation (1.892).³⁴

Im Heiratsverhalten der verschiedenen Migrantengruppen ist festzustellen, dass mit längerem Aufenthalt auch die Wahrscheinlichkeit steigt, einen Partner/eine Partnerin ohne Migrationshintergrund zu heiraten. Ein intergenerativer Vergleich zeigt, dass Nachkommen der ersten Generation türkischer Herkunft doppelt so häufig Ehen mit Deutschen ohne Migrationshintergrund eingehen als ihre Elterngeneration.³⁵ Hinweise, dass Menschen mit Migrationshintergrund, die mit einer Partnerin/einem Partner ohne Migrationshintergrund verheiratet sind, eine gute Bildung und oft Führungspositionen im Berufsleben innehaben,³⁶ bedürfen aus Sicht der Beauftragten einer weitergehenden Untersuchung.

Zu- und Abwanderung beeinflussen die Zusammensetzung der Bevölkerung nachhaltig. Nachdem Deutschland in den letzten Jahren ein Wechselspiel zwischen leicht positiver und leicht negativer Wanderungsbilanz verzeichnete, lässt sich für 2011 ein deutlich positiver Wanderungssaldo feststellen.³⁷

Im Jahr 2011 sind insgesamt rund 240.000 Menschen mehr aus dem Ausland zugezogen als ins Ausland fortgezogen.³⁸ Zuletzt konnte für 2001 ein vergleichbar hoher Wanderungsgewinn festgestellt werden. Zurückzu-

führen ist diese Entwicklung vor allem auf die vollständige Arbeitnehmerfreizügigkeit seit Mai 2011 für Bürgerinnen und Bürger aus den acht Ländern, die 2004 der Europäischen Union beigetreten waren. Hierzu zählen beispielsweise Polen, Ungarn und die Slowakei.³⁹ Die hohe Zuwanderungsrate geht auch auf die Finanz- und Schuldenkrise und die mit ihr veränderte Arbeitsmarktsituation in einigen EU-Mitgliedsstaaten zurück. So kamen im Jahr 2011 deutlich mehr Einwanderinnen und Einwanderer aus Griechenland und Spanien nach Deutschland als im Jahr 2010.⁴⁰ Die stagnierenden Bevölkerungszahlen in den letzten Jahren resultieren aus der niedrigen Geburtenrate, die Überalterung der Gesellschaft und die hohe Sterberate, die jedoch nicht durch zusätzliche Zuwanderung abgedeckt wurden.

1.4 Vielfalt als Chance

Angesichts der wachsenden Zahl von Menschen mit Migrationshintergrund, insbesondere der jüngeren Generation, ist Integration eine Querschnittsaufgabe. Die verschiedenen Lebenslagen der Menschen mit Migrationshintergrund verdeutlichen, dass nicht von einer homogenen Bevölkerungsgruppe ausgegangen werden kann. Unterschiede in der Einwanderungsmotivation und Aufenthaltsdauer, im Bildungsstand und in der Beteiligung am Erwerbsleben zeigen, dass es inzwischen verschiedene Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund gibt, die unterschiedliche Bedarfe haben. Dabei sind diese Unterschiede nicht nur zwischen unterschiedlichen ethnischen Gruppen, sondern auch innerhalb einer ethnischen Herkunftsgruppe festzustellen. Differenzen innerhalb einer ethnischen Gruppe lassen erahnen, dass Integrationsprozesse sich wesentlich in Abhängigkeit von familiären Ressourcen und individuellen Möglichkeiten entwickeln. Die Beauftragte weist darauf hin, dass hier erheblicher Forschungsbedarf besteht, um auch Unterschiede innerhalb einer ethnischen Herkunftsgruppe zu erklären.

Eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg der Integration ist die Bereitschaft der Gesellschaft, Teilhabe am sozialen, kulturellen und ökonomischen Leben zu ermöglichen. Die Beauftragte weist mit Nachdruck darauf hin, dass es dazu eines Bewusstseins bedarf, Vielfalt als Chance und nicht als Risiko zu begreifen.

33 Siehe im Anhang Tabelle 12: Eheschließungen von deutschen und ausländischen Partnern in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1960 bis 2010.

34 Genannt sind hier lediglich die ersten drei Nationalitäten. Siehe zu weiteren Informationen im Anhang Tabelle 13: Eheschließungen in der Bundesrepublik Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten der Ehepartner in den Jahren 1960 bis 2010.

35 Für weitere Informationen vgl. Nottmeyer, Olga: Inter-ethnische Partnerschaften: Was sie auszeichnet – und was sie über erfolgreiche Integration aussagen. In: Wochenbericht DIW Berlin, Nr. 11/2010, S. 13 f.

36 Ebd., S. 17 f.

37 Siehe im Anhang Abbildung 2: Zu- und Abwanderung über die Außengrenzen Deutschlands, 1991-2010.

38 Pressemitteilung Nr. 014 vom 13.01.2012 des Statistischen Bundesamtes.

39 Ebd.

40 Vgl. hierzu Netzwerk Migration in Europa: Newsletter, Migration und Bevölkerung. Ausgabe 1, Januar 2012.

II Integrationspolitik: „Integration verbindlicher gestalten, Ziele gemeinsam vereinbaren“

1 Nationaler Aktionsplan Integration – Ziele definieren, Maßnahmen vereinbaren, Ziele überprüfen

Integration ist eine gesellschaftspolitische Schlüsselaufgabe dieser Zeit und ein thematischer Schwerpunkt der Bundesregierung. Im Jahre 2006 hat die Bundeskanzlerin erstmals in der Geschichte alle an der Integration beteiligten Akteure zu einem Integrationsgipfel ins Bundeskanzleramt eingeladen. Dort haben Bund, Länder, Kommunen, nicht staatliche Akteure und Migrantenorganisationen gemeinsam vereinbart, einen Nationalen Integrationsplan zu erstellen. Mit ihm wurde 2007 erstmalig ein integrationspolitisches Gesamtkonzept vorgelegt.

In der Folge hat der Integrationsplan auf allen Ebenen eine intensive Debatte über Integration ausgelöst. Die in ihm enthaltenen mehr als 400 Selbstverpflichtungen haben einen entscheidenden Beitrag zur Integration geleistet. Beispiele hierfür sind:

- Mehr als 1 Mio. Migrantinnen und Migranten haben sich seit 2005 für einen Integrationskurs des Bundes angemeldet, um die deutsche Sprache zu erlernen.
- Im Bildungsbereich haben junge Migrantinnen und Migranten Erfolge: zunehmend erreichen sie mittlere und höhere Schulabschlüsse.
- Im Ausbildungspakt von Politik und Wirtschaft werden Jugendliche aus Zuwandererfamilien verstärkt in den Blick genommen.
- Mehr als 1.100 Arbeitgeber mit insgesamt über 6 Mio. Beschäftigten haben die „Charta der Vielfalt“ unterzeichnet. Diese unter der Schirmherrschaft der Bundeskanzlerin stehende Unternehmensinitiative möchte die Anerkennung,

Wertschätzung und Förderung von Vielfalt in der Arbeitswelt in Deutschland stärken.

Im Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2009 haben die die Bundesregierung tragenden Parteien vereinbart, den Nationalen Integrationsplan zu einem „Nationalen Aktionsplan mit klar definierten und zu überprüfenden Zielen“⁴¹ weiter zu entwickeln.

Beim Nationalen Aktionsplan Integration (NAP-I)⁴² wird der Fokus stärker auf verbindliche Zielvorgaben gelegt, um die Erreichung von Politikzielen in einem klar definierten Zeitraum überprüfbar zu machen. Dadurch wird eine höhere Verbindlichkeit der Integrationspolitik erreicht.

Strategische Ziele weisen dabei dem Gesamtprozess die Richtung. Operative Ziele geben an, wie die Vorhaben konkret erreicht werden sollen. Zur Umsetzung werden Maßnahmen vereinbart – einschließlich eines Zeitrahmens, der Benennung von Verantwortlichen sowie der einzusetzenden Instrumente. Zugleich werden Indikatoren festgelegt, mit deren Hilfe geprüft werden kann, ob die operativen Ziele tatsächlich erreicht wurden.

Die Kontinuität zeigt sich dadurch, dass die Themenfelder des Nationalen Integrationsplans von den jeweils federführenden Bundesressorts in Dialogforen fortgeführt wurden. Das Themenfeld „Integration von Frauen und Mädchen“ wurde im NAP-I als Querschnittsaspekt in allen Themenfeldern behandelt. Das Themenfeld Wissenschaft wurde ebenfalls in die anderen Themenfelder integriert.

Neu hinzu gekommen ist das eigenständige Themenfeld „Gesundheit und Pflege“. Mit der Einrichtung des neuen Dialogforums wurde der wachsenden Bedeutung dieses Themas für die Integration insbesondere der älter

41 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode: Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Berlin 2009, S. 66.

42 Die Bundesregierung: Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen. Berlin 2011. Für weitere Informationen vgl. www.nationaler-aktionsplan-integration.de.

werdenden Bevölkerung mit Migrationshintergrund Rechnung getragen und entsprechenden Empfehlungen aus dem Ersten Fortschrittsbericht zum Nationalen Integrationsplan⁴³ entsprochen.

Neu hinzu gekommen ist auch das Themenfeld „Migranten im öffentlichen Dienst“. Hierdurch wird deutlich gemacht, dass der öffentliche Dienst sich seiner Verantwortung zur Erhöhung des Anteils von Mitarbeitenden mit Migrationshintergrund stellt.⁴⁴

Folgende elf Dialogforen wurden im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Integration durchgeführt:

1. Frühkindliche Förderung
2. Bildung, Ausbildung, Weiterbildung
3. Arbeitsmarkt und Erwerbsleben
4. Migranten im öffentlichen Dienst
5. Gesundheit und Pflege
6. Integration vor Ort
7. Sprache – Integrationskurse
8. Sport
9. Bürgerschaftliches Engagement
10. Medien
11. Kultur

Bei der Arbeit am Nationalen Aktionsplan Integration wurde das mit dem Integrationsplan begonnene Dialogprinzip⁴⁵ fortgesetzt: Bund, Länder, Kommunen und nicht staatliche Akteure – darunter über 30 Migrantenorganisationen – haben in den elf Dialogforen gemeinsam den Aktionsplan erarbeitet. Beteiligt waren beispielsweise Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, Sportorganisationen, Wohlfahrts- und Sozialverbände, Jugendverbände, Stiftungen, Religionsgemeinschaften und Kirchen, Universitäten und wissenschaftliche Institute, Medien- und Verlagshäuser, Kulturverbände und -einrichtungen. Sie alle haben mit ihrer Expertise einen wichtigen Beitrag geleistet, aber auch sich selbst an verschiedener Stelle mit Zielen verpflichtet.

Besonders hervorzuheben ist, dass Bund und Länder erstmals gemeinsame strategische Ziele und vielfach auch operative Ziele vereinbart haben. Damit wird deutlich: Bund und Länder ziehen in der Integrationspolitik an einem Strang. Dies ist in der Integrationspolitik von besonderer Bedeutung, da zentrale Aufgabenbereiche, wie etwa die Bildungspolitik, weitgehend in der Verantwortung der Länder liegen.

Der Nationale Aktionsplan Integration steht für einen Paradigmenwechsel in der Integrationspolitik. Die Integration von Zuwanderern wird nicht als vorübergehende Sonderaufgabe verstanden. Vielmehr ist Integration eine Daueraufgabe, die nachhaltig und strukturell angegangen werden muss. Daher legt die Bundesregierung im vorliegenden Nationalen Aktionsplan Integration einen besonderen Schwerpunkt auf Maßnahmen zur Strukturveränderung.

So wurde beispielsweise in den Dialogforen „Frühkindliche Förderung“ und „Bildung, Ausbildung, Weiterbildung“ eine Verankerung der Qualifizierung in interkultureller Kompetenz sowie eine Erhöhung des Anteils von Fachkräften mit Migrationshintergrund im Bildungswesen beschlossen. Im Dialogforum „Arbeitsmarkt und Erwerbsleben“ wurde der Aufbau von Unterstützungsstrukturen zur Umsetzung des Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen (sog. Anerkennungsgesetz) vereinbart. Dadurch wird es Migrantinnen und Migranten besser ermöglicht, in ihrem im Herkunftsland erlernten Beruf zu arbeiten. Gleichzeitig kann dadurch der drohende Fachkräftemangel bekämpft werden.

In den Dialogforen „Sport“ und „Kultur“ hat die Bundesregierung beschlossen, die Förderrichtlinien bei der Sport- und der Kulturförderung zu ändern. So müssen Zuwendungsempfänger zukünftig ein besonderes Augenmerk auf die Integration von Menschen legen, die bislang wenig erreicht wurden. Dazu zählen auch Migrantinnen und Migranten. Im Dialogforum „Migranten im öffentlichen Dienst“ wurden Maßnahmen vereinbart, um den Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltung zu erhöhen. Dadurch wird auch zur interkulturellen Öffnung der Verwaltung beigetragen.

All diese Maßnahmen haben das Ziel, durch Strukturveränderungen die Grundlagen für eine dauerhafte und nachhaltige Integration in Deutschland zu schaffen.

Eine neue Qualität der Integrationspolitik stellt der Nationale Aktionsplan Integration aber auch deshalb dar, weil künftig die Erreichung von Zielen in der Integrationspolitik anhand von Indikatoren überprüfbar wird. Der Aktionsplan ist dabei als längerfristiger Prozess angelegt, der über die Legislaturperiode hinausgeht. Das Überprüfen der Zielerreichung soll in regelmäßigen Abständen erfolgen. Die Ergebnisse werden in einem Fortschrittsbericht veröffentlicht.

Zentrale Aufgabe der Integrationspolitik ist es, das Ziel der gleichen Teilhabe von Menschen mit Migrationshin-

43 Bundesregierung: Nationaler Integrationsplan – Erster Fortschrittsbericht, Berlin 2008.

44 Vgl. Kapitel V.6.

45 Vgl. Kapitel II.2.1.

tergrund zu verwirklichen. Solange diese in wesentlichen gesellschaftlichen Bereichen – wie Bildung, Ausbildung, Arbeitsmarkt, Gesundheitsversorgung – noch nicht umfassend gewährleistet ist, besteht für alle Handlungsbedarf. Im Nationalen Aktionsplan Integration haben die Beteiligten gezeigt, dass sie sich ihrer Verantwortung bei der Erreichung dieses gemeinsamen Ziels stellen. Bund, Länder, Kommunen, Vereine, Verbände und Migrantenorganisationen leisten hierzu gemeinsam ihren Beitrag.

2 Dialog mit Migranten

Migrantenorganisationen bilden Brücken zwischen Einwanderern und deren Familien und der einheimischen Bevölkerung. Sie können wichtige Akteure der Integration sein. Das gilt beispielsweise für Fragen des Spracherwerbs, des bürgerschaftlichen Engagements, des frühen Besuchs von Kindertageseinrichtungen und der Elternbeteiligung. Sie können der einheimischen Gesellschaft und der Politik die Probleme vermitteln, denen sich Migrantinnen und Migranten ausgesetzt sehen. Es ist daher der richtige Weg, wenn Bund, Länder, Kommunen und nicht staatliche Akteure Migrantinnen und Migranten und deren Organisationen in die Gestaltung von Integrationsmaßnahmen einbeziehen.

2.1 Dialogforen

Bereits der Nationale Integrationsplan war durch einen partnerschaftlichen Dialog gekennzeichnet, bei dem Politik und Zivilgesellschaft in den Arbeitsgruppen gemeinsam Ergebnisse erarbeitet haben. Bei der Arbeit am Nationalen Aktionsplan Integration (NAP-I)⁴⁶ wurde das Dialogprinzip fortgesetzt: Bund, Länder, Kommunen und nicht staatliche Akteure – darunter über 30 Migrantenorganisationen – haben in elf Dialogforen ebenfalls gemeinsam den Aktionsplan erarbeitet.⁴⁷

Der NAP-I ist gerade auch das Ergebnis einer engen und konstruktiven Zusammenarbeit mit Migrantinnen und Migranten und ihren Organisationen. Deren Mitwirkung nach dem Grundsatz „Wir reden mit Migranten, nicht über sie“ war und ist der Beauftragten ein besonders wichtiges Anliegen. Bei den Integrationsgipfeln, in den Dialogforen und vielen begleitenden Veranstaltungen

waren und sind Migrantinnen und Migranten als aktive Partnerinnen und Partner beteiligt.

Insgesamt haben über 30 überwiegend bundesweit tätige Migrantenorganisationen an der Erarbeitung des NAP-I mitgewirkt. Die Zusammensetzung war dabei je nach Dialogforum unterschiedlich. Beteiligt waren bundesweit tätige Dachverbände wie die Bundesarbeitsgemeinschaft der Immigrantenverbände (BAGIV), die Türkische Gemeinde in Deutschland (TGD) oder der Kroatische Weltkongress in Deutschland. Mitgewirkt haben auch Religionsgemeinschaften, die Integrationsarbeit leisten, wie die Alevitische Gemeinde Deutschland oder die Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion e.V. (DITIB), sowie zahlreiche fachspezifische Migrantenorganisationen: z.B. Elternvereine, Lehrernetzwerke, Unternehmervereinigungen, Kulturvereine, Bildungseinrichtungen, Studierendenverbände, Akademikerverbände, Gesundheitsorganisationen.

Die Migrantenorganisationen haben mit ihrer Expertise einen wichtigen Beitrag zum Gelingen des NAP-I geleistet, aber auch sich selbst an verschiedenen Stellen mit eigenen Maßnahmen zur Zielerreichung verpflichtet. So werden beispielsweise im Rahmen eines Projekts des Forums der Migrantinnen und Migranten im Paritätischen (FdM), das vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und der Beauftragten unterstützt wird, Empfehlungen zur Förderung der Strukturen von Migrantenorganisationen erarbeitet, die auch eine bessere Grundlage für bürgerschaftliches Engagement von Migrantenorganisationen schaffen sollen, um mehr Migrantenorganisationen als Träger von Integrationsprojekten bzw. von bürgerschaftlichem Engagement zu erschließen.

2.2 Integrationspolitischer Dialog mit Migrantenorganisationen

Im Juni 2006 hat die Beauftragte erstmals einen großen Kreis von überregional und bundesweit tätigen Migranten(dach)organisationen, fachlich spezialisierten Migrantenorganisationen und Einzelpersonen zu einem integrationspolitischen Dialog im Vorfeld des ersten Integrationsgipfels eingeladen. Damit wurde die Teilhabe von Migrantenorganisationen an der Erarbeitung des Nationalen Integrationsplans in die Wege geleitet. Seitdem lädt die Beauftragte regelmäßig bundesweit und überregional tätige Migranten(dach)organisationen zu einem integrationspolitischen Dialog in das Bundeskanzleramt ein. Die Migranten(dach)organisationen werden über wichtige laufende integrationspolitische Maßnahmen der Bundesregierung informiert, aktuelle Themen

⁴⁶ Die Bundesregierung: Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen. Berlin 2011. Für weitere Informationen vgl. www.nationaler-aktionsplan-integration.de.

⁴⁷ Vgl. Kapitel II.1.

und Anliegen der Migrantenorganisationen werden aufgegriffen und diskutiert.

Für beide Seiten ist der integrationspolitische Dialog ein wichtiger Austausch. Migranten(dach)organisationen haben einen direkten und regelmäßigen Kontakt zu politischen Entscheidungsträgern zum Thema Integration. Die Beauftragte hat die Möglichkeit, integrationspolitische Vorhaben detailliert zu erläutern und die Organisationen für gemeinsame Zielsetzungen zu gewinnen. Auch die Organisationen haben hierbei ihre Vernetzung und Zusammenarbeit vorangebracht. Migrantenorganisationen werden seit Beginn des Dialogs im Rahmen der Erstellung des Nationalen Integrationsplans zunehmend um Mitarbeit in Gremien, bei Projekten und Integrationsmaßnahmen angefragt. Die Beauftragte hat die Publikation „Migranten(dach)organisationen in Deutschland“⁴⁸ im April 2012 veröffentlicht, um allen Interessierten eine Übersicht über Migranten(dach)organisationen zur Verfügung zu stellen.

2.3 Der Integrationsbeirat

Integration ist als Thema in der Mitte der Gesellschaft angekommen. Es herrscht Konsens, dass Integration alle Menschen in unserem Land angeht – mit und ohne Migrationshintergrund. Der Dialog muss mit und zwischen allen hier lebenden Menschen vertieft und erweitert werden. Diesem Gedanken trägt der 2011 gegründete „Beirat der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration“ Rechnung. Er ermöglicht kontinuierliche Beratung und Austausch auch zwischen den Integrationsgipfeln.

Am 23.05.2011 konstituierte sich der Integrationsbeirat. Seine Aufgabe besteht laut § 1 des Errichtungserlasses darin, dass er „die Beauftragte bei der Erfüllung ihrer Aufgaben berät und unterstützt.“⁴⁹ Die Beauftragte setzt mit seiner Gründung einen entsprechenden Auftrag aus dem Koalitionsvertrag für die 17. Legislaturperiode um.⁵⁰ Der Beirat steht im Zeichen des Dialogprinzips der Beauftragten: Nicht übereinander, sondern miteinander reden. Durch die Anbindung an das Kanzleramt strahlt dieses Dialogprinzip auf die gesamte Integrationspolitik der Bundesregierung aus.

Der Integrationsbeirat soll aktuelle Themen der Integrationspolitik in die Zivilgesellschaft hineinragen und das Miteinander in Deutschland fördern. Um eine möglichst breite Sicht auf Integration und Integrationspolitik formulieren zu können, vereint das neue Gremium durch seine Zusammensetzung vielfältige Sichtweisen auf Integration und Integrationspolitik in Deutschland.

Deshalb sind neben 10 Migrantenorganisationen u.a. auch die kommunalen Spitzenverbände, Stiftungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die Freie Wohlfahrtspflege, Kirchen und Religionsgemeinschaften, der Sport sowie Wissenschaft und Forschung vertreten.⁵¹ Zudem berief die Beauftragte drei Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie fünf Einzelpersonen, die „jenseits von Organisationsvertretern die Diskussion bereichern können“ (§ 2 Abs. 1 des Erlasses). Der oder die Vorsitzende des Innenausschusses des Bundestages, der oder die Vorsitzende der Integrationsministerkonferenz und ein Vertreter oder eine Vertreterin des Bundesinnenministeriums stellen als ständige Gäste die Verbindung zu zentralen staatlichen Akteuren in der Integrationspolitik sicher.⁵²

Mit dem Beirat steht der Beauftragten ein Gremium zur Seite, das sie auf breiter gesellschaftlicher Grundlage beraten, zu aktuellen Fragen der Integration Diskussionen anstoßen und diese in die Mitte der Gesellschaft hineinragen kann.

Der Beirat bietet so eine Plattform für grundsätzliche Themen wie: Was bedeuten „Heimat und Identität“ für Einwanderer und Einheimische? Wie lange ist „Migrationshintergrund“ eine sinnvolle Kategorie zur Beschreibung von Biographien? Wie wollen wir in Zukunft in Deutschland zusammenleben?

Dabei profitiert der Beirat von der jahrelangen gemeinsamen Arbeit vieler seiner Mitglieder, beispielsweise am Nationalen Integrationsplan und am Nationalen Aktionsplan Integration. Zu einer festen Vertrauensbasis haben aber auch die vielen Gespräche beigetragen, unter anderem bei den bisherigen Integrationsgipfeln und den regelmäßigen Dialogveranstaltungen mit den Migrantenorganisationen.⁵³

48 Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Migranten(dach)organisationen in Deutschland. Berlin 2012.

49 Erlass über die Errichtung eines Beirats der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration vom 20.12.2010, GMBL 2011, S.15.

50 Koalitionsvertrag vom 26.10.2009, S. 74.

51 Die Verbände und Organisationen mit Vorschlagsrecht sind in § 2 Abs. 1 des Erlasses über die Errichtung eines Beirats der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration vom 20.12.2010 (GMBL 2011, S. 15.) genannt.

52 Eine vollständige Übersicht über die Mitglieder und ständigen Gäste des Beirats der Integrationsbeauftragten findet sich auf der Internetseite der Beauftragten (www.integrationsbeauftragte.de) unter „Integrationsbeirat“.

53 vgl. Kapitel II.1, II.2.1. und II.2.2.

Neben den grundsätzlichen Themen werden im Beirat auch konkrete Fragen des Spracherwerbs, der Bildung und Arbeitsmarktintegration erörtert. Die Fachkräftezuwanderung aus dem Ausland wird zunehmend an Bedeutung gewinnen, mit allen Herausforderungen, die sich daraus für die Integration der Fachkräfte und ihrer Familien ergeben.

Bei seiner konstituierenden Sitzung im Mai 2011 beschloss der Beirat die Bildung von fünf Arbeitsgruppen aus seiner Mitte. Sie bereiten Beschlüsse des Beirats zu diesen Themen vor:

- Arbeitsgruppe 1: „Heimat und Identität in der Einwanderungsgesellschaft“
(Vorsitz: Ali Toprak, Alevitische Gemeinde Deutschland e.V.)
- Arbeitsgruppe 2: „Soziale Partizipation“
(Vorsitz: Mehmet Tanriverdi, Vorsitzender der Bundesarbeitsgemeinschaft der Immigrant*innenverbände e.V.)
- Arbeitsgruppe 3: „Politische Teilhabe“
(Vorsitz: Eva Irrgang, Landrätin des Landkreises Soest)
- Arbeitsgruppe 4: „Flüchtlinge und Illegale“
(Vorsitz: Donata Freifrau Schenck zu Schweinsberg, Vizepräsidentin des Deutschen Roten Kreuzes)
- Arbeitsgruppe 5: „Dimensionen der Integrationsförderung (Zuwanderung und Integration)“
(Vorsitz: Heinrich Alt, Mitglied im Vorstand der Bundesagentur für Arbeit)

Nach Bekanntwerden der Hintergründe der Mordserie der terroristischen Organisation „Nationalsozialistischer Untergrund“ (NSU) im November 2011 initiierte die Beauftragte eine weitere Arbeitsgruppe des Beirats. Diese Arbeitsgruppe 6 „Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“ konstituierte sich unter dem Vorsitz von Mustafa Yaman nur wenige Wochen später am 13.12.2011 und erarbeitete eine Beschlussvorlage mit dem Titel „Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und rechtsextremem Gewalt“. Dieser Text wurde bei der folgenden Sitzung des Integrationsbeirats am 12./13.03.2012 dem Plenum vorgelegt, von diesem beraten und beschlossen.⁵⁴

⁵⁴ Alle Beschlüsse des Beirats sind veröffentlicht auf der Internetseite der Beauftragten (www.integrationsbeauftragte.de) unter „Integrationsbeirat“.

Im ersten von insgesamt 10 Punkten betont der Beschluss die Notwendigkeit entschlossener Aufklärung der NSU-Anschlagserie und effektiver Strafverfolgung. Etwaige Fehler bei der Arbeit der Sicherheitsbehörden müssten aufgedeckt und behoben werden. Der Beirat fordert zudem einen angemessenen Umgang mit den Opfern und ihren Angehörigen. Dazu gehörten auch „geeignete Formen des Gedenkens“.

Zugleich appelliert der Beirat an die Verantwortung der Zivilgesellschaft, aber auch von Politik und Medien. Politik und Medien könnten „mit ihrem Verhalten dazu beitragen, dass Rassismus und Fremdenfeindlichkeit insgesamt steigen oder sinken.“ Besonderes Augenmerk wird auf die Prävention von Extremismus und Gewaltbereitschaft gelegt: „Eine gute Schule hilft, rechtsextremem Gewalt vorzubeugen.“ Es müsse dort gelehrt und gelernt werden, „die Verfassung im Alltag zu leben.“

Auch Arbeitgeber und Arbeitnehmer nimmt der Beschluss in die Pflicht, um am Arbeitsplatz Respekt und Chancengleichheit zu gewährleisten. Es werde erwartet, dass die Sozialpartner in die Betriebe hineinwirkten mit dem Ziel, dass rassistische Äußerungen ernsthaft aufgegriffen und konsequent sanktioniert würden bis hin zur Kündigung. Alle privaten und öffentlichen Arbeitgeber seien gefordert, mit ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auf reale Chancengleichheit hinzuwirken. Von staatlicher Seite trügen vor Ort insbesondere die Kommunen große Verantwortung, bräuchten dabei jedoch bundesstaatliche Koordinierung und Unterstützung.

Zudem fasste der Beirat bei der Sitzung im März 2012 einen Beschluss zur Integration von zuwandernden Fachkräften mit dem Titel „Working and living in Germany – Your future!“.

Der Beschluss enthält vielfältige und umfangreiche Vorschläge für einen Paradigmenwechsel in der deutschen Einwanderungs- und Integrationspolitik: Statt einer Abwehrhaltung, welche über Jahrzehnte die Einwanderungspolitik bestimmt habe, sei eine Willkommens- und Anerkennungskultur nötig.

Diese Willkommens- und Anerkennungskultur müsse dabei für alle drei Etappen der Integration gelten: Während der „Vorintegration“, also bereits vor Zuzug nach Deutschland, sodann bei der „Erstintegration“ nach Einreise und dann verstetigt im Sinne einer „Etablierung in Deutschland“.

Sie müsse sich niederschlagen in so unterschiedlichen Prozessen wie der Visumserteilung durch deutsche Botschaften und den Regelungen zum Arbeitsmarktzu-

gang für ausländische Absolventen deutscher Hochschulen.

Ziel ist es, qualifizierte Arbeitskräfte im In- und Ausland zu gewinnen und ihnen und ihren Familien in Deutschland eine Heimat zu bieten. Potential sieht der Beschluss vor allem bei deutschen Auslandsschulen und ausländischen Absolventen deutscher Ausbildungsgänge (betrieblich oder akademisch). Aber auch unter Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen befänden sich häufig gut qualifizierte Personen, denen der Weg zu einer beruflichen Tätigkeit erleichtert werden sollte. Schließlich könnten auch Städte- und Regionalpartnerschaften ein Weg zu Beziehungen ins Ausland sein und den Weg zur Gewinnung von ausländischen Fachkräften ebnen.

In den Blick genommen wird auch die (Nach-)Qualifizierung der ersten und zweiten Einwanderergeneration und diesbezüglich auf Ansätze aus dem Nationalen Integrationsplan und dem Nationalen Aktionsplan Integration verwiesen.

Adressaten der Vorschläge sind Politik, Gesellschaft, Wirtschaft, Verwaltung, Verbände, Wissenschaft, Organisationen (auch Migrantenorganisationen), Institutionen und Privatpersonen.

Als kurzfristige Maßnahmen werden der Aufbau eines zentralen Internetportals (unter Nutzung verschiedener bereits bestehender Informationsseiten) sowie die Einführung einer Einwandererbürgerschaft für Fachkräfte durch den jeweiligen Arbeitgeber vorgeschlagen. Eine solche Bürgerschaft etwa zur Übernahme von Krankenkassenkosten, Lebensunterhalt und ggf. Rücktransportkosten würde die Einwanderungsformalitäten beschleunigen. Auch eine bessere Willkommenskultur im In- und Ausland (u.a. an den deutschen Botschaften) sei kurzfristig erreichbar. Gleiches gelte für die bessere Einbeziehung und Unterstützung von Migrantenorganisationen bei der Beratung von zuwandernden Fachkräften.

Darüber hinaus beriet der Beirat bei seiner Sitzung im März 2012 eine Vorlage zum Thema „Heimat und Identität in der Einwanderungsgesellschaft“. Sie soll in der folgenden Sitzung abschließend beraten und verabschiedet werden.

Der Beirat der Beauftragten soll etwa dreimal jährlich als Plenum tagen.⁵⁵ Zwischen den Sitzungen treffen sich zudem die Arbeitsgruppen, die sich vertieft mit verschie-

denen Themen befassen und Beschlüsse des Beirats vorbereiten. Beschlüsse fasst der Beirat mit Zweidrittelmehrheit. Knappe Mehrheiten zu strittigen Entscheidungen sind damit unmöglich, es braucht den weitgehenden Konsens der in ihm vertretenen integrationspolitischen Akteure.

Zur inhaltlichen und organisatorischen Unterstützung der Arbeit des Beirats und seiner Arbeitsgruppen wurde im Arbeitsstab der Beauftragten eine Geschäftsstelle mit zwei Stellen eingerichtet. Aktuelle Informationen zur Arbeit des Beirats und die Beschlüsse sind auf der Internetseite der Beauftragten unter „Integrationsbeirat“ veröffentlicht. Der Beirat wird jeweils für die Dauer einer Legislaturperiode berufen.

3 Dialog mit Ländern, Kommunen und auf europäischer Ebene

Integrationspolitik wird nicht allein auf Bundesebene gestaltet. Vielmehr liegt die Zuständigkeit für zentrale integrationspolitische Bereiche bei den Ländern und Kommunen – wie z.B. Bildung und frühkindliche Förderung. Eine zunehmend wichtigere Rolle spielt aber auch die europäische Ebene, seit mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 01.12.2009 erstmals eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für die Förderung der Integration von Drittstaatsangehörigen eingeführt wurde. Daher ist der Dialog mit Ländern, Kommunen und auf europäischer Ebene von herausragender Bedeutung für eine erfolgreiche Integrationspolitik des Bundes.

3.1 Integrationsministerkonferenz der Länder

Die Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren der Länder (IntMK) ist ein im Jahre 2006 eingerichtetes Gremium der Bundesländer. Sie berät und beschließt über grundsätzliche und länderübergreifende Angelegenheiten der Integrationspolitik. Die erste Konferenz fand im April 2007 statt. Die IntMK ist somit die jüngste Fachministerkonferenz der Länder.

Mitglieder der IntMK sind die für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren der Länder. Inzwischen trägt die Hälfte der in der IntMK vertretenen Landesministerinnen und -minister sowie Senatorinnen und Senatoren die Zuständigkeit für Integration im Titel ihrer Ressorts. Zwei Ministerinnen und eine Senatorin für Integration haben derzeit einen

⁵⁵ Im Jahr 2011 fanden Sitzungen im Mai und im September statt, im Jahr 2012 bisher eine Sitzung im März.

Migrationshintergrund. In den meisten anderen Ländern ist Integration in den Ressorts für Arbeit und Soziales verortet. Im Freistaat Thüringen ist die Zuständigkeit für Integration im Innenressort angesiedelt, in Bremen liegt

die Zuständigkeit bei der Senatskanzlei. Für den Bund nehmen die Beauftragte und der Bundesminister des Innern als Gäste an der IntMK teil.

Übersicht der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren der Länder

Bundesland	Für Integration zuständiges Ressort	Minister/in bzw. Senator/in
Baden-Württemberg	Ministerium für Integration Baden-Württemberg	Ministerin Bilkay Öney
Bayern	Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen	Staatsministerin Christine Haderthauer
Berlin	Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales	Senatorin Dilek Kolat
Brandenburg	Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Brandenburg	Minister Günter Baaske
Bremen	Senatskanzlei	Präsident des Senats Jens Böhrnsen
Hamburg	Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration	Senator Detlef Scheele
Hessen	Hessisches Ministerium der Justiz, für Integration und Europa	Minister Jörg-Uwe Hahn
Mecklenburg-Vorpommern	Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales Mecklenburg-Vorpommern	Ministerin Manuela Schwesig
Niedersachsen	Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familien, Gesundheit und Integration	Ministerin Aygül Özkan
Nordrhein-Westfalen	Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen	Minister Guntram Schneider
Rheinland-Pfalz	Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen des Landes Rheinland-Pfalz	Ministerin Irene Alt
Saarland	Ministerium für Arbeit, Familie, Prävention, Soziales und Sport	Ministerin Monika Bachmann
Sachsen	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz	Staatsministerin Christine Clauß
Sachsen-Anhalt	Ministerium für Arbeit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt	Minister Norbert Bischoff
Schleswig-Holstein	Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration des Landes Schleswig-Holstein	Minister Emil Schmalfuß
Thüringen	Thüringer Innenministerium	Minister Jörg Geibert

Seit dem 01.10.2011 hat das Saarland für ein Jahr den Vorsitz der IntMK inne. Im Berichtszeitraum waren zuvor Nordrhein-Westfalen (bis 30.09.2010) und Rheinland-Pfalz (bis 30.09.2011) Vorsitzländer. Ab 01.10.2012 wird turnusgemäß Sachsen den Vorsitz der IntMK übernehmen.

Die IntMK kommt i.d.R. einmal jährlich zusammen. Im Berichtszeitraum fanden die 6. Konferenz am 16./17.02.2011 in Mainz und die 7. Konferenz am 21./22.03.2012 in Überherrn im Saarland statt. Die Beauftragte nahm an beiden Konferenzen teil. Die 7. Konferenz hob sich dadurch von den vorherigen Konferenzen ab, dass mit Dr. Angela Merkel erstmalig die Bundeskanzlerin an der IntMK teilgenommen hat. Damit hat die Bundeskanzlerin ihre Anerkennung für die enge Zusammenarbeit der Länder mit dem Bund im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Integration zum Ausdruck gebracht sowie die Bedeutung unterstrichen, die sie der Integrationspolitik beimisst.

Gegenwärtig arbeiten folgende Arbeitsgruppen, die von der Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister/Senatorinnen und Senatoren der Länder eingerichtet worden sind:

- Länderoffene AG „Den Erfolg der Integrationskurse sichern – Informationsstand aller Beteiligten verbessern und Integrationsmanagement optimieren“
- Länderoffene AG „Antisemitismus und Rassismus unter Zuwanderern“
- Länderoffene AG „Elternarbeit und Netzwerke für Elternbildung, Frühe Hilfen und Integration ausweiten“
- Länderoffene AG „Monitoring der interkulturellen Öffnung im öffentlichen Dienst“
- Länderoffene AG „Indikatorenentwicklung und Monitoring“

Zudem beteiligt sich die IntMK an der länderoffenen AG „Zwangsverheiratung“ der Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK).

Im Ergebnis der bisherigen Arbeiten der IntMK haben die Länder ihre Zusammenarbeit vertieft. So konnte weitgehender Konsens bezüglich der integrationspolitischen Ziele und Handlungsfelder erzielt und die Zusammenarbeit mit dem Bund ausgebaut werden. Der Aufbau und die Ergebnisse des Integrationsmonitorings der Länder⁵⁶

machen dies besonders deutlich. Jüngstes Beispiel hierfür ist der gemeinsame Länderbericht zum Nationalen Aktionsplan Integration.⁵⁷ Zudem hat sich die IntMK als zentraler Ansprechpartner des Bundes auf Landesebene in allen Fragen der Integration etabliert. Ein konstruktives und vertrauensvolles Zusammenwirken von Bund und Ländern in der Integrationspolitik ist für das Gelingen der Integration in Deutschland von grundlegender Bedeutung.

3.2 Integrationsbeauftragte der Länder

Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration und die Integrationsbeauftragten der Bundesländer stehen in regelmäßigem und engem Austausch. Ziel ist, eine bestmögliche Vernetzung und Abstimmung untereinander sowie einen optimalen Informationsaustausch sicherzustellen.

Die Aufgaben der Integrationsbeauftragten der Bundesländer sind vielfältig. Sie übernehmen ressortübergreifende Koordinierungsaufgaben und sind in den meisten Fällen für die Steuerung der Integrationskonzepte auf Landesebene zuständig. Zum Teil leiten sie die Geschäftsstellen der Integrationsbeiräte, die in fast allen Bundesländern eingerichtet wurden.

Zunehmend werden die Integrationsbeauftragten der Länder in die Strukturen der Ressorts, die für Integration zuständig sind, auf unterschiedlichen Hierarchieebenen eingebunden. Einige Bundesländer haben entschieden, keine/n eigene/n Integrationsbeauftragte/n mehr zu benennen. Hierzu gehören Baden-Württemberg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. Die meisten Bundesländer halten jedoch nach wie vor an den Integrationsbeauftragten fest. Der Gestaltungsspielraum der Integrationsbeauftragten hängt in hohem Maße von der institutionellen Einbindung sowie der Personal- und Mittelausstattung ab.

Die auf Länderebene zunehmende Einbindung der Integrationsbeauftragten in die Strukturen der Ressorts hängt mit den strukturellen Wandlungsprozessen zusammen, in denen sich die Zuschnitte der Ressorts und die Integrationspolitik der Bundesländer befinden. Die Integrationspolitik erfährt flächendeckend institutionelle Aufwertung. Eine Entwicklung hin zu Integrationsminis-

⁵⁶ Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister/Senatorinnen und Senatoren: Erster Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder 2005 – 2009, Mainz 2011. Vgl. hierzu auch Kapitel II.5.

⁵⁷ Vgl. www.nationaler-aktionsplan-integration.de.

terien ist zu beobachten. So entstand in Baden-Württemberg ein Ministerium, das ausschließlich für Integration zuständig ist. In weiteren sieben Bundesländern kommt in der Ressortbezeichnung der Begriff „Integration“ vor.

Bis 2010 fanden jährlich zwei Konferenzen der Integrationsbeauftragten der Bundesländer statt. Seit 2011 treffen sich die Beauftragten einmal im Jahr. Die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung nimmt stets an den Konferenzen teil, auf denen aktuelle Themen der

Integrationspolitik erörtert werden. Mit der Verabschiedung von Beschlüssen verdeutlichen die Integrationsbeauftragten ihre Standpunkte zu aktuellen Fragen der Integrationspolitik.

Die Integrationsbeauftragte des Bundes sorgt für zusätzliche Vernetzung und Informationsaustausch, indem sie die Integrationsbeauftragten der Länder zu Treffen in das Bundeskanzleramt einlädt.

Zuständige Ressorts und Integrationsbeauftragte der Bundesländer

Bundesland	Für Integration zuständiges Ressort	Integrationsbeauftragte/r
Baden-Württemberg	Ministerium für Integration Baden-Württemberg	kein/e Integrationsbeauftragte/r
Bayern	Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen	Martin Neumeyer
Berlin	Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales	Günter Piening (bis 30. Juni 2012)
Brandenburg	Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Brandenburg	N.N.
Bremen	Senatskanzlei	Silke Harth
Hamburg	Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration	kein/e Integrationsbeauftragte/r
Hessen	Hessisches Ministerium der Justiz, für Integration und Europa	Dr. Hans-Achim Michna
Mecklenburg-Vorpommern	Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales des Landes Mecklenburg-Vorpommern	kein/e Integrationsbeauftragte/r
Niedersachsen	Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familien, Gesundheit und Integration	kein/e Integrationsbeauftragte/r
Nordrhein-Westfalen	Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen	kein/e Integrationsbeauftragte/r
Rheinland-Pfalz	Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen des Landes Rheinland-Pfalz	Miguel Vicente
Saarland	Ministerium für Arbeit, Familie, Prävention, Soziales und Sport	Gaby Schäfer
Sachsen	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz	Prof. Dr. Martin Gillo
Sachsen-Anhalt	Ministerium für Arbeit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt	Susi Möbbeck
Schleswig-Holstein	Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration des Landes Schleswig-Holstein	Peter Lehnert, Stefan Schmidt
Thüringen	Thüringer Innenministerium	Petra Heß

3.3 Bundeskonferenz der Integrationsbeauftragten (BuKo)

Die Integrationsbeauftragte des Bundes lädt einmal jährlich die Integrations- und Ausländerbeauftragten der Länder und Kommunen zu der Bundeskonferenz der Integrationsbeauftragten ein, um über aktuelle Themen der Integrationspolitik zu beraten. Dabei tauschen sich die Integrations- und Ausländerbeauftragten mit Wissenschaftlern, Medienvertretern sowie staatlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteuren aus und entwickeln Handlungsansätze, die die Integrationsförderung voranbringen sollen. Die Integrationsbeauftragte des Bundes hat den Teilnehmerkreis der Bundeskonferenz in den letzten Jahren erweitert. Es kommen somit auch Leiterinnen und Leiter von Ausländerbehörden, Vertreterinnen und Vertreter von Migrantenorganisationen sowie andere Akteure zusammen, die mit den jeweiligen Themen der Bundeskonferenz befasst sind. An den Bundeskonferenzen 2010 und 2011 nahmen jeweils rund 300 Personen teil.

Im Zentrum der Bundeskonferenz 2010, die am 26. und 27.04.2010 in Oldenburg stattfand, stand das Thema Bildung und Arbeit. Die Beauftragten rückten damit die hohe Bedeutung einer erfolgreichen Bildung und der Teilhabe am Erwerbsleben als Grundlagen gelingender Integration in den Mittelpunkt. Die Botschaft, die von der Bundeskonferenz 2011 ausging, lautete: Verstärkte Kraftanstrengungen wie eine Bildungsoffensive sind notwendig, um mehr Menschen mit Migrationshintergrund den Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Entscheidend sind dabei die Sprachförderung von Anfang an und die intensivere Unterstützung von Schulen mit einem hohen Anteil von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund.

An den Beratungen waren auch jene Akteure beteiligt, die unmittelbar mit der Integration in den Arbeitsmarkt befasst sind: Integrationsbeauftragte der Bundesagentur für Arbeit und Vertreterinnen und Vertreter von Industrie- und Handels- sowie Handwerkskammern. Das ermöglichte einerseits einen breiten und vielfältigen Blick auf die verschiedenen Aspekte des Konferenzthemas. Andererseits entstanden so Kontakte zwischen den Integrationsakteuren vor Ort, die eine bessere Zusammenarbeit gewähren.

Nach einem einführenden Vortrag zum Thema „Qualifikationsstruktur und Arbeitsmarktintegration von Migranten in Deutschland“ beschäftigten sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer in Fachforen vertieft mit den Themen Bildung, Arbeitsmarktintegration und Anerkennung ausländischer Qualifikationen. Ergänzt

wurde das Schwerpunktthema durch Foren zu Gesundheit und Integrationsmonitoring.

Die Bundeskonferenz 2011 fand am 9. und 10.05.2011 in München statt. Unter dem Titel „Wahrnehmung und Wirklichkeit – Integrationsland Deutschland“ wurde darüber diskutiert, ob die Medien hinreichend differenziert über Integration berichten.

Im Verlauf der Tagung wurde festgestellt, dass Medien bei der Berichterstattung gesamtgesellschaftliche Entwicklungen und die Vielzahl von Beispielen erfolgreicher Integration verstärkt berücksichtigen müssten: Menschen mit Migrationshintergrund gelingt verstärkt der soziale Aufstieg. Die jüngste Pisa-Studie hat z.B. gezeigt, dass junge Menschen mit Migrationshintergrund bei der Bildung aufholen. Zudem wirken mehr als 600.000 Unternehmer mit Migrationshintergrund am wirtschaftlichen Aufschwung in Deutschland mit. Jeder 20. Arbeitsplatz in Deutschland entsteht in einem Betrieb, dessen Inhaber aus einer Zuwandererfamilie kommt. Gerade Medien hätten die Aufgabe, durch eine ausgewogene Berichterstattung einen Beitrag dazu zu leisten, dass sich die Wahrnehmung der Integration der Wirklichkeit annähert.

Neben den Integrationsbeauftragten, Leiterinnen und Leitern von Ausländerbehörden sowie Vertreterinnen und Vertretern von Migrantenorganisationen nahmen an der Konferenz insbesondere Medienakteure teil. Darunter auch Mitglieder des Zusammenschlusses „Neue deutsche Medienmacher“. Die „Neuen deutschen Medienmacher“ setzen sich aus Medienschaffenden mit unterschiedlichen Wurzeln zusammen. Sie setzen sich für mehr Vielfalt in den Medien ein und gaben der Konferenz wertvolle Impulse.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer behandelten in den Fachforen neben den Themen Medien und Integration sowie kommunale Medienarbeit auch die Themen Bildung und bürgerschaftliches Engagement sowie den Entwurf des Gesetzes „zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“.

Veranstaltungsorte der Bundeskonferenz seit 1999

Jahr	Veranstaltungsort	Bundesland
1999	Sindelfingen	Baden-Württemberg
2000	Lüneburg	Niedersachsen
2001	Leipzig	Sachsen
2002	Wolfsburg	Niedersachsen
2003	Augsburg	Bayern
2004	Berlin	Berlin
2005	Düsseldorf	Nordrhein-Westfalen
2006	Potsdam	Brandenburg
2007	Stuttgart	Baden-Württemberg
2008	Dresden	Sachsen
2009	Duisburg	Nordrhein-Westfalen
2010	Oldenburg	Niedersachsen
2011	München	Bayern
2012	Wiesbaden	Hessen

3.4 Dialog mit Kommunen und kommunalen Spitzenverbänden

Im Rahmen der Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans Integration wurde der bewährte Dialog mit der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände intensiv fortgesetzt. Die kommunalen Spitzenverbände – Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag und Deutscher Städte- und Gemeindebund – haben sich gemeinsam mit Vertretern aus einzelnen Kommunen aktiv an der Arbeit in den Dialogforen beteiligt. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hat darüber hinaus einen eigenen Beitrag zum Nationalen Aktionsplan Integration verfasst.⁵⁸ Er enthält Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände zu zehn integrationspolitischen Handlungsfeldern⁵⁹ zur Unterstützung der Integrationsbemühungen vor Ort.

Die Empfehlungen knüpfen an den Handlungsempfehlungen der kommunalen Spitzenverbände aus dem Nationalen Integrationsplan an. Die hiervon ausgehenden

Wirkungen und Entwicklungen der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland wurden 2011 in einer umfassenden Befragung von über 200 Städten, Gemeinden, und Landkreisen in Deutschland erhoben.⁶⁰ Die Ergebnisse der Studie belegen, dass das Politikfeld der lokalen Integrationspolitik eine bezeichnende Aufwertung erfahren hat und viele Kommunen der Integrationsarbeit eine hohe Bedeutung beimessen.⁶¹

Die Ausprägungen kommunaler Integrationspolitiken sind nach wie vor sehr vielfältig. Einen strukturierten Austausch über erfolgreiche Integrationsstrategien auf kommunaler Ebene bietet seit einigen Jahren der „Kommunale Qualitätszirkel zur Integrationspolitik“. Der Qualitätszirkel ist ein selbständig organisierter Arbeitskreis zum interkommunalen Austausch, an dem aber auch der Deutsche Städtetag, die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), Forschungseinrichtungen, Stiftungen sowie mit dem BAMF und der Beauftragten auch Bundesvertreter teilnehmen. Insgesamt nehmen 26 Städte und vier Landkreise am Arbeitskreis teil. Die Arbeit des Arbeitskreises wird gefördert aus dem Europäischen Integrati-

58 Die Bundesregierung: Nationaler Aktionsplan Integration: Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen, Berlin 2012, S.26 ff.

59 Integration vor Ort, Menschen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst, Arbeitsmarkt und Erwerbsleben, Bürgerschaftliches Engagement, Sprache und Integrationskurse, Frühkindliche Förderung, Bildung – Ausbildung – Weiterbildung, Gesundheit und Pflege, Sport, Kultur.

60 Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland, Berlin 2012.

61 Vgl. im Weiteren unter Kapitel VIII.1.

onsfonds. Seit 2009 koordiniert die Stadt Stuttgart in Zusammenarbeit mit der KGSt den Arbeitskreis federführend.

Ziel und Aufgabe des Qualitätszirkels ist es, kommunale Integrationsstrategien weiterzuentwickeln. In den vergangenen Jahren wurden daneben verschiedene Schwerpunktthemen aufgegriffen. Der Qualitätszirkel hat bislang zwei Positionspapiere zum „Kommunalen Bildungsmanagement“ sowie zu „Politischer Partizipation“ verfasst. Darüber hinaus stehen insbesondere die interkulturelle Öffnung der Verwaltung und die Weiterentwicklung von Integrationsmonitoring im Zentrum der Arbeit des Qualitätszirkels.

3.5 Europäische Integrationspolitik

In den vergangenen Jahren hat sich die Integration der sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet aufhaltenden Drittstaatsangehörigen zu einem zentralen Thema der Asyl- und Einwanderungspolitik der Europäischen Union (EU) entwickelt. Im Mittelpunkt stehen dabei die Förderung und Koordination des Austauschs über Erfahrungen und Projekte guter Praxis der einzelnen Mitgliedstaaten. Zudem stellt die EU finanzielle Unterstützung für die Förderung von Integrationsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten zur Verfügung.⁶²

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 01.12.2009 wurde erstmals eine Rechtsgrundlage für die Förderung der Integration von Drittstaatsangehörigen geschaffen. Jegliche Harmonisierung der Integrationspolitik wird darin jedoch explizit ausgeschlossen, d.h. die Integrationspolitik bleibt in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

Eine zentrale Rolle für den integrationspolitischen Dialog auf europäischer Ebene spielt das Netzwerk der Nationalen Kontaktstellen für Integration, das von der Kommission im Nachgang zu den Schlussfolgerungen des Rates für Justiz und Inneres vom Oktober 2002 eingerichtet wurde.

Das Hauptziel des Netzwerkes ist die Einrichtung eines Forums für den Austausch von Informationen und Beispielen guter Praxis zwischen den Mitgliedstaaten auf EU-Ebene, um so erfolgreiche Lösungen für die Integration von Einwanderern in allen Mitgliedstaaten zu finden. Darüber hinaus soll die politische Koordinierung und Kohärenz der Integrationspolitik auf nationaler Ebene mit integrationspolitischen Initiativen auf europäischer Ebene sichergestellt werden.

3.5.1 Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen

Im Juli 2011 präsentierte die Kommission eine Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen⁶³, deren Schwerpunkt auf Maßnahmen zur Steigerung der ökonomischen, sozialen, kulturellen und politischen Partizipation von Zuwanderern und auf einer Stärkung der Integrationsaktivitäten auf lokaler Ebene liegt. Zudem wird erstmalig die Rolle der Herkunftsländer im Integrationsprozess untersucht.

In der Integrationsagenda werden die zentralen Herausforderungen in Europa aufgezeigt, die bewältigt werden müssen, wenn die EU das Potenzial der Zuwanderung und den Wert der Vielfalt in vollem Umfang ausschöpfen soll. Dazu zählen insbesondere eine anhaltend niedrige Beschäftigungsquote von Migranten, steigende Arbeitslosigkeit, ein zunehmendes Risiko sozialer Ausgrenzung, Bildungsrückstände und die Gefährdung des gesellschaftlichen Zusammenhalts aufgrund von Integrationsdefiziten.

Zur Umsetzung der Integrationsagenda stellt die Kommission europäische Integrationsmodule vor. Nationale Regierungen können daraus Maßnahmen auswählen, die sich in ihrem spezifischen Kontext und für ihre jeweiligen Integrationsziele als effektiv erweisen. Darüber hinaus werden in der Integrationsagenda gemeinsame Indikatoren für ein Monitoring der integrationspolitischen Ergebnisse aufgeführt.

3.5.2 Europäische Integrationsmodule

Die Europäischen Integrationsmodule sind als flexibler Bezugsrahmen konzipiert, der den verschiedenen Voraussetzungen der Mitgliedstaaten angepasst werden kann, um in den einzelnen Mitgliedstaaten zu einer erfolgreichen Integrationspolitik beizutragen.

Die einzelnen Module konzentrieren sich auf verschiedene Aspekte des Integrationsprozesses entsprechend den „Gemeinsamen Grundprinzipien für die Politik der Integration von Einwanderern in der Europäischen Union“⁶⁴ aus dem Jahr 2004. Die europäischen Integrationsmodule, die in einer Reihe von Seminaren von Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten und von Organisationen der Zivilgesellschaft gemeinsam erarbeitet wurden, umfassen folgende drei Bereiche:

62 Vgl. Kapitel XIV.1.

63 Vgl. KOM(2011)455.

64 Vgl. Ratsdokument 14615/04.

- Einführungskurse und Sprachunterricht;
- Starkes Engagement der aufnehmenden Gesellschaft;
- Aktive Teilnahme von Migrantinnen und Migranten in allen Aspekten des gemeinsamen Lebens.

3.5.3 Europäische Integrationsindikatoren

Die Kommission hat die europäische Statistikbehörde Eurostat mit der Durchführung eines Pilotprojekts zum Monitoring der Ergebnisse der Integrationspolitik in den Mitgliedstaaten beauftragt. Damit werden die Schlussfolgerungen der vierten europäischen Integrationsministerkonferenz umgesetzt, die im April 2010 in Saragossa stattgefunden hat. Das Pilotprojekt schließt ein die Entwicklung einer Reihe gemeinsamer Kernindikatoren zur besseren Vergleichbarkeit und zur Stärkung des europäischen Lernprozesses.

Die Resultate des Pilotprojektes wurden im Frühsommer 2011 von Eurostat veröffentlicht.⁶⁵ Die Indikatoren in den Politikbereichen Beschäftigung, Bildung, soziale Integration und aktive Bürgerbeteiligung sollen als Basis für ein systematisches Monitoring auf EU-Ebene dienen und zu einer stärkeren Koordination der Integrationspolitik beitragen.

Zur Weiterentwicklung der europäischen Integrationsindikatoren hat die EU-Kommission den Think Tank „Migration Policy Group“ beauftragt, gemeinsam mit Partnern eine Reihe von Seminaren über die europäischen Integrationsindikatoren durchzuführen und Berichte zu veröffentlichen.

Die Seminare und Berichte sollen analysieren, ob die in dem Eurostat-Bericht ersichtliche unterschiedliche Lage der Migrantinnen und Migranten in den EU-Mitgliedstaaten Ergebnis verschiedener Integrations- und Migrationspolitik, unterschiedlicher Migrantenpopulationen oder aber generell der politischen Rahmenbedingungen ist. Ferner soll in dem Projekt überprüft werden, wie die konkreten Ergebnisse von Integrationspolitik mithilfe der europäischen Integrationsindikatoren besser erfasst werden können.⁶⁶

Ziel des Projektes ist eine bessere Evaluierung der Integrationspolitik in den Mitgliedstaaten. Einflussfaktoren der Integration sollen damit stärker in den Blick

genommen und die Vernetzung von Integration mit anderen europäischen Kooperationen und Zielen – inklusive der Strategie 2020 – verbessert werden.

3.5.4 Schlussfolgerungen des Rates und der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zur Europäischen Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen

Der Rat der Europäischen Union hat am 13./14.12.2011 Schlussfolgerungen zur Europäischen Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen verabschiedet.⁶⁷ Darin erkennt der Rat die Rolle der Europäischen Kommission bei der Koordinierung der Vernetzung und des Wissensaustauschs der Mitgliedstaaten an und schlägt folgende Maßnahmen zur Umsetzung der europäischen Integrationsagenda vor:

- Entwicklung eines nicht verbindlichen Koordinierungsmechanismus zur Verbesserung der Vernetzung und des Voneinanderlernens der Mitgliedstaaten;
- Weiterentwicklung des Monitoringsystems zur Überprüfung der Ergebnisse der Integrationspolitik auf Grundlage der europäischen Integrationsindikatoren;
- Förderung der Weiterentwicklung der europäischen Integrationsmodule;
- Stärkung einer engeren Zusammenarbeit der Nationalen Kontaktstellen für Integration;
- Prüfung von Möglichkeiten zur Kooperation mit den Herkunftsländern;
- Gewährleistung einer reibungslosen Finanzierung von Integrationsmaßnahmen auf europäischer Ebene.

Die österreichische, die deutsche und die niederländische Delegation haben eine ergänzende Erklärung für das Ratsprotokoll abgegeben, in der die Beschränkung der europäischen Integrationspolitik auf die Integration von Drittstaatsangehörigen bemängelt wird: „Die österreichische, die deutsche und die niederländische Delegation sind der Auffassung, dass sich der europäische Informationsaustausch im Integrationsbereich nicht nur auf die Erfahrungen mit Drittstaatsangehörigen konzentrieren sollte, sondern auch die Erfahrungen bei der sozialen

65 European Commission / Eurostat: Indicators of Immigrant Integration – a Pilot Study. Luxembourg 2011.

66 Vgl. www.migpolgroup.org/projects_detail.php?id=62.

67 Vgl. Ratsdokument 18296/11.

Eingliederung aller Menschen mit Migrationshintergrund umfassen sollte. (...) Häufig sind Migranten aus Mitgliedstaaten und eigene Staatsangehörige mit Migrationshintergrund bei der Integration mit den gleichen Herausforderungen wie Migranten aus Drittländern konfrontiert. (...) Insofern entspricht eine Beschränkung des europäischen Austauschs auf Drittstaatsangehörige offenbar nicht der gegenwärtigen Praxis.“⁶⁸

Die Beauftragte begrüßt diese ergänzende Erklärung ausdrücklich. Die Beauftragte hat sich in der Vergangenheit wiederholt dafür ausgesprochen, dass die Zielgruppe europäischer Integrationspolitik auf Unionsbürger, die sich in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten, sowie die Nachkommen von Zuwanderern, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzen, ausgeweitet und damit der Praxis in den Mitgliedstaaten Rechnung getragen wird.⁶⁹

3.6 Dialog und Zusammenarbeit mit Stiftungen

Die Zusammenarbeit der Integrationsbeauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration mit Stiftungen ist eng und vertrauensvoll. Es findet ein konstruktiver Austausch statt, mit dem Ziel sich gemeinsam für das gesellschaftlich wichtige Thema Integration einzusetzen. Der Dialog und die Verzahnung mit den auf dem Gebiet der Integration tätigen Stiftungen sind von großer Bedeutung, da die Stiftungen mit ihren Aktivitäten eine große gesellschaftliche Wirkung erzielen können. Auch stellen sie einen wichtigen gesellschaftlichen Motor für gesellschaftliche Impulse und Innovationen dar. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang insbesondere die Stiftungen, die den Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration tragen: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Körber-Stiftung, Stiftung Mercator, Robert Bosch Stiftung, Vodafone Stiftung Deutschland, VolkswagenStiftung und Zeit-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius.

Zu dem engen Austausch gehört auch, dass die Integrationsbeauftragte eine Reihe von Veranstaltungen in Kooperation mit einigen Stiftungen durchgeführt hat. Stiftungen sind innovative zivilgesellschaftliche Akteure im Bereich der Integrationspolitik. Bei den letzten in den Berichtszeitraum fallenden Nationalen Integrationsgipfeln, – der 4. Integrationsgipfel fand am 03.11.2010 und der 5. Integrationsgipfel fand am 31.01.2012 statt – waren

sie wichtige Partner. An der Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans, der auf dem 5. Integrationsgipfel der Öffentlichkeit vorgestellt wurde, haben die Stiftungen mitgewirkt. Sie beteiligten sich maßgeblich an den themenspezifischen Dialogforen, indem sie ihre Empfehlungen und die Erfahrungen aus ihren Projekten zur Integrationsförderung in die Diskussionen einbrachten. Darüber hinaus werden mit einigen Stiftungen gemeinsame Projekte im Bereich Medien konzipiert, die bei ihrer Umsetzung von der Beauftragten finanziell gefördert werden.

Weiterhin besteht eine besonders enge Zusammenarbeit mit der Deutschlandstiftung Integration, die im Jahre 2008 vom Verband Deutscher Zeitschriftenverleger (VDZ) gegründet wurde und deren Vorstand die Integrationsbeauftragte angehört. Das Kernanliegen der Stiftung ist es, mit ihren Aktivitäten die Chancengleichheit von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland zu fördern.

Schwerpunkte der Stiftungsarbeit sind der Abbau von Sprachbarrieren, die Förderung von Lese- und Schreibfähigkeit sowie die Kommunikationskompetenz. Daneben schafft sie es als Medienstiftung, dem Thema Integration in der Presse und in der Öffentlichkeit mehr Gewicht zu verleihen und damit eine konstruktive Debatte zu fördern. Der Neujahrsempfang der Stiftung zum Jahresbeginn 2012 fand unter der Teilnahme der Bundeskanzlerin statt, die damit die große Bedeutung des Engagements der Stiftungen als zivilgesellschaftliche Akteure im Bereich der Integration würdigte.

Anfang 2010 entwickelte die Stiftung die Anzeigenkampagne „Raus mit der Sprache. Rein ins Leben.“ Mit diesem Slogan lädt die Deutschlandstiftung Integration Menschen mit Migrationshintergrund dazu ein, die deutsche Sprache zu erlernen. Die Darstellung von prominenten Mitbürgerinnen und Mitbürgern mit Migrationshintergrund in der Kampagne bietet zudem jungen Menschen mit Migrationshintergrund Vorbilder erfolgreicher Integration.

Die Deutschlandstiftung Integration entwickelt derzeit gemeinsam mit ihren Kooperationspartnern der Bundesliga Stiftung und der Deutschen Telekom die Initiative „Geh Deinen Weg“, die junge begabte Menschen mit Migrationshintergrund bei ihrer erfolgreichen Integration in die deutsche Gesellschaft unterstützen soll. Durch die Vernetzung mit bestehenden Integrationsinitiativen vor Ort, durch Einbindung von erfolgreich im Berufsleben stehenden Mentoren, durch Kooperationen mit Begabtenförderungswerken, Unternehmen und anderen Institutionen sollen junge Menschen mit Migrationshin-

68 Vgl. Council doc. 18296/11.

69 Vgl. 8. Lagebericht, Kapitel II.5.1.

tergrund in ihrem Bildungsweg begleitet, unterstützt und gefördert werden. Langfristig soll damit ein weitreichendes Netzwerk mit Vorbildern gelungener Integration geschaffen werden, die ihrerseits mit ihrem Potenzial in die Gesellschaft positiv einwirken können.

Die Integrationsbeauftragte ist Mitglied des Kuratoriums der 2012 gegründeten Stiftung Bildung ! Egitim !. Diese Stiftung wurde von einem der größten türkischen Unternehmen in Deutschland, der Sahinler Group Europe, gegründet. Ihr Ziel ist es, die Bildungs- und Ausbildungssituation von jungen Menschen mit Migrationshintergrund zu verbessern und sie beim Berufseinstieg zu unterstützen. Diese Stiftung besitzt Leuchtturmscharakter, da sie als Vorbild und Beispiel für andere Unternehmen bzw. Unternehmerinnen und Unternehmer mit Migrationshintergrund in Deutschland gelten kann.

Der Bedeutung der Stiftungen hat die Integrationsbeauftragte auch bei der Zusammensetzung des Beirats Rechnung getragen, indem sie eine Vertreterin der Stiftungen, die den Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration tragen, als Mitglied in den Beirat berufen hat.

Stiftungen sind auch wichtige Geber von Fördermitteln für Integrationsprojekte. Es gibt zahlreiche Stiftungen, die sich auf dem Gebiet der Integration mit Projekten und Konzepten engagieren. Sie widmen sich vermehrt dem gesellschaftlich relevanten Thema Integration und suchen nach Antworten auf die neuen Anforderungen unserer Zeit. Sie setzen ihre Fördermittel gezielt für Integrationsprojekte ein und tragen damit entscheidend zur erfolgreichen Integration von Migrantinnen und Migrantinnen in unsere Gesellschaft bei. Ihr Hauptaugenmerk richten sie dabei besonders auf die Bildungsförderung junger Menschen mit Migrationshintergrund. Nähere Auskünfte über Stiftungen, die im Bereich Integration aktiv sind, erteilt der Bundesverband deutscher Stiftungen.

4 Integration von Anfang an

Erfolgreiche Integrationsprozesse sind das gemeinsame Interesse von Bund, Ländern und Kommunen. Migrantinnen und Migranten können ihre Potenziale aber nur dann umfassend aktivieren, wenn sie die Eingliederung in Arbeitsmarkt und Gesellschaft erfolgreich bewältigen. Hierfür werden zahlreiche Hilfen und Integrationsmaßnahmen von staatlichen und nicht staatlichen Akteuren zur Verfügung gestellt.

Noch ist allerdings das vielfältige Angebot an Integrationshilfen unübersichtlich. Viel zu häufig verstreicht auch deshalb längere Zeit, bis Zuwanderinnen und Zuwanderer die Chancen, die sich ihnen in Deutschland bieten, tatsächlich nutzen können. Notwendig ist daher eine offensive Willkommenskultur, die sich zum Ziel setzt, Migrantinnen und Migranten frühzeitig und umfassend zu informieren und bedarfsgerechte Angebote zur Verfügung zu stellen. Diese müssen dann allerdings auch angenommen werden. Dies entspricht dem Grundsatz des Förderns und Forderns der Integrationspolitik der Bundesregierung.

Eine Unterstützung bei der Erstorientierung von Zuwanderinnen und Zuwanderern ist sinnvoll. Viele Städte und Gemeinden haben dies erkannt und mit unterschiedlichen Angeboten darauf reagiert.⁷⁰

Eine glaubwürdige Willkommenskultur muss aber mehr als eine zielgerichtete Informationspolitik umfassen. Sie muss tatsächlich vor Ort gelebt und gewollt sein. Es gilt eine Atmosphäre zu schaffen, die zum Mitmachen einlädt und die Akzeptanz von Vielfalt signalisiert. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge unterstützt die Bemühungen in diesem Bericht, indem es das Thema Etablierung einer Willkommens- und Anerkennungskultur zu einem Förderschwerpunkt seiner Projektförderung in 2012 gemacht hat.

Die Zusammenarbeit von Staat und Zivilgesellschaft ist dabei wesentlich. Gemeinsam gilt es, Neuankömmlingen Chancen zu eröffnen und ihnen zu zeigen, dass sie als Bereicherung wahrgenommen werden. Migrantinnen und Migranten werden so ermutigt und befähigt, die notwendigen Integrations Schritte zu gehen. Zugleich sind sie aufgefordert, aktiver Teil der Gesellschaft zu werden und die geeigneten Angebote wahrzunehmen.

Integration ist mehr als die Summe der zur Verfügung gestellten Einzelmaßnahmen. Die Bündelung und Verzahnung von Integrationsmaßnahmen erhöhen die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Maßnahmen entscheidend. Wenn es gelingt, Migrantinnen und Migranten möglichst frühzeitig und nahtlos in individuell passende und aufeinander aufbauende Integrationsmaßnahmen zu vermitteln, erhöht dies für alle Beteiligten die Verbindlichkeit und Transparenz des Integrationsprozesses. Dadurch wird eine umfassende gesellschaftliche

70 So haben beispielsweise einige Kommunen Willkommenspakete mit Informationen über Angebote und Anlaufstellen für Neuzuwanderer erstellt, manche haben Erstanlaufstellen geschaffen, einige Ausländerbehörden kooperieren mit Migrationsberatungsstellen (s. dazu auch Kapitel II.4.3) und andere haben Lotsenprojekte ins Leben gerufen.

Integration ermöglicht, von der letztlich die gesamte Gesellschaft profitiert.

4.1 Integrationskurse

Mit den 2005 eingeführten Integrationskursen hat der Bund ein wirksames Instrument geschaffen, um die Voraussetzungen für Chancengleichheit und Teilhabe zu schaffen.

Die Integrationskurse bieten den Teilnehmenden die Möglichkeit, Grundkenntnisse der deutschen Sprache bis zur Erreichung des Sprachniveaus B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen zu erlernen. Darüber hinaus werden im Rahmen eines Orientierungskurses Kenntnisse und Wissen über die Rechtsordnung, Kultur und Geschichte in Deutschland vermittelt. Die Integrationskurse sind ein zentrales Element der Integrationsförderung des Bundes. Seit 2005 wurden hierfür Haushaltsmittel von insgesamt über einer Milliarde Euro zur Verfügung gestellt. Im Jahr 2011 standen insgesamt 218 Mio. € zur Verfügung. Der Haushaltsansatz für das Jahr 2012 beträgt 224 Mio. €.

An den Integrationskursen haben bislang mehr als 780.000 Migrantinnen und Migranten teilgenommen⁷¹. Mehr als eine Million Menschen sind seit 2005 zur Teilnahme an Integrationskursen zugelassen worden. Mehr als die Hälfte der Kursteilnehmer nahm bisher freiwillig an den Kursen teil. Dies belegt die gute Akzeptanz des Kursangebotes.

Mit dem Koalitionsvertrag haben die Fraktionen von CDU, CSU und FDP vereinbart, die Integrationskurse quantitativ und qualitativ aufzuwerten.⁷² Die Beauftragte setzt sich seit langem für eine hohe Qualität in den Integrationskursen ein. Wichtig ist, dass ein zielgruppenorientiertes und bedarfsgerechtes Kursangebot flächendeckend zur Verfügung gestellt wird. Eine besondere Bedeutung kommt der Entwicklung des Kursangebots im ländlichen Raum sowie der Erreichung von Zielgruppen, die bisher noch nicht an einem Kurs teilgenommen haben, zu.

Weiterhin ist es aus Sicht der Beauftragten entscheidend, dass Neuzuwanderern, insbesondere Menschen, die vor dem Familiennachzug nach Deutschland erste Deutschkenntnisse im Herkunftsland erworben haben, ein möglichst schneller Übergang in den Integrationskurs

ermöglicht wird.⁷³ Dies kann etwa dadurch erreicht werden, dass ausreichend Informationen über die Möglichkeiten der Sprachförderung, aber auch über die weiteren Unterstützungs- und Beratungsangebote der Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) sowie der Jugendmigrationsdienste (JMD), möglichst noch vor der Einreise nach Deutschland zur Verfügung gestellt werden. Einzelne Projekte, die für Menschen im Familiennachzug entsprechende Vorinformationen bereits im Herkunftsland anbieten, werden gegenwärtig mit Mitteln des Europäischen Integrationsfonds gefördert und zum Teil durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge kofinanziert.⁷⁴ Darüber hinaus ist eine effektive Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure der Integrationsarbeit (z.B. Ausländerbehörden, Beratungsstellen, Sprachkursträger) für einen schnellen und passgenauen Zugang zu einem Integrationskurs entscheidend. Diesen Ansatz verfolgt das Modellprojekt „Integration verbindlicher machen – Integrationsvereinbarungen erproben“, das die Beauftragte im April 2011 gestartet hat.⁷⁵

Die Entwicklungen im Berichtszeitraum, Handlungsschwerpunkte und Perspektiven für die Weiterentwicklung des Systems der Integrationskurse werden im Weiteren ausführlich in Kapitel III.3. beschrieben.

4.2 Beratungsangebote

4.2.1 Beratungsangebote von Bund, Ländern und Kommunen

In der Einwanderungsgesellschaft sind migrationspezifische Beratungsangebote ein wichtiger Eckpfeiler erfolgreicher Integrationsarbeit. Die Beratungsangebote übernehmen dabei im Wesentlichen zwei Kernaufgaben. Erstens die Vermittlung grundlegender Informationen für Neuzuwanderer zur Erstorientierung im neuen Lebensumfeld. Und zweitens die Beratung von bereits länger in Deutschland lebenden Zuwanderern im Rahmen der nachholenden Integration, um bestehende Integrationsdefizite zu überwinden. In beiden Fällen stehen die Beratungsstellen in der Verantwortung, gegenüber den Beratenden ein Vertrauensverhältnis aufzubauen, um individuell, passgenau und ergebnisorientiert beraten zu können. Interkulturelle Kompetenz auf Seiten der

71 BAMF: Integrationskursgeschäftsstatistik, Stand: 31.03.2012.

72 Vgl. Koalitionsvertrag zwischen den Fraktionen CDU, CSU und FDP vom 24.10.2009, Kapitel 5, S. 75 f.

73 Vgl. auch Kapitel XII.1.2.2. (Nachhaltigkeit erworbener Sprachkenntnisse).

74 Auch die mit der Zweiten Verordnung zur Änderung der Integrationskursverordnung zum 01.03.2012 in Kraft getretenen Neuregelungen dienen unter anderem dazu, einen schnellen Beginn von Integrationskursen zu ermöglichen.

75 S. hierzu auch ausführlicher Kapitel II.4.3.

Beraterinnen und Berater ist dabei unverzichtbar. Nicht minder wichtig ist, dass Bund, Ländern und Kommunen sich ihrer gemeinsamen Verantwortung stellen, notwendige Beratungsstrukturen auch in der Fläche vorzuhalten.

Gemäß § 45 AufenthG soll der Integrationskurs „durch weitere Integrationsangebote des Bundes und der Länder, insbesondere sozialpädagogische und migrationspezifische Beratungsangebote, ergänzt werden“.⁷⁶ Der Bund finanziert dazu die Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE), die in der Zuständigkeit des Bundesministeriums des Innern (BMI) liegt und für deren Durchführung das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) verantwortlich ist,⁷⁷ sowie die Jugendmigrationsdienste (JMD), für die das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) zuständig ist. Zusätzlich fließen seitens der jeweiligen Träger zum Teil erhebliche Eigenmittel in die beiden Beratungsdienste.⁷⁸

Ergänzend werden von einzelnen Bundesländern aus Landesmitteln migrationspezifische Beratungsangebote finanziert: Diese entsprechen im Falle Bayerns („Beratung und Integrationsbegleitung von Personen mit Migrationshintergrund“), Schleswig-Holsteins („Migrationssozialberatung“)⁷⁹ und Bremens („MBE-Land“) weitgehend den bundesgeförderten Beratungsangeboten, sind aber insgesamt gesehen heterogen. Dies verdeutlichen folgende Beispiele: Nordrhein-Westfalen finanziert Integrationsagenturen mit einem weiter gefassten Aufgabenspektrum⁸⁰, Hamburg neben einer Flüchtlingsberatung auch regionale Integrationszentren, deren Beratungen sich explizit als nachholende Integration verstehen und inhaltlich daher erst nach Inanspruchnahme der MBE und JMD ansetzen.

Mit der Finanzierung von Integrationslotsen legt das Saarland im Unterschied dazu den Fokus auf aufsuchende Beratungen zeitnah zur Einreise und setzt mit der saarländischen Landesintegrationsberatung⁸¹ einen weiteren Schwerpunkt auf Hilfestellungen bei der Integration in den Arbeitsmarkt. Brandenburg finanziert Personalstellen sowohl für die Integrationsberatung als auch die Rückkehrberatung, andere Länder halten keine eigenen Mittel vor.

Der Schwerpunkt kommunaler Beratungseinrichtungen liegt im Bereich der Flüchtlings- und Rückkehrberatung (Perspektivberatung), zumeist als Mischfinanzierung aus Landes- und kommunalen Mitteln sowie europäischen Mitteln organisiert. Ein Überblick über die Gesamtheit kommunaler Beratungsangebote indes kann hier nicht gegeben werden, da die örtlichen Angebote von den jeweiligen Bedarfslagen abhängig und die konzeptionellen Grundlagen entsprechend vielschichtig sind.⁸²

4.2.2 Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE)

Die MBE⁸³ ist ein Beratungsangebot für erwachsene Zuwanderinnen und Zuwanderer über 27 Jahre und berät vornehmlich im unmittelbaren Integrationskursumfeld, also vor, während und nach den Integrationskursen. Entsprechend groß ist der Anteil der Beratungsfälle, die im Zusammenhang mit der Teilnahme an einem Integrationskurs stehen – er lag für 2009 und 2010 im Jahresmittel bei jeweils rund 75 %.

Ziel ist es, Integrationsprozesse durch eine professionelle Einzelfallberatung („Case Management“) zu initiieren und zu unterstützen, um Zugewanderte zeitnah zur Einreise zu selbstständigem Handeln im neuen Lebensumfeld zu befähigen. Dabei ist es Anspruch und Selbstverständnis der Beraterinnen und Berater, auf partnerschaftlicher Basis mit den Zugewanderten ein gemeinsames Verständnis des jeweiligen Integrationsziels zu erarbeiten und passgenaue Maßnahmen zur Zielerreichung zu vereinbaren.

Das Angebot richtet sich in erster Linie an neu zugewanderte Migrantinnen und Migranten und sollte in der

76 War diese Beratung im Zuwanderungsgesetz noch in einer Kann-Regelung zugunsten des Bundes formuliert, so ist die Beratung sowie auch eine sozialpädagogische Begleitung durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union nunmehr in einer Soll-Regelung für Bund und Länder festgelegt worden.

77 Das BAMF ist gem. § 79 Nr. 9 in Verbindung mit § 45 Satz 1 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) für die Durchführung der MBE verantwortlich.

78 Beide bundesgeförderten Beratungsdienste werden in den Kapitel II.4.2.2 und II.4.2.3 vertiefend behandelt.

79 Über die Angebote der bundesgeförderten Beratungsangebote hinausgehend erhalten in Schleswig-Holstein in der Migrationssozialberatung Personen mit vorübergehendem Aufenthalt Beratung in konkreten migrationspezifischen Krisensituationen.

80 Beraten werden keine Einzelpersonen, stattdessen steht die Ausrichtung auf Strukturveränderung und interkulturelle Öffnung im Vordergrund.

81 Kofinanziert aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF).

82 Entsprechende Angebote und Konzepte können – soweit überhaupt existent – nur unmittelbar bei den zuständigen städtischen und kommunalen Stellen nachgefragt werden.

83 Gesetzliche Grundlagen des Beratungsangebots sind § 45 Satz 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) und § 9 Abs. 1 Satz 4 Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge – Bundesvertriebenengesetz (BVFG).

Regel nicht länger als drei Jahre in Anspruch genommen werden. Jedoch hat sich in 2010 die Tendenz verfestigt, dass – gerade angesichts rückläufiger Zuwanderungszahlen und des weiterhin hohen Bedarfs an nachholender Integrationsförderung – bereits länger in Deutschland lebende Zugewanderte mit einem Anteil von 68 % das Gros der Beratenen⁸⁴ ausmachen. Die am 01.03.2010 in Kraft getretenen Förderrichtlinien zur Durchführung einer Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer definieren insofern als Zielgruppen „prioritär Neuzuwanderer“. Die Beratung steht „darüber hinaus im Rahmen der nachholenden Integration auch bereits länger in Deutschland lebenden Zuwanderern offen, die einen einem Neuzuwanderer vergleichbaren Integrationsbedarf aufweisen.“⁸⁵ Der Beauftragten ist jedoch eine zielgerichtete Beratung wichtig, die den Zuwanderer möglichst zügig an die umfassende Teilhabe am gesellschaftlichen Leben in Deutschland heranführt. Die bundesgeförderte Migrationsberatung ist daher keine zeitlich unbefristete allgemeine Sozial- und Lebensberatung.

Inhaltlich steht das professionelle Case Management im Vordergrund: Ermittelt wird der individuelle Unterstützungsbedarf, auf dessen Grundlage passgenaue Förderpläne vereinbart und auf einer festgelegten Zeitschiene umgesetzt werden. Durch die gezielte Stärkung der Fähigkeiten zur eigenverantwortlichen Lebensführung leistet die MBE einen wichtigen Beitrag dazu, einer möglichen Abhängigkeit von sozialen Transferleistungen frühzeitig entgegenzuwirken bzw. diese auf ein notwendiges Maß zu beschränken. Dieser Ansatz ist auch vor dem Hintergrund der Sozialstruktur der Klientel begründet: Ausweislich der Quartalsstatistiken des BAMF für das Jahr 2010 sind rund 80 % der Ratsuchenden nicht erwerbstätig. Dies hat unmittelbaren Einfluss auf die Beratungsinhalte, bei denen im Vergleichszeitraum mit einem Anteil von jeweils rund 20 % Fragen zu sozialen Leistungen und zur wirtschaftlichen Situation dominierten.

Mit Einführung des MBE-Controllings zum 03.01.2011 wurden die früheren MBE-Quartalsstatistiken abgelöst.⁸⁶ Im Vergleich zur vorherigen Praxis sind mit dem

Controlling zwei wesentliche Erwartungen verbunden. Einerseits soll die Möglichkeit einer Bewertung des Beitrags der MBE als Instrument der Integrationsförderung anhand aussagekräftiger Daten etwa zur Gesamtzahl der Beratungsfälle oder auch zu den Beratungsfällen innerhalb und außerhalb des Case Managements gegeben werden. Andererseits soll das Controlling mittels regelmäßiger Auswertung der jeweils aktuellen Daten als Steuerungsinstrument für Zuwendungsgeber und Trägerverbände dienen. Die Beauftragte begrüßt das mit den Trägerverbänden abgestimmte Controlling in der MBE als wichtigen Schritt zur Wirkungsmessung. Damit wird eine der Kernbotschaften des Nationalen Aktionsplans Integration (NAP-I) aufgegriffen, Ergebnisse der Integrationspolitik überprüfbar zu machen.

Das Beratungsnetz der MBE umfasste in 2011 bundesweit 603 Beratungseinrichtungen sowie 793 Beraterinnen und Berater (verteilt auf 480 Beraterstellen und -stellenanteile) und wurde vom BMI mit über 25 Mio. € finanziert. Hinzu kamen Eigenmittel der Trägerverbände in Höhe von rund 4,9 Mio. €. Mit der Durchführung der MBE hat das BAMF die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege (Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Caritasverband, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Deutsches Rotes Kreuz, Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland und Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland e.V.) sowie den Bund der Vertriebenen beauftragt. Der Beitrag der MBE zur Integrationsförderung lässt sich beispielhaft an den folgenden Fakten quantifizieren (zeitlicher Bezugsrahmen ist jeweils das dritte Quartal 2011):

- Im genannten Zeitraum wurden insgesamt 72.778 Beratungsfälle betreut, davon 52,7 % innerhalb und 47,3 % außerhalb des Case Managements.
- Dabei wurden für 60 % der im Case Management betreuten Migrantinnen und Migranten individuelle Förderpläne erstellt, von denen sich rund 80 % in der Umsetzung befinden.
- Für alle im genannten Quartal beendeten Case Management-Fälle ist im Vergleich zur Situation bei Beratungsbeginn eine deutliche Verbesserung der wirtschaftlichen Situation festzustellen: Rückgang der Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen von 69 % auf 55 %, Rückgang des Bezugs von Leistungen nach ALG II von 57 % auf 36 %, Erhöhung des Anteils von Erwerbstätigen ohne Bezug ergänzender Transferleistungen von 11 % auf 23 %.

84 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Quartalsstatistik der bundesgeförderten Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE), VI Quartal 2010, Nürnberg 2011.

85 Vgl. GMBI 2010, Nr. 13, S. 261.

86 Von Juli 2005 bis Dezember 2010 führte das BAMF zur Wahrnehmung der Steuerungsfunktion des Beratungsangebots eine Quartalsstatistik. Hierfür wurden mittels standardisierter Erhebungsbögen bei den Beratungseinrichtungen Angaben zur Einrichtung, zur Zahl der je Quartal beratenen Personen sowie zu Beratungsleistungen und nachgefragten Themen erfasst. Die letzte Quartalsstatistik informiert über das IV. Quartal 2010.

4.2.3 Jugendmigrationsdienste (JMD)

Die JMD sind migrationspezifische Angebote für junge Menschen mit Migrationshintergrund in Zuständigkeit des BMFSFJ. Sie sind ein weiterer Grundpfeiler der Integrationspolitik des Bundes (§ 45 Satz 1 AufenthG / § 9 Abs. 1 Satz 4 BVFG). Die Einrichtungen sind zuständig für die sozialpädagogische Begleitung vor, während und nach den Integrationskursen und unterstützen junge Migrantinnen und Migranten bei ihrer sozialen und beruflichen Integration, um ihnen Chancengerechtigkeit und Teilhabe zu eröffnen.

Darüber hinaus sind die JMD wesentlicher Bestandteil der Initiative JUGEND STÄRKEN, mit der das BMFSFJ Programme für junge Menschen mit schlechteren Startchancen – mit und ohne Migrationshintergrund – am Übergang von der Schule in den Beruf bündelt, schärft und stärker aufeinander abstimmt (Grundlage: §§ 83; 13 SGB VIII – Jugendsozialarbeit). Unter dem Dach dieser Initiative bieten vier Programme individuelle Hilfen zur besseren Integration von sozial benachteiligten jungen Menschen bis 27 Jahren, die von Regelangeboten nicht (mehr) erreicht werden und in erhöhtem Maße auf Unterstützung angewiesen sind. Die Hilfen betreffen die Übergangsbereiche Schule-Ausbildung-Arbeitsmarkt.

Als migrationspezifisches Angebot der Jugendsozialarbeit sind die JMD Verbindungsstelle zu den Regeleinrichtungen vor Ort und kooperieren daher eng mit anderen relevanten Diensten und Einrichtungen im örtlichen Netzwerk (zum Beispiel Arbeitsagenturen und Jobcentern). Zudem beteiligen sie sich aktiv bei der Vernetzung der Angebote für Jugendliche in den Sozialräumen und unterstützen Einrichtungen und Dienste in sozialen Handlungsfeldern bei der interkulturellen Öffnung.

Nach den Arbeitsgrundsätzen haben die JMD die Aufgabe, junge Menschen mit Migrationshintergrund im Alter von 12 bis 27 Jahren mittels individueller Förderpläne bei ihrer beruflichen und gesellschaftlichen Integration zu unterstützen. Die Eltern werden in diese Arbeit mit einbezogen. Der Schwerpunkt der Begleitung liegt bei Hilfen zur Übergangsgestaltung von der Schule in den Beruf. Gemeinsam mit den Jugendlichen werden Ziele definiert und zur Zielerreichung passgenaue Angebote gesucht. Ergänzt wird die Begleitung durch ein breites Spektrum an spezifischen Gruppenmaßnahmen, z.B. sportliche, kulturelle und handwerkliche Angebote sowie Sprachergänzungsmaßnahmen und Bewerbungstrainings.

Ebenfalls im Verantwortungsbereich des BMFSFJ liegt die Richtlinie Garantiefonds Hochschule (RL-GF-H). Diese wird durch die Otto Benecke Stiftung e.V. (OBS) umge-

setzt. Ziel der Richtlinie ist die Aufnahme oder Fortsetzung eines im Ausland begonnenen Hochschulstudiums bzw. einer akademischen Ausbildung. Unter anderen ausländische Flüchtlinge und Asylberechtigte bis 30 Jahre können durch studienvorbereitende Sprachkurse, Seminare, Praktika und Teilnahme an Sonderlehrgängen die Hochschulreife erwerben bzw. ihre begonnene Ausbildung an einer Hochschule in Deutschland fortsetzen.

Darüber hinaus ist die OBS Projektträger von Maßnahmen, die sich mit der Verbesserung der sozialen und gesellschaftlichen Integration junger Migrantinnen und Migranten beschäftigen:

- Mit dem Projekt „teenwork“ werden gezielt Jugendliche an der Schwelle Schule-Beruf unterstützt. Deutschlandweit werden Jugendliche und junge Erwachsene mit einem Schulabschluss im Alter zwischen 18 und 27 Jahren angesprochen, die einen Ausbildungsplatz suchen. Neben den Berufen Fachlageristin oder Fachlagerist und Kauffrau oder Kaufmann für Spedition- und Logistikdienstleistung kann ab 2012 auch eine Ausbildung zur Berufskraftfahrerin oder zum Berufskraftfahrer angeboten werden.
- Das dreijährige Modellprojekt „Bildungsbrücken: Aufstieg!“ möchte zugewanderte Eltern mit türkisch-, arabisch- und russischsprachigem Hintergrund befähigen, die Bildungsverläufe ihrer Kinder positiv zu begleiten. Hierfür richtet die OBS gemeinsam mit Migrantenorganisationen an 12 Standorten Elternforen aus.
- Im Februar 2012 ist in Kooperation mit Phönix e.V., Amaro Drom e.V. – Interkulturelle Jugendselfstorganisation von Roma und Nicht-Roma, einem türkischen Verband und der Bundeszentrale für politische Bildung das Projekt „MIGOVITA“ gestartet: An bundesweit neun Standorten wird erprobt, wie Migrantenorganisationen verschiedener Bevölkerungsgruppen im Bereich der Jugendsozialarbeit – Themenfeld Übergang Schule-Beruf – qualifiziert werden können, um junge Migrantinnen und Migranten in ihrem Wirkungsfeld systematischer anzusprechen und zu fördern.

Die JMD werden vom Bund mit jährlich 41,5 Mio. € gefördert und sind bundesweit an mehr als 420 Standorten vertreten. 2010 haben 860 Fachkräfte rund 65.800 junge Migrantinnen und Migranten (davon 34.500 weiblich) begleitet. Weiterhin wendet der Bund seit 2010

Projektmittel für die OBS auf – 2012 in Höhe von rd. 5,6 Mio. €.

Ähnlich der Situation bei der MBE spielt die Wirkungsmessung auch in den JMD eine große Rolle: Ab 2011 arbeiten die JMD trägerübergreifend mit der Software i-mpuls JMD. Diese trägt zur Qualitätssteigerung des Monitorings und zur Verbesserung der Datenlage für vertiefte wissenschaftliche Auswertungen bei.

4.2.4 Ausblick auf die bundesgeförderten Beratungsdienste

Neben angebotsspezifischen Schwerpunktsetzungen – wie z.B. der weiteren Professionalisierung des Personals der JMD in 2012 im Hinblick auf Kompetenzfeststellungen – bleibt die Optimierung der Zusammenarbeit zwischen MBE und JMD eine wichtige übergeordnete Aufgabe der bundesgeförderten Beratungsdienste. Konkreter Ansatzpunkt sind die bestehenden Schnittmengen zwischen der Klientel beider Beratungsdienste, aber auch inhaltliche Überschneidungen. Laut ersten Ergebnissen des Controlingsystems der MBE waren etwa im dritten Quartal 2011 rund 12 % der in der MBE Ratsuchenden jünger als 27 Jahre alt und damit eigentlich Zielgruppe der JMD. Zugleich kann davon ausgegangen werden, dass die in den Beratungsgesprächen behandelten Inhalte den spezifischen Lebenslagen junger Erwachsener bzw. junger Familien entsprechen und damit der MBE zuzuordnen sind.⁸⁷

Vor diesem Hintergrund haben das BMI und das BMFSFJ in Abstimmung mit dem BAMF in 2011 eine Bestandsaufnahme erstellt, die in 2012 gemeinsam mit den Trägerverbänden zu Handlungsempfehlungen unter dem Titel „Beratung in der Familie – (BiF)“ weiterentwickelt wird. Darin werden unter Wahrung bestehender Ressortzuständigkeiten⁸⁸ Schnittstellen definiert, Synergieeffekte identifiziert und eine Handreichung mit praxisnahen Empfehlungen für die Zusammenarbeit der Beraterinnen und Berater in den Einrichtungen vor Ort vorgesehen.

87 Eltern, die die MBE aufsuchen, benötigen Rat und individuelle Hilfestellungen zu Fragen wie Spracherwerb, Wohnung und Arbeit, aber auch zu Fragen bezüglich Bildung und Ausbildung ihrer Kinder. Heranwachsende, die die JMD aufsuchen, sollen vor allem am Übergang zwischen Schule und Beruf unterstützt werden und brauchen eine altersspezifische, individuelle und bedarfsgerechte Unterstützung. Unter ihnen gibt es aber auch junge Eltern mit MBE-spezifischem Beratungsbedarf (Fragen der Bildung und Ausbildung ihrer Kinder).

88 Gemäß Ressortvereinbarung zwischen BMI und BMFSFJ vom Oktober 2004.

Schwerpunkte der – voraussichtlich bis Ende 2012 beendeten modellhaften Erprobung – sind insbesondere

- Elternarbeit, vor allem mit Eltern unter 27 Jahren,
- Familienberatung zu Fragen der Bildung und Ausbildung der Kinder, die in beiden Einrichtungen beraten werden sowie
- Zusammenarbeit bei räumlicher Nähe der Beratungseinrichtungen (häufig finden innerhalb einer Einrichtung Beratungen sowohl im Rahmen der MBE als auch der JMD statt).

Die Beauftragte unterstützt die engere Abstimmung der Bundesressorts im Hinblick auf die bundesgeförderten Beratungsangebote. Sie sieht damit eine Selbstverpflichtung des Bundes im Nationalen Integrationsplan (NIP) umgesetzt, auf eine stärkere Kooperation zwischen der damaligen Migrationsberatung, den Jugendmigrationsdiensten und den Sprachkursträgern hinzuwirken.⁸⁹ Die Beauftragte verbindet damit weiterhin die Erwartung einer nachhaltigeren Integrationspolitik unter Nutzung notwendiger Synergieeffekte. Dies gilt umso mehr, als die Beratungspraxis zeigt, dass auch die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure vor Ort einen weiteren Ansatzpunkt zur Verbesserung der Beratungsangebote bietet. Ziel muss es sein, dass die Migrationsberatungsstellen im Interesse der Beratenen mit anderen Akteuren und staatlichen Stellen gleichberechtigt zusammenarbeiten und kooperieren. Angesprochen sind die Schnittstellen zwischen den Migrationsberatungsdiensten, den Arbeitsagenturen, den Grundsicherungsstellen und den Ausländerbehörden.

Die Beauftragte sieht darin eine zentrale Voraussetzung für das Gelingen der individuellen Beratungs- und Unterstützungsprozesse und einen glaubhaften Nachweis einer wirklichen Willkommenskultur (vgl. hierzu Folgekapitel zu Integrationsvereinbarungen). Sie stimmt insoweit mit den Ländern überein, die auf der 6. Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren am 17.02.2011 gut funktionierende Kooperationsstrukturen zwischen Ausländerbehörden, Grundsicherungsträgern, Integrationskursträgern, anderen Bildungsträgern und migrationspezifischer Beratung zur Erhöhung der Verbindlichkeit in der Integrationsförderung gefordert haben.

89 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Nationaler Integrationsplan, Berlin 2007, S.44, vgl. hierzu auch Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Nationaler Integrationsplan – Erster Fortschrittsbericht, Berlin 2008, S. 217.

4.3 Modellprojekt Erprobung von Integrationsvereinbarungen

4.3.1 Projektdarstellung

Im Koalitionsvertrag von 2009 haben die Regierungsfractionen es sich zum Ziel gesetzt, die Verbindlichkeit der individuellen Integrationsförderung zu erhöhen. Vor allem Neuzuwanderer, aber auch länger im Land lebende Migrantinnen und Migranten, sollen frühzeitig mit Integrationsmaßnahmen vertraut gemacht werden.⁹⁰

Die Beauftragte hat im April 2011 das Modellprojekt „Integration verbindlicher machen – Integrationsvereinbarungen erproben“ zur Umsetzung des Koalitionsvertrags gestartet. Ziel ist die Erhöhung der Verbindlichkeit und der Transparenz von Integrationsprozessen. Migrationsberatungsstellen sollen gemeinsam mit Migrantinnen und Migranten Integrationsprozesse planen, Integrationsmaßnahmen festlegen und darüber eine Vereinbarung treffen. Durch das intensive Bemühen um ihre Integration und die Bereitstellung von Integrationsangeboten wird Migrantinnen und Migranten verdeutlicht, dass sie eingeladen, aber auch aufgefordert sind, ihre Talente und Potenziale in die Gesellschaft einzubringen.

Die Lebenssituationen, die Qualifikationen der Migrantinnen und Migranten und deren Integrationsbedarfe sind sehr unterschiedlich. Dementsprechend vielfältig sind die benötigten Hilfestellungen und Integrationsmaßnahmen. Häufig sind mehrere Institutionen gefordert, die notwendigen Angebote und Maßnahmen zur Verfügung zu stellen. Betroffen sind letztlich alle Lebenslagen und damit alle Akteure, die Leistungen und Dienstleistungen, Beratung sowie Unterstützung für Bürgerinnen und Bürger anbieten.

Anders als staatliche Stellen, die über spezifische Aufgabenzuschnitte verfügen, arbeiten Migrationsberatungsstellen regelmäßig themenübergreifend. Seit 2005 wenden die Migrationsberatungsstellen das Case Management-Verfahren an⁹¹. Das Case Management ist ein Verfahren, das zur Lösung von vielschichtigen Problemen angewandt wird. Es umfasst zunächst eine Potenzial- und Bedarfsanalyse, die die Grundlage bildet für eine gemeinsame Erarbeitung einer Zielvereinbarung. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Migrationsberatungsstellen planen und koordinieren die passenden Unterstützungsmaßnahmen und persönliche Bedarfe sowie angebotene Integrationsmaßnahmen werden passgenau miteinander

verknüpft. Die Zielerreichung wird überprüft und gegebenenfalls wird während des Integrationsprozesses gemeinsam nachgesteuert. Die Migrationsberatungsstellen übernehmen hierbei eine Lotsenfunktion.

Um Migrantinnen und Migranten einen Integrationsfahrplan anbieten zu können, der gemeinsam mit ihnen vereinbart wird und ihren individuellen Integrationsanforderungen entspricht, wurde darauf verzichtet, eine staatliche Stelle als Anknüpfungspunkt für die Erprobung des Instruments der Integrationsvereinbarungen zu wählen. Die Integrationsvereinbarungen werden stattdessen zwischen Migrantinnen und Migranten und den Stellen der bundesgeförderten Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) sowie der Jugendmigrationsdienste (JMD) erprobt.⁹² Grundlage für den Einsatz von Integrationsvereinbarungen bilden die individuelle Beratung und aktive Begleitung der Migrantinnen und Migranten durch die Beratungsdienste. Sie orientiert sich am individuellen Bedarf und setzt eine persönliche, vertrauensvolle Interaktion mit den Beratenen voraus. Ziel ist es, durch bedarfsorientierte, systematische Beratungsarbeit, die Effektivität der Integrationsangebote zu erhöhen. Um die Potenziale der Migranten und Migrantinnen systematisch zu aktivieren, ist es wichtig, dass alle beteiligten staatlichen und nicht staatlichen Akteure der Integrationsarbeit zusammenarbeiten und – soweit möglich – aufeinander abgestimmte Ziele verfolgen.

An 18 Standorten unter Beteiligung von 85 Migrationsberatungsstellen (MBE und JMD) wird das Instrument der individuellen Integrationsvereinbarung mit einer Projektlaufzeit von eineinhalb Jahren erprobt.⁹³ Die Landräte, Oberbürgermeister oder Bürgermeister dieser Standorte und die beteiligten Migrationsberatungsstellen haben ihre aktive Teilnahme am Modellprojekt erklärt.

92 Zu MBE und JMD weitere Informationen im Kapitel II.4.2.

93 An dem Modellprojekt beteiligen sich folgende Kommunen: Essen, Freiburg, Göttingen, Hamburg-Wilhelmsburg (Bezirk der Freien und Hansestadt Hamburg), Hamm, Hannover, Leipzig, Ludwigshafen, Landkreis Mayen-Koblenz, München, Neumünster, Nürnberg, Saarbrücken, Stendal, Stuttgart, Tempelhof-Schöneberg (Bezirk der Stadt Berlin), Wetzlar und Wiesbaden. Die Auswahl der Standorte erfolgte in Absprache mit den am Projekt beteiligten Wohlfahrtsverbänden und dem Bundesinnenministerium sowie dem Bundesfamilienministerium. Es wurden nur Kommunen berücksichtigt, die über Migrationsberatungsstellen mit einer für die Teilnahme am Modellprojekt hinreichenden Personalausstattung verfügen, zudem wurde auf eine regionale Verteilung geachtet. So sind Kommunen in Ost- und Westdeutschland sowie Kommunen unterschiedlicher Einwohnerzahl beteiligt.

90 Vgl. Koalitionsvertrag zwischen Fraktionen CDU, CSU und FDP. 17. Legislaturperiode, Berlin 2009, S. 75.

91 Näheres zu Migrationsberatungsstellen auch in Kapitel II.4.2.

Das Projekt wird wissenschaftlich begleitet und evaluiert.⁹⁴ Untersucht wird, welche strukturellen Rahmenbedingungen für das Zustandekommen von Integrationsvereinbarungen förderlich bzw. hinderlich sind und unter welchen Bedingungen die Integrationsvereinbarungen wirken können.

4.3.2 *Integrationsvereinbarungen als Planungsinstrument individueller Integrationsprozesse*

Die Integrationsvereinbarung richtet sich an Migrantinnen und Migranten, die Beratungsbedarf haben und auf freiwilliger Basis das Beratungsangebot der Migrationsberatungsstellen in Anspruch nehmen. Bereits bisher wurden für die unterschiedlichen Bedarfslagen der Ratsuchenden individuelle Förderpläne im Rahmen des Beratungsprozesses (mit dem Case Management-Verfahren) erstellt, in denen Ziele und Wege zur Zielerreichung festgehalten werden.⁹⁵

Die Integrationsvereinbarungen setzen hier an. Sie werden als gemeinsame Zielvereinbarung zwischen Migrantinnen und Migranten und Beratungsstellen abgeschlossen. Die Mitwirkung des Einzelnen sowie konkrete Unterstützungs- und Begleitangebote und Hinweise auf weitere kompetente und zuständige Strukturen samt deren Leistungsangebot sollen in den Vereinbarungen festgehalten werden. Dabei können je nach individuellem Bedarf unterschiedliche Zielbereiche und Maßnahmen der Integrationsförderung einbezogen werden.

Vereinbart werden neben einem übergeordneten Ziel Teilziele mit konkreten Umsetzungs- und Arbeitsschritten sowie eine Festlegung von Verantwortlichkeiten und Zeithorizonte für bestimmte Zielbereiche. Längerfristige Ziele können zum Beispiel eine Arbeitsaufnahme im erlernten Beruf oder eine Verfestigung des Aufenthaltstitels sein. Als Teilziele werden hingegen kleine Schritte vereinbart, die auf dem Weg dahin erreicht werden sollen. Dies können zum Beispiel Ziele wie die Verbesserung der deutschen Sprachkenntnisse, berufliche Fort- und Weiterbildungen oder auch die Organisation von Kinderbetreuung sein.

Die wissenschaftliche Projektbegleitung hat die im Rahmen des Case Managements vor Projektbeginn eingesetzten Förderpläne ausgewertet und auf dieser Grundlage eine Musterintegrationsvereinbarung erarbeitet. Diese Integrationsvereinbarung wurde nach einem Praxistestlauf allen am Projekt beteiligten Migrationsberatungsstellen zum regelmäßigen Einsatz zur Verfügung gestellt.

Nach Abschluss der Beratung und Erarbeitung der Zielvereinbarung soll die Integrationsvereinbarung als gemeinsames Dokument unterzeichnet und ausgehändigt werden. Dies schafft Transparenz, aber auch Verbindlichkeit, da beide Seiten eine gemeinsame Zielvereinbarung erarbeitet und eine klare Aufgabenverteilung verabredet haben. Hierbei handelt es sich aber nicht um ein starres Instrument. Die Vereinbarung kann bei sich ändernden Rahmenbedingungen oder bei sonstigem Anpassungsbedarf durch den Abschluss einer neuen Vereinbarung ersetzt bzw. ergänzt werden. Gleiches gilt selbstverständlich bei erfolgreicher Zielerreichung.

Wichtige Voraussetzung für das Zustandekommen einer Integrationsvereinbarung ist der Aufbau eines gegenseitigen Vertrauensverhältnisses, das gewährleistet, dass realistische, aber auch ambitionierte Zielvereinbarungen getroffen und auch tatsächlich umgesetzt werden.

Mit der Integrationsvereinbarung wird neben Verbindlichkeit auch Transparenz und Verlässlichkeit im Integrationsprozess hergestellt. Durch das gemeinsame Festlegen von Zielen und Aufgaben bekommen alle Beteiligten eine klare Perspektive darüber, was bis wann erreicht werden kann und soll und wie diese Schritte vollzogen werden sollen. Aus der Beratungspraxis wird berichtet, dass die Erarbeitung von Zielen zur Verbesserung der eigenen Lebenssituation für viele Migrantinnen und Migranten motivierend wirkt und auch ambitionierte Ziele dadurch häufig erreicht werden können. Nicht selten werden im Nachgang weitere Ziele gemeinsam beschlossen.

4.3.3 *Verbesserung der Vernetzungs- und Kooperationsstrukturen in den Modellstandorten*

Die Migrationsberatungsstellen selbst stellen keine Integrationsmaßnahmen zur Verfügung, sondern beraten Migrantinnen und Migranten nach erfolgter Potenzial- und Bedarfsanalyse über die Angebote anderer Institutionen. Bei der Umsetzung der getroffenen Integrationsvereinbarung kann es zu Schwierigkeiten kommen, wenn mehrere Institutionen parallel arbeiten und die Angebote nicht ausreichend verzahnt sind oder es zu divergieren-

94 Mit der wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation des Projekts wurden das Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforchung (ies) GmbH, die Fachhochschule Frankfurt am Main und anakonde GBR beauftragt. Die drei Institute bearbeiten das Projekt gemeinsam.

95 Zum Teil wurden bereits in der Vergangenheit neben Förderplänen auch Integrationsvereinbarungen in unterschiedlicher Ausgestaltung eingesetzt.

den Zielsetzungen kommt. Sinnvoll ist daher die Verzahnung des Beratungsangebots der Migrationsberatungsstellen mit den Leistungen und Angeboten weiterer örtlicher Akteure der Integrationsarbeit.

Um die Wirksamkeit der Integrationsvereinbarungen zu gewährleisten, ist die Verbesserung der Vernetzungs- und Kooperationsstrukturen vor Ort ein wesentliches Projektziel. Es muss sichergestellt sein, dass die getroffenen Vereinbarungen und Zielsetzungen in der Praxis realisierbar sind. Hierzu bedarf es tragfähiger Netzwerkstrukturen.

In den Kommunen haben sich in den letzten Jahren viele Integrationsnetzwerke etabliert, an denen verschiedene staatliche und nicht staatliche Organisationen sowie auch Migrantenorganisationen beteiligt sind. Die bundesgeförderten Migrationsberatungsstellen sind in diese kommunalen Netzwerke eingebunden, die Netzwerkarbeit gehört zu ihrem Aufgabenspektrum. Allerdings sind die vorhandenen Netzwerke nicht immer tragfähig bei der Bewältigung von im Einzelfall auftretenden Problemen. Der Aufbau von Netzwerken und Kooperationen, die über die klassischen integrationspezifischen Akteure⁹⁶ hinausgehen, etwa mit Jobcentern, Ausländerbehörden oder Wohnungsämtern, ist ebenso notwendig. Nur so können die Migrationsberatungsstellen den vielschichtigen Integrationserfordernissen der Migrantinnen und Migranten gerecht werden.

An vielen Orten, aber bei weitem noch nicht in ausreichendem Maße, gibt es eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Migrationsberatungsstellen und staatlichen Stellen. So wurde zum Beispiel in einigen Kommunen vereinbart, dass die Migrationsberatungsstellen in den Räumlichkeiten der Ausländerbehörden ihre Beratungsdienste anbieten. Dadurch können Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderer schon bei der ersten Beantragung ihres Aufenthaltstitels kurz nach Einreise auf die Möglichkeit der individuellen Beratung durch eine Migrationsberatungsstelle aufmerksam werden. An einigen Orten, an den es keine räumliche Nähe zwischen Ausländerbehörden und Migrationsberatungsstellen gibt, sind Vereinbarungen über eine gezielte Information der Migrantinnen und Migranten über das Angebot der Migrationsberatungsstellen durch die Ausländerbehörde getroffen worden. So weisen einige Ausländerbehörden Migrantinnen und Migranten mit erkennbarem Integrationsbedarf regelmäßig auf das Angebot der Migrationsbe-

ratung von MBE und JMD hin. An einigen Orten haben die Migrationsberatungsdienste gemeinsame Informationsbroschüren erarbeitet, die über die Ausländerbehörde an Interessierte verteilt werden.

Um von fallübergreifenden Netzwerken zu fallbezogener Zusammenarbeit zu kommen, haben erste Migrationsberatungsstellen Kooperationsvereinbarungen mit anderen Akteuren wie Jobcentern abgeschlossen. Darin wird die konkrete Zusammenarbeit im Einzelfall geregelt. Durch die Festlegung von Arbeitsabläufen, Informationsaustausch und Aufgabenverteilung können Doppelarbeiten, Überschneidungen oder gar gegensätzliche Zielsetzungen vermieden werden. Auch wenn eine völlige Übereinstimmung von Zielen nicht erreichbar sein wird, da gesetzliche Aufträge und unterschiedliche Rahmenbedingungen in den verschiedenen Verantwortungsbereichen auseinanderfallen, nehmen hier gerade die Migrationsberatungsstellen eine zentrale Stellung als Vermittler für andere Fachstellen und Leistungsangebote Dritter ein. Im Rahmen des Modellprojekts wird die Zusammenarbeit der am Integrationsprozess beteiligten Institutionen ausgebaut und verstetigt. Ziel ist die Erhöhung der Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von Integrationsmaßnahmen.

4.3.4 Erste Ergebnisse des Modellprojekts

Seit April 2011 sind in den 18 am Modellprojekt beteiligten Standorten zahlreiche Maßnahmen ergriffen worden, um die Integration voran zu bringen und die Migrationsberatungsstellen beim Einsatz der Integrationsvereinbarung zu unterstützen. Auf mehreren Workshops und Vernetzungstreffen wurden Erfahrungen ausgetauscht und an der Verbesserung der Vernetzungsstrukturen gearbeitet.

Die wissenschaftliche Begleitung hat alle Standorte bislang zweimal bereist und den Einsatz der Integrationsvereinbarung sowie den Stand der Zusammenarbeit der Akteure der Integrationsarbeit vor Ort erfasst. Eine weitere Bereisung sowie weitere Treffen der beteiligten Akteure werden folgen. Auch wenn sich das Projekt zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Berichts noch in der Umsetzungsphase befindet, so zeichnen sich doch bereits Zwischenergebnisse ab.

Alle am Projekt beteiligten Migrationsberatungsstellen unterhalten zahlreiche Kontakte zu anderen Institutionen und sind in örtliche Netzwerke eingebunden. Diese Kontakte z.B. zu Jobcentern, Ausländerbehörden, Integrationskursträgern, aber auch Sozial- und Wohnungsämtern, Schuldnerberatern oder Rechtsanwälten werden als wichtig eingeschätzt. Allerdings ist der Grad der Verbind-

⁹⁶ So ist die Zusammenarbeit mit Integrationsbeauftragten, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Integrationsprojekten oder Migrantenselbstorganisationen häufig schon fest etabliert.

lichkeit dieser Netzwerke sehr unterschiedlich und nicht immer ausreichend zur Lösung aller auftretenden Probleme in der Beratungspraxis. Die lokalen Netzwerkstrukturen sind oft über lange Zeit gewachsen und damit zum Teil nicht passend zur Bewältigung der durch die Einführung des Case Managements im Jahr 2005 gestiegenen Anforderungen an die Beratungsstellen. So stoßen die Migrationsberatungsstellen immer dann an ihre Grenzen, wenn notwendige Integrationsmaßnahmen nicht angeboten oder bestehende Probleme nicht abgebaut werden können, weil die Zusammenarbeit mit den zuständigen Institutionen nicht konfliktfrei funktioniert.

Die Kommunen haben ein hohes Interesse daran, die Integrationsprobleme vor Ort zu lösen und die Integration der Migrantinnen und Migranten zu fördern. An allen beteiligten Modellstandorten haben sich daher kommunale Vertreter aktiv an dem Modellprojekt beteiligt. Die politische Unterstützung des Modellprojekts durch die jeweiligen Landräte, Oberbürgermeister oder Bürgermeister der beteiligten Kommunen hat den Migrationsberatungsstellen an vielen Orten bessere Zugänge zu staatlichen Akteuren verschafft. Hier konnten Fortschritte erzielt werden. Insbesondere mit Jobcentern und Ausländerbehörden ist die Zusammenarbeit zum Teil verbessert worden.

Die wissenschaftliche Begleitung ist beauftragt zu evaluieren, ob und unter welchen Voraussetzungen die Kooperation und Vernetzung vor Ort verbessert werden konnte und welche Bedingungen den Abschluss und die Wirksamkeit von Integrationsvereinbarungen begünstigt oder auch erschwert haben. Zudem soll evaluiert werden, welche Förderbedarfe (z.B. Sprache, Schule, berufliche Qualifikation, Kindergarten, Gesundheit) identifiziert wurden und welche Faktoren die Zielerreichung befördert oder auch behindert haben. Von Interesse ist auch die Frage, wie die Zuleitung insbesondere von Ausländerbehörden und Trägern der Grundsicherung zu den Beratungsdiensten organisiert wurde und ob hier Verbesserungen erzielt werden konnten.

Die gewonnenen Erkenntnisse sollen in einen Handlungsleitfaden zur Einführung oder Optimierung von Integrationsvereinbarungen und zu Verbesserungsmöglichkeiten der Kooperation und Vernetzung vor Ort fließen und interessierten Kommunen und Beratungsstellen zur Verfügung gestellt werden. Zudem wird auf Grundlage der Erfahrungen mit dem Einsatz von Integrationsvereinbarungen in Abstimmung mit den für die Beratungsdienste zuständigen Bundesministerien bewertet werden, ob eine regelmäßige und flächendeckende Einführung von Integrationsvereinbarungen ein

sinnvolles Instrument ist, Integrationsprozesse zu befördern.

5 Integrationsmonitoring

5.1 Bundesweites Integrationsmonitoring

Integrationspolitik muss auf der Grundlage von objektiven Fakten und Entwicklungen gestaltet werden. Im Rahmen des Nationalen Integrationsplans hat sich die Bundesregierung 2007 daher verpflichtet, ein bundesweites Integrationsmonitoring zu entwickeln. Mit dem Ersten Integrationsindikatorenbericht im Jahr 2009 wurde diese Verpflichtung umgesetzt und die Grundlage für eine strategische Steuerung der Integrationspolitik geschaffen.⁹⁷

Das Integrationsmonitoring soll die Integration von Personen mit Migrationshintergrund über den Zeitverlauf beobachten und damit Hinweise auf Integrationsfortschritte aber auch -defizite und auf die Wirksamkeit von Integrationspolitik geben. Angaben, die ausschließlich auf die ausländische Bevölkerung abstellen, reichen hierfür nicht aus, denn längst sind Personen mit Migrationshintergrund in der Mehrzahl deutsche Staatsangehörige. Notwendig sind daher auch Angaben zu den Personen, die aus Zuwandererfamilien kommen und die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, in den Statistiken. Im Mikrozensus werden diese Daten seit 2005 erhoben, in der Arbeitsmarktstatistik sollen sie zukünftig zur Verfügung stehen.⁹⁸

Die Beauftragte hat mit Unterstützung der Bundesministerien ein Set von Integrationsindikatoren vereinbart und im Jahr 2009 den Ersten Integrationsindikatorenbericht vorgelegt. Nach einer Überarbeitung basierend auf den Empfehlungen des Ersten Indikatorenberichts, umfasst das Indikatorenset 64 Indikatoren in 11 Themenfeldern. Diese bilden die zentralen gesellschaftlichen Handlungsfelder der Integration ab:

97 Im vergangenen Bericht hat die Beauftragte die Grundlagen des bundesweiten Integrationsmonitorings sowie Erfahrungen und Ergebnisse der Erprobung im Rahmen des Ersten Integrationsindikatorenberichts ausführlich dargelegt, weshalb auf eine erneute Darstellung verzichtet wird. Vgl. 8. Lagebericht, Kapitel I.3.

98 Der Mikrozensus ist eine repräsentative 1 %-Stichprobe der Bevölkerung in Deutschland. Nach der Definition des Statistischen Bundesamtes hat eine Person einen Migrationshintergrund, wenn (1) die Person nicht auf dem Gebiet der heutigen BRD geboren wurde und 1950 oder später zugewandert ist und/ oder (2) die Person keine deutsche Staatsangehörigkeit besitzt oder eingebürgert wurde oder (3) ein Elternteil der Person, mindestens eine der Bedingungen (1) oder (2) erfüllt.

1. Rechtsstatus,
2. Frühkindliche Bildung und Sprachförderung,
3. Bildung,
4. Ausbildung,
5. Arbeitsmarktintegration,
6. Soziale Integration und Einkommen,
7. Gesellschaftliche Integration und Beteiligung,
8. Wohnen,
9. Gesundheit,
10. Interkulturelle Öffnung von Schule, Verwaltung, Gesundheitsdiensten, Wirtschaft, Politik und Medien,
11. Kriminalität, Gewalt und Fremdenfeindlichkeit.

Der Zweite Integrationsindikatorenbericht der Beauftragten wurde im Dezember 2011 unter wissenschaftlicher Leitung des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (Köln) und des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung fertig gestellt und am 12.01.2012 öffentlich präsentiert.

5.1.1 Zweiter Integrationsindikatorenbericht

Im Vergleich zum Ersten Integrationsindikatorenbericht, in dem die Integrationsentwicklung über drei Zeitpunkte (2005, 2006, 2007) beobachtet wurde, basiert der Zweite Integrationsindikatorenbericht auf einer breiteren Datenbasis und stellt Verläufe über sechs Zeitpunkte (2005 bis 2010) dar. Aufgrund des längeren Beobachtungszeitraums lassen sich im zweiten Bericht daher verstärkt Trends nachzeichnen. Wie bereits im Ersten Integrationsindikatorenbericht enthält auch der Zweite Integrationsindikatorenbericht darüber hinaus vertiefende statistische Analysen in ausgewählten Themenfeldern. Sie geben Erklärungen, inwieweit statistische Unterschiede zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund auf soziostrukturelle Merkmale wie beispielsweise Alter, Wohnumfeld oder Bildung zurückgeführt werden können.

Das Konzept der Darstellung von Entwicklungen anhand von Indikatoren in Verbindung mit vertiefenden sozialstrukturellen Analysen hat sich bewährt. Die Indikatoren zeigen auf, dass sich die Lebenslage von Personen mit und ohne Migrationshintergrund in vielen Bereichen voneinander unterscheidet. Bei der Abbildung von Durchschnittswerten bleibt hingegen offen, ob eventuelle Differenzen allein auf das Merkmal Migrationshintergrund zurückzuführen sind. Im Rahmen multivariater statistischer Analysen wird unter Kontrolle einzelner weiterer Variablen (z.B. Alter, Bildung) dieser Frage nachgegangen. Somit lässt sich verstärkt der Einfluss

einzelner Faktoren im Kontext der Lebenslage insgesamt erkennen. So lassen beispielsweise im Bildungsbereich die Ergebnisse einer weiterführenden Analyse zur Sekundarstufe I darauf schließen, dass nicht der Migrationshintergrund über die schulische Entwicklung entscheidet. Der wesentliche Faktor ist vielmehr die soziale Herkunft. Darüber hinaus spielt es auch eine erhebliche Rolle, ob die Umgangssprache in der Familie Deutsch ist.⁹⁹

Der Zweite Integrationsindikatorenbericht zeigt, dass in der Integration in Deutschland insgesamt maßgebliche Fortschritte erreicht wurden und sich in zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens die Teilhabe von Personen mit Migrationshintergrund verbessert hat. Dies gilt insbesondere für in Deutschland geborene Personen mit Migrationshintergrund. Zugleich bestehen aber auch weiterhin Abstände, die deutlich machen, dass eine gleiche Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund in einigen Bereichen noch nicht erreicht ist. Die einzelnen Indikatoren geben Hinweise darauf, in welchen Bereichen diese positiven Entwicklungen fortzuführen sind und in welchen Bereichen ein besonderer Handlungsbedarf besteht, um die Integration von Personen mit Migrationshintergrund in Deutschland voranzutreiben.

Positive Entwicklungen zeigen sich z.B. im Bereich der frühkindlichen Förderung. Auch wenn insgesamt noch Aufholbedarf besteht, konnte im Zeitraum 2008–2010 eine Steigerung der Betreuungsquote von Kindern mit Migrationshintergrund in Kindertageseinrichtungen um 34 % bei den unter 3-Jährigen verzeichnet werden.¹⁰⁰ Darüber hinaus zeigen auch die Bildungsindikatoren einen positiven Trend für Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund auf¹⁰¹: Der Anteil der Jugendlichen mit Migrationshintergrund ohne Schulabschluss ging um 15 % zurück. Des Weiteren zeigt sich, dass der Anteil der Personen ohne Schulabschluss in der zweiten Generation deutlich geringer ist als in der ersten Generation (2010 lag dieser Anteil bei Personen mit Migrationshintergrund bei 2,8 % gegenüber der Gesamtbevölkerung mit 2,3 %).

Auch im Bereich Ausbildung und Arbeitsmarkt sind Verbesserungen deutlich erkennbar.¹⁰² So hat sich der Übergang von der Schule in die berufliche Ausbildung in der ausländischen Bevölkerung verbessert. Auch der Einstieg sogenannter Altbewerber mit ausländischer

99 Vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Zweiter Integrationsindikatorenbericht, Berlin 2011, S. 156 ff.

100 Vgl. ebd., S. 31 ff.

101 Vgl. ebd., S. 34 ff.

102 Vgl. ebd., S. 43 ff.

Staatsangehörigkeit in eine berufliche Ausbildung hat sich positiv entwickelt. Hier erfolgte sogar eine Angleichung an die Gesamtbevölkerung. Gleichwohl sind die Anstrengungen im Ausbildungsbereich weiterhin zu verstärken. Die Ausbildungsbeteiligungsquote liegt in der Bevölkerung mit Migrationshintergrund weiterhin hinter jener der Personen ohne Migrationshintergrund zurück. Auch liegt die allgemeine Erwerbslosenquote für Personen mit Migrationshintergrund immer noch deutlich über jener der Gesamtbevölkerung. Hier konnte allerdings ein positiver Trend festgestellt werden. Im Zeitraum 2005–2010 sank die Quote bei Migrantinnen und Migranten sehr deutlich von 18,1 % im Jahr 2005 auf 11,8 % im Jahr 2010 (im Vergleich: in der Gesamtbevölkerung 2005: 11,3 %, 2010: 7,1 %).

Mit aktuell 9,9 % (2010) sind Migrantinnen und Migranten im öffentlichen Dienst hingegen noch deutlich unterrepräsentiert. Die im Nationalen Aktionsplan Integration vereinbarten Maßnahmen zur Erhöhung dieses Anteils sind daher unerlässlich (vgl. Kapitel V.3.). In einzelnen Bereichen, wie dem pädagogischen Fachpersonal in Kindertagesstätten und Grundschulen (Erhöhung des Anteils von Beschäftigten mit ausländischer Staatsangehörigkeit um +21 %), weiterführenden Schulen (+27 %) und Hochschulen (+8 %) sind aber auch bereits positive Entwicklungen messbar.¹⁰³

Insgesamt zeigen die Ergebnisse des Zweiten Integrationsindikatorenberichts, dass Personen mit Migrationshintergrund „Rückstände“ stark aufgeholt (Kinderbetreuungsquote und Einmündungsquote) haben. In einzelnen Bereichen wurde sogar eine Angleichung an die Gesamtbevölkerung erreicht (z.B. Einstieg Altbewerberinnen und Altbewerber in Berufsausbildung).¹⁰⁴ Der Bericht gibt darüber hinaus aber auch Aufschluss über weiteren Handlungsbedarf. So sind Migrantinnen und Migranten – trotz deutlichem Rückgang bei der Erwerbslosenquote – weiter signifikant schlechter in den Arbeitsmarkt integriert. Die Ergebnisse des Berichtes zeigen, dass der entscheidende Faktor für den Arbeitsmarkterfolg die formale schulische und berufliche Qualifikation ist. Eine ähnliche Bilanz gilt für den Ausbildungsbereich¹⁰⁵, wenngleich sich offensichtliche Unterschiede im Vergleich von Jugendlichen mit Migrationshintergrund ohne eigene Migrationserfahrung (2. Generation) gegenüber Personen mit Migrationserfahrung sowie Ausländerinnen und Ausländern ergeben. So ergibt sich bei Ersteren nur

ein geringer Abstand zur Gesamtbevölkerung. Die Ausbildungsbeteiligungsquote in der Bevölkerungsgruppe der Ausländerinnen und Ausländer lag hingegen – trotz Anstieg – im Jahr 2010 mit spürbarem Abstand am niedrigsten.¹⁰⁶

Das Ziel des Integrationsmonitorings ist es, die Ergebnisse der Integrationspolitik messbar und überprüfbar zu machen. Dieser Ansatz wird mit dem Nationalen Aktionsplan Integration weiter vorangetrieben. Dort sind verbindliche Ziele und Zeitvorgaben definiert, die mit konkreten und überprüfbaren Maßnahmen unterlegt sind (vgl. Kapitel II.1.). Die Ergebnisse des Zweiten Integrationsindikatorenberichts geben Hinweise darauf, wo zukünftige Integrationsmaßnahmen ansetzen müssen. Das Integrationsmonitoring wird daher auch zukünftig eine feste Grundlage für die Integrationspolitik darstellen. Die Ergebnisse des Indikatorenberichtes lassen darüber hinaus gezielte Rückschlüsse über unterschiedliche Voraussetzungen für Integrationsverläufe, z.B. auf Grundlage vorhandener bzw. nicht vorhandener Migrationserfahrung, zu und verdeutlichen Zusammenhänge auf der Basis vertiefender Analysen. Eine fundierte Betrachtung der Wirkungszusammenhänge ist dabei von entscheidender Bedeutung.

5.1.2 Migrationshintergrund-Erhebungsverordnung

Das Integrationsmonitoring der Bundesregierung greift soweit verfügbar auf das in der Migrationsforschung mittlerweile übliche Konzept des Migrationshintergrunds zurück, wie dies seit 2005 detailliert im Mikrozensus umgesetzt wird. Gleichwohl mussten für den Integrationsindikatorenbericht weitere Statistiken hinzugezogen werden, die (noch) nicht immer nach Migrationshintergrund differenzieren, sondern nach Deutschen bzw. Ausländerinnen und Ausländern unterscheiden. Dies betrifft in erster Linie verwendete Daten aus der Schul-, Arbeitsmarkt-, Sozialhilfe- und der Polizeilichen Kriminalstatistik. Allerdings hat die Kultusministerkonferenz im Jahr 2003 die Erhebung des Migrationshintergrunds in der Schulstatistik beschlossen, deren Umsetzung in den Ländern begonnen wurde.¹⁰⁷ Des Weiteren wurde im Jahr 2008 entschieden, auch für die Arbeitsmarktstatistik den Migrationshintergrund zu erfassen. Die gesetzliche Grundlage hierfür wurde im Dezember 2008 vom

103 Vgl. ebd., S. 131 ff.

104 Vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Zweiter Integrationsindikatorenbericht, Berlin 2011.

105 Vgl. ebd., S. 57 ff.

106 Vgl. ebd., S. 43 ff.; Ausbildungsbeteiligungsquoten 2010: Gesamtbevölkerung 16,0 %, mit Migrationshintergrund ohne eigene Migrationserfahrung 15,3 %, mit eigener Migrationserfahrung 11,1 %, Ausländerinnen und Ausländer 10,2 %.

107 Eine flächendeckende Umsetzung ist bisher noch nicht erfolgt. Vgl. im Weiteren auch Kapitel IV.2.

Bundestag verabschiedet.¹⁰⁸ Die Beauftragte begrüßt, dass nunmehr mit der am 29.09.2010 in Kraft getretenen Migrationshintergrund-Erhebungsverordnung (MighEV) konkrete Regelungen zu den zu erhebenden Daten getroffen wurden.

Nach der Verordnung gilt als Person mit Migrationshintergrund, wer

- nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt,
- außerhalb des heutigen Gebietes der Bundesrepublik Deutschland geboren wurde und nach 1949 zugewandert ist,
- oder wenn der Geburtsort mindestens eines Elternteiles außerhalb der heutigen Grenzen der Bundesrepublik Deutschland liegt und dieser Elternteil nach 1949 zugewandert ist.

Aussiedler und Spätaussiedler werden gesondert berücksichtigt. Die Verordnung regelt auch datenschutzrechtliche Aspekte des Erhebungsverfahrens. So sind die Daten ausschließlich zu statistischen Zwecken zu erheben, nach der elektronischen Verarbeitung vor weiterer Verwendung durch die erhebenden Stellen (Arbeitsagenturen und Jobcenter) zu sperren und nach Übermittlung an die BA-Statistik zu löschen. Die Agenturen für Arbeit und Jobcenter haben im August 2011 mit der Erhebung der Daten zu Merkmalen des Migrationshintergrunds begonnen. Die Erhebung erfolgt auf freiwilliger Basis im Rahmen einer Befragung. Befragt werden alle Ausbildungs- und Arbeitsuchenden, Arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie alle erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und Personen, die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft leben. Entsprechende Daten der Arbeitsmarktstatistik zu Merkmalen des Migrationshintergrunds werden voraussichtlich im Laufe des Jahres 2012 vorliegen.

5.2 Perspektiven, Integrationsmonitoring auf Länder- und kommunaler Ebene

Mit der Verabschiedung des Nationalen Aktionsplans Integration wird dem bundesweiten Monitoring zukünftig eine noch stärkere Rolle zukommen.¹⁰⁹ Auch vor

¹⁰⁸ Mit dem Gesetz zur Einführung der Unterstützten Beschäftigung vom 22.12.2008 wurde eine gesetzliche Grundlage zur Erhebung des Migrationshintergrundes durch die Agenturen für Arbeit und die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende geschaffen.

¹⁰⁹ Zum Nationalen Aktionsplan Integration vgl. Kapitel II.1.

diesem Hintergrund wird die Beauftragte die indikatorengestützte Berichterstattung und Analyse sozialstruktureller und migrationsbedingter Einflussfaktoren in regelmäßigen Abständen fortführen. Das Ziel, den Integrationsprozess anhand von validen und nachvollziehbaren Indikatoren transparent und messbar zu machen, wird auch von Länderseite mit dem Integrationsmonitoring der Bundesländer verfolgt. Um die Anschlussfähigkeit zum bundesweiten Integrationsmonitoring herzustellen und gleichwohl den vorhandenen Datenlagen und veränderten Betrachtungsweisen Rechnung zu tragen, wurde für das Monitoring der Länder ein eigenes Konzept entwickelt, das sich jedoch in den Kernindikatoren am Integrationsmonitoring des Bundes orientiert.¹¹⁰

Nach einer gemeinsamen Pilotstudie zum Integrationsmonitoring der Länder Bayern, Berlin, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz wurde im Februar 2011 der erste Bericht eines „Integrationsmonitorings der Länder 2005–2009“ im Rahmen der 6. Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren der Länder (IntMK) – und damit erstmals für alle Bundesländer verfügbare Daten für Menschen mit Migrationshintergrund – vorgestellt. Aktuell umfassen die gewählten Indikatoren demografische Grunddaten zur Zuwanderung und zur Zusammensetzung der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund sowie die Bereiche Rechtliche Integration, Frühkindliche Bildung und Sprachförderung, Schule und Ausbildung, Arbeit, Einkommen und Lebensunterhalt, Gesundheit, Wohnen sowie Kriminalität.¹¹¹ Der Bericht ermöglicht einen Vergleich der Daten aus den Jahren 2005 und 2009. Hervorgehoben wird wiederum, dass das Integrationsgeschehen nur über Zeitverläufe sinnvoll betrachtet werden kann. Um aussagekräftige Ergebnisse zu erhalten, wird daher vorgeschlagen, mit dem Ländermonitoring ein Vergleichszeitraum von 10 Jahren anzustreben.¹¹² Bereits die 4. Integrationsministerkonferenz (IntMK) im Jahr 2009 hatte beschlossen, das Integrationsmonitoring in einem Zweijahresrhythmus fortzuschreiben und 2013 einen aktualisierten Bericht vorzulegen. Darüber hinaus

¹¹⁰ Vgl. Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren der Länder (IntMK): Erster Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder 2005–2009, Teil 1 Ergebnisse, 2011 sowie auch 8. Lagebericht, Kapitel I.3.4.

¹¹¹ Vgl. Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren der Länder (IntMK): Erster Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder 2005–2009, Teil 1 Ergebnisse, 2011.

¹¹² Vgl. ebd.

soll die Aufnahme weiterer Indikatoren und Statistikänderungen geprüft werden.

Auch in den Kommunen, insbesondere in Großstädten, wird der Entwicklung von Indikatoren- und Monitoringssystemen eine immer wichtigere Rolle beigemessen. Als Vorreiter gilt hier die Stadt Wiesbaden, die schon früh ein indikatorengestütztes Berichtswesen eingeführt hat.¹¹³ Entsprechende Empfehlungen, an denen sich Kommunen orientieren können, hat auch die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) formuliert. Darüber hinaus gibt es Ansätze, die eine eher handlungsfeldbezogene Aufbereitung und Auswertung von Daten zum Ziel haben und jeweils konkrete Handlungsempfehlungen formulieren.¹¹⁴ Die bestehenden Monitoringsysteme konzentrieren sich dabei zumeist auf Fragen der sozialen Integration.¹¹⁵ Die von der Beauftragten gemeinsam mit dem BMVBS in Auftrag gegebene Untersuchung zum Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland kommt zu dem Ergebnis, dass (kommunale) Integrations-Monitoringsysteme an Bedeutung gewinnen, insbesondere aber kleine und mittlere Städte einer gezielten und systematischen Unterstützung bedürfen.¹¹⁶ Es wird darüber hinaus empfohlen, bestehende Systeme weiterzuentwickeln und diese verstärkt auf die Potenziale von Migrantinnen und Migranten auszurichten.¹¹⁷

Im Rahmen der Arbeit am Nationalen Aktionsplan Integration zum Thema interkulturelle Öffnung des öffentlichen Dienstes¹¹⁸ gewann das Monitoring zu diesem Themenbereich an besonderer Bedeutung. So wird unter Federführung der Beauftragten eine Arbeitsgruppe der Frage nachgehen, ob und in welcher Form eine Erhebung des Anteils der Beschäftigten mit Migrationshintergrund auf Bundesebene umsetzbar ist, um anschließend Empfehlungen für das weitere Vorgehen zu entwickeln. Auch die Bundesländer bekräftigten im Länderbeitrag des Nationalen Aktionsplans Integration ihre Verantwortung als Arbeitgeber des öffentlichen Dienstes. Mit dieser Zielrichtung wurde auf der 6. IntMK

am 16./17.02.2011 die Einrichtung einer länderoffenen Arbeitsgruppe „Monitoring der interkulturellen Öffnung im Öffentlichen Dienst“ beschlossen. Auftrag der Arbeitsgruppe ist die Erarbeitung eines Pilotvorschlags für ein länderübergreifendes Monitoring der interkulturellen Öffnung im Öffentlichen Dienst. Ein erster Bericht der Arbeitsgruppe wurde im Rahmen der 7. IntMK am 21./22.03.2012 vorgestellt. Darin wird ein Monitoringssystem vorgeschlagen, mit dem die Erreichung der Ziele der interkulturellen Öffnung im öffentlichen Dienst in Zukunft überprüft werden kann. Dieser Ansatz wird von der Beauftragten ausdrücklich begrüßt.

Im Ergebnis wurden qualitative und quantitative Indikatoren entwickelt, die folgenden zentralen Bereichen zuzuordnen sind: (1) *Strategie der Interkulturellen Öffnung*, (2) *Herstellung einer entsprechenden internen Organisationskultur und Entwicklung angemessener Angebote*, (3) *Interkultureller Wissens- und Kompetenzerwerb durch Fortbildungen bei den Bediensteten/Beschäftigten des Landes sowie* (4) *Steigerung des Anteils der Bediensteten/Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Verwaltung und Verbesserung der Durchlässigkeit*.¹¹⁹

Das nach den genannten Kriterien entwickelte Indikatorenset ist ausgerichtet auf die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes der Landesverwaltungen. Darüber hinaus kann der Vorschlag gegebenenfalls auch als Instrument für Kommunen von Interesse sein. Bislang haben einzelne Länder bereits landesweite Befragungen zur Erfassung der Personen mit Migrationshintergrund in den Landesdiensten durchgeführt bzw. planen freiwillige und anonyme Befragungen, deren Ergebnisse voraussichtlich im Jahr 2012 vorliegen werden.¹²⁰

Die Beauftragte begrüßt den Vorstoß der Länder und wird die weiteren Entwicklungen im Rahmen der Beteiligung an der Arbeit der länderoffenen Arbeitsgruppe intensiv begleiten.

113 Vgl. auch Ausführungen im 8. Lagebericht, Kapitel I.3.5. mit weiteren Beispielen.

114 Vgl. z.B. Integrationsprogramm der Stadt Nürnberg.

115 Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland, Berlin 2012.

116 Vgl. ebd.

117 Vgl. ebd.

118 Vgl. Die Bundesregierung: Nationaler Aktionsplan Integration: Zusammenhalt stärken - Teilhabe verwirklichen: Dialogforum 4 „Migranten im Öffentlichen Dienst“, Berlin 2011.

119 Vgl. ebd.

120 Vgl. ebd. Derzeit liegen von der Freien und Hansestadt Hamburg Erkenntnisse aus einer landesweiten Befragung vor. Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen planen bzw. führen bereits entsprechende Befragungen durch.

III Integration durch Sprache

1 Sprachförderung im Elementarbereich

Die Elementarpädagogik hat mit der ersten PISA-Studie 2000 eine deutliche Aufwertung erfahren. Bei Schülerinnen und Schülern wurde ein Zusammenhang zwischen Schulleistung und sozialer Herkunft festgestellt; zu viele verfügten über nur mangelnde sprachliche Kompetenzen im Lesen und Textverständnis. Diese Ergebnisse bilden den Ausgangspunkt für empiriebasierte Reformen im Bildungswesen. Die PISA-Ergebnisse haben unter anderem zur bildungspolitischen Umsetzung der Erkenntnisse geführt, die seit Mitte der 90er Jahre intensiv in Bildungsfachkreisen diskutiert werden, und die auf eine frühe sprachliche Bildung und gezielte Sprachförderung zielen.¹²¹ In der Literatur wird im breiten Konsens auf die prägende Bedeutung frühkindlicher Bildungsprozesse für die gesamte Bildungsbiografie und insbesondere die Notwendigkeit der frühen Förderung beim Erwerb sprachlicher Kompetenzen hingewiesen. Erfolgreiche Integrationsprozesse sind in der öffentlichen und politischen Debatte untrennbar mit dem frühen Erwerb von Sprachkompetenzen in Deutsch verbunden. Insbesondere diejenigen Kinder, die mit einer anderen Muttersprache als Deutsch aufwachsen, sollen möglichst frühzeitig und vor dem Schuleintritt Deutsch als Zweitsprache erwerben können. Die deutsche Sprache zu beherrschen, ermöglicht nicht nur bessere Bildungschancen, gute Deutschkenntnisse sind auch die Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe.

Die Zahl der Kinder in Kindertagesbetreuung im Alter von 0 Jahren bis zum Schuleintritt, die erst mit dem Besuch einer Kindertagesbetreuung an Deutsch als Zweitsprache herangeführt werden, ist im gesamten Bundesgebiet von 2007 bis 2010 um gut 13 % gestiegen – von 354.731 auf 401.723.¹²² Von allen Kindern im Alter von 3 Jahren bis zum Schuleintritt in Kindertageseinrich-

tungen hatten im Jahr 2010 mindestens 16,3 % ein Elternteil ausländischer Herkunft. Diese Kinder sprachen zu Hause überwiegend eine andere Sprache als Deutsch.¹²³ Auch wenn diese Kinder nicht zwangsläufig Probleme beim Erwerb von Deutsch als Zweitsprache haben, verdeutlichen diese Daten doch zumindest die gestiegenen Anforderungen an pädagogische Fachkräfte in Tageseinrichtungen, diese Kinder in ihrer Zweisprachigkeit zu fördern und ihnen insbesondere Deutsch als Zweitsprache so zu vermitteln, dass der Schuleinstieg gelingt. Erschwerend kommen sozialräumliche Segregationseffekte hinzu, die dazu führen, dass Kinder mit nicht deutscher Herkunftssprache häufig Tageseinrichtungen besuchen, in denen der Anteil benachteiligter Kinder ohnehin hoch ist. So waren beispielsweise 2008 in Berlin 56 % der Kinder, deren Familiensprache vorrangig nicht Deutsch war, in Einrichtungen, in denen über 50 % der Kinder ebenfalls nicht Deutsch als Familiensprache lernten. Andererseits besuchten 76 % der deutschsprachig aufwachsenden Kinder Einrichtungen, in denen der Anteil nicht deutschsprachiger Kinder unter 25 % lag.¹²⁴ Diese Situation ist ungelöst und sie kann den Deutschspracherwerb der Kinder sowie die Förderung durch die Fachkräfte erschweren. Zieht man all jene deutschsprachig aufwachsenden Kinder, die ebenfalls einen Sprachförderbedarf haben, mit in die Betrachtung ein, so ergeben sich äußerst komplexe Anforderungen an die Förderung im System frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung.

Viele Kinder wachsen von Anfang an zwei- bzw. mehrsprachig auf. Im Normalfall sind Kinder mit diesem simultanen Erwerb zweier oder mehrerer Sprachen per se nicht überfordert. Dennoch gibt es dabei Besonderheiten, die von Eltern und pädagogischen Fachkräften zu berücksichtigen sind. Beginnen Kinder erst mit dem Besuch einer Kindertagesbetreuung Deutsch als Zweitsprache zu erlernen, kann dies sowohl die sprachliche Bildungsarbeit der pädagogischen Fachkräfte als auch die Spracherziehung im familiären Umfeld vor Herausforderungen stellen. Aber auch dieser sukzessive Erwerb von Sprachen bereitet Kindern zumeist keine Schwierigkeit. So stellt der Deutsche Bundesverband für Logopädie fest, dass Kinder, die bis zum Zeitpunkt des Erwerbs des

121 Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Auf den Anfang kommt es an. Perspektiven für eine Neuorientierung frühkindlicher Bildung. Bildungsforschung Band 16. Bonn, Berlin 2007, und: Ehlich, K. u.a.: Anforderungen an Verfahren der regelmäßigen Sprachstandsfeststellung als Grundlage für die frühe und individuelle Förderung von Kindern mit und ohne Migrationshintergrund. In: Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Bildungsforschung Band 11. Bonn, Berlin 2007.

122 Statistisches Bundesamt: Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und öffentlich geförderter Kindertagespflege 2007 und 2010; eigene Berechnungen.

123 Statistisches Bundesamt: Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und öffentlich geförderter Kindertagespflege 2010.

124 Aktuellere Zahlen lagen nicht vor. Datenquelle: Bertelsmann Stiftung: Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2009. Gütersloh 2010, S. 194.

Deutschen eine normale sprachliche Entwicklung in ihrer Muttersprache (z.B. Türkisch oder Russisch) durchlaufen, in der Regel keine Probleme mit dem Zweitspracherwerb haben.¹²⁵ Dass diese auch wissenschaftlich belegte Erkenntnis zur Maßgabe für die Sprachförderpraxis geworden ist, hat beispielsweise die Baden-Württemberg Stiftung in ihrer „Mannheimer Erklärung“ niedergelegt: „Eltern mit nicht-deutscher Familiensprache sind wichtige Partner in Bildungsprozessen. Sie sollen in ihrer Kompetenz gestärkt werden, die Kinder in der Erstsprache zu sozialisieren.“¹²⁶ Auch die Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe (AGJ) hält in ihrem Jahresbericht 2010 fest, dass „die bewusste Anerkennung und Förderung von Ressourcen, die mit dem Migrationshintergrund in Zusammenhang stehen (z.B. Mehrsprachigkeit [...])“ einen grundlegenden Aspekt interkulturellen Aufwachsens in öffentlicher Verantwortung darstellt.¹²⁷

Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund sind oft in verschiedenen Lebenswelten zu Hause. Für sie ist das Erlernen von zwei oder mehr Sprachen eine Normalität und stellt dann eine besondere Ressource für ihren Bildungsweg und die spätere berufliche Integration dar, wenn beide Sprachen richtig erlernt bzw. beherrscht werden. Diese Mehrsprachigkeit gilt es aus Sicht der Integrationsbeauftragten angemessen zu fördern. So ist die in den Bildungsplänen der Länder festgelegte Anforderung zu begrüßen, dass Kindertageseinrichtungen die Zwei- und Mehrsprachigkeit wertschätzen und unterstützen sollen. Dennoch kann es ungünstige Rahmenbedingungen geben, die zweisprachig aufwachsende Kinder in ihrer Entwicklung behindern. Hierzu zählen beispielsweise unzureichende Sprachanregungen bzw. Sprachanlässe; mangelnde oder gestörte Kontakte zu Bezugspersonen in den Sprachen, die das Kind lernt; Vermittlung negativer Einstellungen gegenüber einer Sprache des Kindes bzw. ein geringes Sprachprestige der Herkunfts- oder Familiensprache. Zu ggf. notwendigen Veränderungen dieser Rahmenbedingungen stellt die AGJ fest: „Insbesondere Einrichtungen mit einem hohen Anteil an Kindern, die mehrsprachig aufwachsen, benötigen ausreichende personelle Ressourcen, um eine

qualifizierte Sprachförderung leisten zu können. Mehrsprachig aufwachsende Kinder sollten in der Kindertageseinrichtung die Erfahrung machen, dass ihre Muttersprache respektiert und wertgeschätzt wird. Dies stärkt das Selbstwertgefühl der Kinder und erleichtert ihnen, sich auf das Erlernen der Zweitsprache einzulassen. Mehrsprachige Erzieherinnen und Erzieher können dabei sowohl für die Kinder sprachliche Vorbilder sein als auch neue Chancen der Zusammenarbeit mit Eltern eröffnen.“¹²⁸ Die Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) hält für diesen Bereich weitere Forschung für notwendig, damit vor allem Kinder mit Zuwanderungsgeschichte und Kinder aus benachteiligten deutschen Familien „ihre sprachlichen Fähigkeiten (auch die Mehrsprachigkeit) herausbilden können“.¹²⁹

Eine zentrale Grundlage für schulisches Lernen sind ausreichende Kompetenzen in der deutschen Sprache. Für deren Förderung in der Kindertagesbetreuung sind sowohl qualifizierte und kompetente pädagogische Fachkräfte als auch geeignete Rahmenbedingungen (Räume, Zeit, Materialien etc.) unerlässlich. In ihrer Zuständigkeit haben fast alle Bundesländer Sprachstandserhebungsverfahren entwickeln lassen und setzen diese landesweit ein. In 14 Ländern gibt es insgesamt 17 Verfahren.¹³⁰ Die Länder Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern führen keine landesweite Sprachstandserhebung durch. Die Verfahren sind in jeder Hinsicht uneinheitlich: Es sind Screenings, Tests und Beobachtungsverfahren im Einsatz, die nur teilweise standardisiert sind. Zu der Zielgruppe zählen teilweise nur die Kinder mit nicht deutscher Herkunftssprache, nur die Kinder in Tageseinrichtungen oder auch alle Kinder eines Jahrgangs. Die Verfahren kommen in den Ländern bei unterschiedlichen Altersgruppen zum Einsatz und werden von 6 bis zu 24 Monaten vor der Einschulung durchgeführt. Diese Uneinheitlichkeit führt zwangsläufig auch zu völlig unterschiedlichen Anteilen von Kindern, bei denen ein Förderbedarf festgestellt wird. So waren in Bayern beispielsweise zwei Drittel der Kinder mit nicht deutscher Herkunftssprache förderbedürftig; in Baden-Württemberg, Niedersachsen und im Saarland lag der

125 Vgl. Deutscher Bundesverband für Logopädie unter: www.dbl-ev.de/index.php?id=1104.

126 Die inhaltliche Position der BW Stiftung hierzu ist anlässlich des Kongresses „Frühe Mehrsprachigkeit: Mythen – Risiken – Chancen“ im 2006 in der „Mannheimer Erklärung“ niedergelegt und verabschiedet worden. Siehe: www.sagmalwas-bw.de. Zu wissenschaftlichen Erkenntnissen zur frühkindlichen Mehrsprachigkeit wird exemplarisch verwiesen auf: Tracy, Rosemarie: Wie Kinder Sprachen lernen. Und wie wir sie dabei unterstützen können. Tübingen 2008.

127 siehe: www.agi.de/pdf/1/AGI_Geschaeftsbericht_2010.pdf, S. 155.

128 AGJ: Geschäftsbericht 2010, siehe: www.agi.de/pdf/1/AGI_Geschaeftsbericht_2010.pdf, S. 157.

129 Siehe: Stellungnahme der JFMK zum Bericht der KMK „Aktuelle Forschungsinteressen der Länder im Rahmen der neuen Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern gem. Art. 91 b Abs. 2 GG“ vom 29./30.05.2008.

130 Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2010. Bielefeld 2010, S. 57. Zusätzliche Übersichten zu den Sprachfeststellungs- und Sprachförderaktivitäten der Länder geben die Herausgeber in online verfügbaren Tabellen zum Bericht: Tab. C4-6web bis Tab. C4-8web unter www.bildungsbericht.de/zeigen.html?seite=8405.

Anteil förderbedürftiger Kinder bei 13 % und in Bremen bei 53 %. Bislang liegen also keine bundesweit vergleichbaren Zahlen vor, weil die Verfahren jeweils etwas anderes messen.

Auch die zusätzlichen Maßnahmen zur Sprachförderung bei festgestelltem Förderbedarf weisen in den Ländern eine erhebliche Bandbreite auf.¹³¹ So bekommen Kinder in Brandenburg im Minimum eine Förderung über drei Monate, in Bayern sind es 18 Monate. Beim Umfang der Förderstunden reicht die Spanne von 1 bis 12 Stunden pro Woche (je nach Gruppengröße) in Niedersachsen und bis zu 15 Stunden pro Woche in Berlin. Dabei ist die Teilnahme der Kinder nicht in jedem Bundesland verpflichtend geregelt. Auch findet die Förderung nicht immer landesweit statt. Neben den zusätzlichen Sprachfördermaßnahmen wird den Kita-Trägern in den meisten Ländern eine alltagsintegrierte Begleitung der Sprachentwicklung nur empfohlen. Diese sieht lediglich die regelmäßige Beobachtung und Dokumentation der kindlichen Sprachentwicklung vor. Davon profitieren dann allerdings nur die Kinder, die eine Kindertageseinrichtung besuchen. Schließlich kann festgestellt werden, dass die Sprachförderung in kaum einem Bundesland evaluiert wird.¹³²

Um Sprachstandserhebungen und Sprachfördermaßnahmen durchzuführen bzw. alltagsintegrierte sprachliche Bildungsprozesse zu gestalten, sind entsprechend qualifizierte Fachkräfte notwendig. Die Teilnahme an geeigneten Fortbildungen ist nicht in allen Ländern verpflichtend.¹³³ Inhalt und Umfang bzw. Dauer der Fortbildungen werden ebenfalls unterschiedlich gestaltet, sie obliegen der Entscheidung und Verantwortung der jeweiligen Träger oder werden von beauftragten pädagogischen Instituten bzw. Fortbildungsträgern durchgeführt.

Die Autorengruppe Bildungsberichterstattung stellt im nationalen Bildungsbericht „Bildung in Deutschland 2010“ fest, dass die Qualität des Angebots über alle kurzfristigen Anstrengungen des Kita-Ausbaus hinaus der Maßstab für die Bildung, Betreuung und Erziehung der Kinder in den ersten Lebensjahren sein müsse.¹³⁴ Aus Sicht der Beauftragten muss dabei die Qualität der

Sprachförderung angesichts der Bedeutung für darauf aufbauende Bildungs- und Integrationsprozesse einen hohen Stellenwert einnehmen. Die geschilderte Uneinheitlichkeit der Sprachstandsfeststellung und Sprachförderung in den Ländern ist an sich zwar noch kein Hinweis auf mangelnde Qualität. Sie erschwert allerdings eine Bewertung. Die wissenschaftliche Befassung mit den vorliegenden Sprachstandsfeststellungsverfahren stellt Defizite fest, die insbesondere für Kinder relevant sind, die mehrsprachig aufwachsen bzw. Deutsch als Zweitsprache lernen.¹³⁵ Die meisten Verfahren sind für monolingual und von Anfang an Deutsch lernende Kinder konzipiert; mehrsprachige bzw. spät Deutsch lernende Kinder werden kaum berücksichtigt. Aus den festgestellten Sprachdefiziten können i.d.R. keine konkreten Fördermaßnahmen abgeleitet werden.

Auf Grundlage des bereits 2004 von der JFMK und der KMK beschlossenen gemeinsamen Rahmens für die frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen haben die Länder in ihrer jeweiligen Zuständigkeit über die Jahre ein breites Spektrum an Maßnahmen zur Sprachförderung umgesetzt (s.o.).¹³⁶ Der Beitrag der Länder im Handlungsfeld 1 „Frühkindliche Bildung“ des Nationalen Aktionsplans Integration spiegelt ihr Engagement zur Verbesserung der sprachlichen Bildung wider.¹³⁷ Aus Sicht der Beauftragten ist es erforderlich, dass die Länder die Effektivität ihrer Maßnahmen evaluieren und weiter erhöhen. Vor diesem Hintergrund begrüßt sie nachdrücklich den Beschluss der KMK, die in den Ländern vorhandenen Verfahren der Sprachstandserhebung und Sprachförderung auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen.¹³⁸ Die Initiative zielt darauf, ländergemeinsame Empfehlungen zu erarbeiten, und kann ein wichtiger Beitrag zur Verbesserung der frühkindlichen Sprachförderung werden.

In den Bereichen Aneignung, Diagnose und Förderung sprachlicher Kompetenzen bei Kindern und Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund wird ein erheblicher Forschungsbedarf festgestellt. Seit 2009 fördert das BMBF daher die „Forschungsinitiative Sprachdiagnostik

131 Ebd., nur online verfügbare Tab. C4-7web.

132 Eine viel diskutierte Ausnahme bildet das baden-württembergische Programm „Sag mal was“. Zu den Ergebnissen und der Bewertung der Evaluationen vgl.: Hamburger Zentrum zur Unterstützung der wissenschaftlichen Begleitung und Erforschung schulischer Entwicklungsprozesse - ZUSE (Hrsg.): ZUSE Berichte Band 2. Hamburg 2011, S. 25 ff.

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

134 Ebd., S. 60.

135 Vgl. Hamburger Zentrum zur Unterstützung der wissenschaftlichen Begleitung und Erforschung schulischer Entwicklungsprozesse - ZUSE (Hrsg.): ZUSE Berichte Band 2. Hamburg 2011, S. 41.

136 Der „Gemeinsame Rahmen für die frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen“ ist online verfügbar: www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2004/2004_06_04-Fruhe-Bildung-Kitas.pdf.

137 Anhang zum Nationalen Aktionsplan Integration: Beitrag der Länder, Handlungsfeld 1 „Frühkindliche Bildung“. 2012, S. 8 ff.

138 Ergebnis der 334. Plenarsitzung der Kultusministerkonferenz am 09./10.06.2011; siehe auch: Deutscher Bundestag, Drucksache 17/8336. S. 7.

und Sprachförderung – FiSS“ im Kontext des Rahmenprogramms zur Förderung der empirischen Bildungsforschung.¹³⁹ Mit dieser Initiative werden empirisch ausgerichtete Forschungsvorhaben finanziert, die die Sprachaneignung und die diagnosegestützte Sprachförderung von Kindern und Jugendlichen mit nicht wesentlich beeinträchtigter Sprachlernfähigkeit zum Gegenstand haben. Darüber hinaus ist ein neuer, erweiterter Arbeitsschwerpunkt „Sprachliche Bildung“ geplant. Mit einer ersten Bekanntmachung in diesem Arbeitsschwerpunkt sollen Forschungsprojekte auf dem Gebiet „Sprachliche Bildung von Kindern in der Kinderbetreuung – einschließlich der Zusammenarbeit von Einrichtungen der Kinderbetreuung mit Familien und Schulen“ gefördert werden. Zu späteren Zeitpunkten werden dann weitere Bekanntmachungen folgen; so unter anderem auch zum Thema „Mehrsprachigkeit“.

Das BMFSFJ unterstützt mit dem Programm „Offensive Frühe Chancen“ die Weiterentwicklung der sprachlichen Bildungsqualität in Kindertagesstätten mit besonderem Focus auf die Sprachlernprozesse der unter Dreijährigen¹⁴⁰. Von 2011 bis 2014 werden in 4.000 Tageseinrichtungen in sozialen Brennpunkten mit einem hohen Anteil an sprachförderbedürftigen Kindern mit und ohne Migrationshintergrund je eine zusätzliche halbe Stelle gefördert für Fachkräfte mit besonderer sprachpädagogischer Qualifikation. Sie sollen als Multiplikatorinnen und Multiplikatoren die sprachliche Bildungsarbeit der Kita-Teams stärken und dabei insbesondere zur Umsetzung des vom Deutschen Jugendinstitut (DJI) im Auftrag des BMFSFJ entwickelten Konzeptes alltagsintegrierter sprachlicher Bildung beitragen. Denn mit Blick auf die Abhängigkeit der Sprachentwicklung von Dauer, Qualität und Intensität sprachlichen Inputs gilt es, von Anbeginn vielfältigste Anlässe und Gelegenheiten des Alltags bewusster und gezielter zur Unterstützung der Sprachlernprozesse der Kinder zu nutzen.

Mit der „Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte – WiFF“ fördern das BMBF und die Robert Bosch Stiftung in Kooperation mit dem DJI die Qualität der frühpädagogischen Weiterbildung.¹⁴¹ Die Initiative liefert außerdem wichtige Beiträge zur Weiterentwicklung pädagogischer Praxis. Mittlerweile stehen im Rahmen von WiFF verschiedene Expertisen u.a. über die Sprachförderung zur Verfügung, die den Stand der Fachdiskussion widerspiegeln und konkrete Empfehlungen für Rahmenbedingungen und die Gestaltung von Lehr- und Lernprozessen – inklusive der Förderung von

Kindern mit nicht deutscher Erstsprache – geben.¹⁴² Da die Sprachentwicklung auch durch die Eltern maßgeblich beeinflusst und unterstützt werden kann, haben das BMBF und die Stiftung Lesen bundesweit das Programm „Lesestart – Drei Meilensteine für das Lesen“ aufgelegt. Von 2011 bis 2018 erhalten ein-, drei- und sechsjährige Kinder Vorlese- bzw. Lesebücher. Eltern bekommen mit den Lesestart-Sets (mehrsprachige) Hinweise zum Umgang mit Büchern und zur Förderung der Sprache und des Lesens.

Kommunale oder freie Träger setzen die Sprachförderprogramme vor Ort um. Auch zahlreiche Migrant*innenorganisationen und Stiftungen übernehmen mit der Umsetzung von Projekten und Programmen Verantwortung für die Unterstützung der Sprachentwicklung von Kindern. Das vielfältige Engagement wird nicht erfasst und ist daher nicht darstellbar. Die Integrationsbeauftragte wertet das überwiegend bürgerschaftlich erbrachte Engagement als mittlerweile unverzichtbaren Bestandteil der Sprachförderung. Migrant*innenorganisationen und Stiftungen geben wichtige Impulse – beispielsweise für mehrsprachige Erziehung und interkulturelles Lernen – und etablieren ergänzende Formen der Unterstützung wie z.B. Sprachlern- oder Lesepatenschaften durch ehrenamtlich tätige Kräfte.

2 Schulische Sprachförderung

Sprachliche Kompetenzen sind notwendige Voraussetzungen für erfolgreiche Bildungsverläufe. Je besser Kinder und Jugendliche Deutsch beherrschen, desto bessere Bildungs- und Teilhabechancen haben sie. Deshalb ist es ein herausragendes integrations- und bildungspolitisches Ziel, Kinder und Jugendliche möglichst frühzeitig und durchgängig im Bildungsverlauf sprachlich zu fördern.¹⁴³ Neben den freiwillig zu nutzenden Angeboten frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung und der in der Kindertagesbetreuung angebotenen Sprachförderung (siehe Kapitel III.1 und IV.1) sind die schulische Förderung und der Unterricht in Deutsch als Zweitsprache (DaZ) für viele Kinder mit nicht deutscher Erstsprache unerlässlich. Deutsch ist Bildungs- und Unterrichtssprache und somit die Voraussetzung dafür, dass Kinder und Jugendliche sich Unterrichtsinhalte erschließen und gemeinsam lernen können.

139 Siehe: www.fiss-bmbf.uni-hamburg.de.

140 Siehe www.fruehe-chancen.de.

141 Siehe: www.weiterbildungsinitiative.de.

142 Zu beziehen unter: www.weiterbildungsinitiative.de/publikationen/sprache.html.

143 Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode. S. 59 f und S. 77.

Wie viele Schülerinnen und Schüler bundesweit einen Sprachförderbedarf haben, wird gegenwärtig länderübergreifend nicht erfasst. Es gibt auch kein Instrument zur Erfassung des Bedarfs, welches bundeseinheitlich in allen Ländern bei allen Kindern im schulpflichtigen Alter zur Anwendung käme und vergleichbare Daten liefern könnte.¹⁴⁴ In den Ländern kommen unterschiedliche Sprachstandsfeststellungsverfahren in der Kindertagesbetreuung bzw. am Übergang in die Grundschule zum Einsatz, die keinen Vergleich der Ergebnisse zulassen.¹⁴⁵

Einen Anhaltspunkt für die Einschätzung von Sprachkompetenzen geben Untersuchungen zur Leseleistung. Bei Grundschülerinnen und -schülern mit Migrationshintergrund wurden im Jahr 2006 bundesweit mangelnde Leseleistungen mit der vergleichenden Schulleistungsuntersuchung IGLU nachgewiesen („Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung“, international PIRLS, „Progress in International Reading Literacy Study“, genannt). Demnach erreichen Kinder aus Familien ohne Migrationshintergrund im Bundesdurchschnitt eine deutlich höhere Leseleistung als Kinder, deren Elternteile beide im Ausland geboren sind. Auch wenn nur ein Elternteil im Ausland geboren worden ist, zeigen die Kinder eine deutlich geringere Leseleistung.¹⁴⁶ Die Analyse zeigte, dass Grundschulkindern mit Migrationshintergrund auf der Gesamtskala Lesen bei IGLU 2006 niedrigere Werte erreichen als Kinder, auf die diese Merkmale nicht zutreffen. Das betrifft vor allem Jungen, deren Familiensprache nicht Deutsch ist und die in einem sozioökonomisch und soziokulturell unterprivilegierten Elternhaus aufwachsen. Diese Nachteile summieren sich zu einem Leistungsrückstand, der je nach Kind mehr als ein Lernjahr umfassen kann.¹⁴⁷ Hieraus leitet sich ein dringender Handlungsbedarf ab, den auch die ersten internationalen Schulleistungsstudien im Rahmen von PISA aufzeigen: Über 40 % der Jugendlichen im Alter von 15 Jahren mit Migrationshintergrund und 14 % ohne Migrationshintergrund gehörten zu der Risikogruppe mit geringer Lesekompetenz.¹⁴⁸

144 Es werden nur vereinzelt Daten veröffentlicht. So haben beispielsweise in Hessen (laut einer Pressemitteilung des Hessischen Kultusministeriums vom 26.05.2011; online unter: www.kultusministerium.hessen.de) im Schuljahr 2009/10 insgesamt 81.538 Kinder und Jugendliche 10.291 schulische Deutsch-Fördermaßnahmen besucht.

145 siehe Kapitel III.1.

146 Bos, Wilfried et al. (Hrsg.): IGLU-E 2006, Die Länder der Bundesrepublik Deutschland im nationalen und internationalen Vergleich. 2008, S. 148.

147 Ebd. S. 149.

148 Vgl. dazu die Darstellung der Ergebnisse der Bildungsforschung im Kontext von Migration in: Konsortium Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2006. Bielefeld 2006. S. 171 ff.

Vertiefte Auswertungen von PISA 2009 haben gezeigt, dass sich das Niveau der Lesekompetenz von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund im Vergleich zu PISA 2000 gesteigert hat. „Während Schülerinnen und Schüler, die im Jahr 2000 in der Familie eine andere Sprache als Deutsch sprachen, bei Kontrolle aller Variablen noch etwa 60 Punkte weniger im Lesekompetenztest erzielten, liegt der Unterschied in PISA 2009 nur noch bei rund 24 Punkten.“¹⁴⁹ Die Autoren stellen zudem fest, dass die Disparitäten in der Lesekompetenz zwischen Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund abgenommen haben. Die besseren Ergebnisse können ein „Hinweis darauf sein, dass es zumindest teilweise gelungen ist, mangelnde außerschulische Lernmöglichkeiten für den Erwerb der deutschen Sprache durch institutionelle Förderung auszugleichen.“¹⁵⁰ Diese positive Entwicklung muss aus Sicht der Beauftragten fortgesetzt werden. Da der Unterstützungsbedarf weiter vorhanden ist und die Zahl der Angebote zur sprachlichen Förderung von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund in Deutschland immer noch unter dem OECD-Durchschnitt liegt, müssen die Angebote nach Auffassung der Beauftragten weiter ausgebaut werden.¹⁵¹ Zusätzliche positive Effekte können von einer früh einsetzenden Leseförderung bzw. Literacy-Erziehung ausgehen. So ist die gezielte Förderung des Lesens für Familien mit kleinen Kindern, wie sie das bundesweite Programm „Lesestart“ bietet, eine sinnvolle Maßnahme des Bundes in Zusammenarbeit mit der Stiftung Lesen.¹⁵²

Wenngleich Spracherwerbsprozesse nach bestimmten Mustern ablaufen, gestalten sie sich individuell betrachtet bei jedem Kind und Jugendlichen sehr unterschiedlich, weil sie von vielen inneren und äußeren Faktoren abhängen.¹⁵³ Die schulische Sprachförderung muss deshalb Gruppen von Schülerinnen und Schülern mit jeweils unterschiedlichem Förderbedarf erreichen. Der größte Teil der Kinder mit Förderbedarf wechselt von

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

150 Ebd., S. 226.

151 Ebd., S. 145.

152 Siehe dazu Kapitel III.1.

Im Rahmen des vom BMBF finanzierten und von der Stiftung Lesen durchgeführten Programms „Lesestart“ werden Familien mit kleinen Kindern regelmäßig Bücher zur Verfügung gestellt, um so zum Lesen und Vorlesen anzuregen. Hier greift das BMBF die Erkenntnis auf, dass frühzeitige Leseförderung in Familien der entscheidende Schlüssel zur Verhinderung von Bildungsarmut ist. Ausführliche Informationen hierzu auf www.lesestart.de.

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

einer Kindertagesbetreuung, in der sie i.d.R. bereits eine Sprachförderung erhalten haben, in die Grundschule. Hinzu kommen all jene, die keine Kindertagesbetreuung besucht haben. Wenn diese Kinder nicht über ein landesweites und verpflichtendes Sprach-Screening erfasst wurden und eine daran anschließende vorschulische Sprachförderung erhalten haben, beginnt ihre Sprachförderung mit der Einschulung. Ein kleinerer Teil von Kindern und Jugendlichen reist erst im schulpflichtigen Alter nach Deutschland ein. Diese Kinder benötigen als Seiteneinsteiger ebenfalls ein adäquates Sprachförderangebot. Bei allen Kindern ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass sie individuelle Spracherwerbsprofile entwickelt haben. Sie unterscheiden sich jeweils darin, wie gefestigt der Erwerb ihrer Erstsprache (Herkunftssprache der Familie) ist und ob und wie weit bereits Kompetenzen in Deutsch erworben werden konnten. Diese hinsichtlich ihrer Sprachkompetenzen heterogenen Schülerinnen und Schüler erfordern ein sehr differenziertes Sprachförderangebot der Schulen und gut ausgebildete Lehrkräfte.

Diese Ausgangslage berücksichtigt die KMK bereits in den 2004 beschlossenen Bildungsstandards für das Fach Deutsch im Primarbereich: „Für viele Kinder ist die deutsche Sprache nicht die erste und nicht die Familiensprache. Sie verfügen dadurch z.T. über andere sprachliche Erfahrungen und Kompetenzen als einsprachige Kinder. Der Deutschunterricht sollte dies auch für eine interkulturelle Erziehung aller Kinder nutzen. Bei manchen Kindern mit anderer Herkunftssprache müssen durch entsprechende Fördermaßnahmen Grundlagen für schulisches Lernen in der Unterrichtssprache Deutsch erst gesichert werden. Die Beherrschung der deutschen Sprache ist für alle Kinder eine wichtige Grundlage für ihren Schulerfolg, denn Sprache ist in allen Fächern Medium des Lernens.“¹⁵⁴ Dem Förderansatz entsprechend haben Bund und Länder für die Lehrerbildung beschlossen, dass hinsichtlich der Fachdidaktik für Deutsch ein mehrsprachenorientierter Deutschunterricht und der Zweitspracherwerb (insb. Schriftspracherwerb und zunehmend fachbezogenes Sprachhandeln im Unterricht) inhaltlich zu berücksichtigen sind.¹⁵⁵ Das Kompetenzprofil der Studierenden für die Primarstufe soll „einen differenzierten Einblick in die Entwicklung und Förderung kognitiver, sozialer und emotionaler Fähigkeiten sowie der Sprachkompetenz und der Kommunikationsfähigkeit von Kindern“ beinhalten. Zu den Studieninhalten zählen u.a. Aspekte interkultureller Bildung, Spracher-

werb und Sprachförderung, Herkunftssprachen, Familiensprachen, Mehrsprachigkeit.¹⁵⁶ Grundschullehrkräfte sollen die Mehrsprachigkeit der Schülerinnen und Schülern berücksichtigen und Deutsch als Zweitsprache vermitteln können.

Die schlechten Ergebnisse mehrerer internationaler Schulleistungsstudien haben die Länder dazu veranlasst, in ihrer Zuständigkeit und größtenteils unabhängig voneinander Sprachfördermaßnahmen speziell für Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund an den Schulen zu entwickeln und zu implementieren.¹⁵⁷ Eine Zusammenstellung im „Bundesweiten Integrationsprogramm“ verdeutlicht die Bandbreite der über die Jahre entwickelten schulischen Sprachförderung, vermittelt allerdings nur einen exemplarischen Überblick.¹⁵⁸ Die beschriebenen Maßnahmen erstrecken sich von freiwilligen oder verpflichtenden Kursen vor der Einschulung, in den regulären Unterricht integrierten oder separat angebotenen DaZ-Unterricht, über zusätzlich eingerichtete Sprachlernklassen für Seiteneinsteiger, bis hin zur Vermittlung berufsbezogener Sprachkenntnisse am Übergang von der Schule in die Ausbildung.

Um den Ländern die Möglichkeit zu geben, die verschiedenen Ansätze schulischer Sprachförderung zu evaluieren, weiterzuentwickeln und gute Ansätze ggf. zu übertragen, hat der Bund gemeinsam mit zehn Ländern das Modellprogramm „FörMig“ (Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund) mit fünfjähriger Laufzeit bis 2009 finanziert.¹⁵⁹ Eine Sprachdiagnostik, daran anschließende Sprachfördermaßnahmen und die Qualifizierung der Fachkräfte standen im Zentrum des Programms, das sich auf alle schulischen Bereiche, vom Elementarbereich bis in die Arbeitswelt, bezog. Nach 2009 hat das Land Hamburg an der Universität Hamburg eine Forschungstransferstelle im FörMig-Kompetenzzentrum eingerichtet, die zusammen mit Vertragspartnern weiterhin Beratung und wissenschaftliche Begleitung beim Transfer der Entwicklungen aus dem

154 Vgl. Kultusministerkonferenz, Beschluss vom 15.10.2004.

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

156 Vgl. ebd. S. 48 f.

157 Maßgebende Handlungsfelder definieren Bund und Länder in einer gemeinsamen Empfehlung von KMK und BMBF anlässlich der Ergebnisse von PIRLS/IGLU 2006-I und PISA 2006-I. Vgl.: www.bmbf.de/pubRD/gemeinsame_empfehlungen_iglu_und_pisa_06.pdf.

158 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Bundesweites Integrationsprogramm. Paderborn 2010. S. 29 ff.

159 FörMig wurde vom BMBF gemeinsam mit den Ländern Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen und Schleswig-Holstein als letztes gemeinsames Programm der Bund-Länder-Kommission BLK aufgelegt. Siehe: www.blk-foermig.uni-hamburg.de.

Modellprogramm FörMig sowie Unterstützung bei spezifischen Länderprojekten anbietet.¹⁶⁰

Ergänzend zu den Sprachförderprogrammen der Länder engagieren sich auch Stiftungen für einen Ausbau der Angebote. So finanziert beispielsweise die Stiftung Mercator seit 2004 das Projekt „Förderunterricht für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund“, um die Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund durch sprachliche und fachliche Förderung zu verbessern und gleichzeitig künftigen Lehrern eine praxisnahe Ausbildung zu ermöglichen.¹⁶¹ Zusätzlich zum regulären Schulunterricht erhalten Kinder und Jugendliche in Kleingruppen kostenfreien Förderunterricht. Die zukünftigen Lehrer haben die Möglichkeit, wertvolle praktische Erfahrungen im Umgang mit heterogenen Schülergruppen zu gewinnen und Unterrichtsmethoden zu erproben. Derzeit werden in 11 Bundesländern an 29 Standorten etwa 7.700 Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe I und II durch ca. 1.300 Studierende gefördert. Das Projekt wird an jedem Standort durch eine Hochschule und weitere Kooperationspartner (z. B. Regionale Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien (RAA), Kommunen, Vereine, Stiftungen) unterstützt. Um die Nachhaltigkeit des Projektkonzepts zu sichern, werden derzeit verschiedene Ansätze erprobt, die die Sprachförderung in lokale Regelstrukturen integriert.

Die Sprach- und Leseförderung wird auch in einer Förderstrategie für leistungsschwächere Schülerinnen und Schüler betont, auf die sich die Kultusminister der Länder 2010 verständigt haben.¹⁶² Demnach wollen die Länder neben zahlreichen anderen Maßnahmen weiterhin Sprachstandsfeststellungen durchführen. Die Sprachförderung soll in Form von speziellen Deutschförderkursen oder -klassen, im muttersprachlichen Unterricht und als berufsfeldbezogene und fachintegrierte Sprachförderung angeboten werden. Auch sollen Eltern weiterhin in die Sprachförderung einbezogen werden,

wobei die sog. „Rucksack“-Programme der Regionalen Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien (RAA) exemplarisch genannt sind.¹⁶³ Die Zusammenarbeit zwischen Eltern mit Migrationshintergrund und Bildungseinrichtungen soll auf der Grundlage der gemeinsamen Erklärung der KMK und Organisationen von Menschen mit Migrationshintergrund langfristig verbessert und ausgebaut werden.¹⁶⁴ Die Beauftragte begrüßt die engere Beteiligung von Eltern, weil diese als Vorbilder und Ratgeber der Kinder fungieren und Bildungs- und Spracherwerbsprozesse maßgeblich beeinflussen können.¹⁶⁵

Für eine Qualitätsentwicklung im Bereich der schulischen Sprachförderung ist die empirische Bildungsforschung unerlässlich. Diese muss sich einerseits auf die Effektivität der eingesetzten Diagnoseinstrumente und Förderstrategien beziehen und zum anderen Impulse für die Qualifizierung der Lehrkräfte geben. Aufgrund des nach wie vor erheblichen Forschungs- und Entwicklungsbedarfs planen Bund und Länder eine gemeinsame Initiative zur Weiterentwicklung der Sprachförderung, Sprachdiagnostik und Leseförderung einschließlich unterstützender Forschung. Die Initiative zielt darauf, eine frühzeitig beginnende kontinuierliche Sprachförderung über die Grenzen der Bildungsetappen hinweg zu gewährleisten. Die Bundesregierung hat in Abstimmung mit den Ländern ein wissenschaftliches Konsortium damit beauftragt, Vorschläge zur Ausgestaltung der gemeinsamen Initiative zu erarbeiten und entsprechende Empfehlungen bis Mitte 2012 vorzulegen. Um die Qualifizierung der Lehrkräfte zu verbessern, führt die KMK darüber hinaus das Projekt „Aus- und Fortbildung der Lehrkräfte in Hinblick auf Verbesserung der Diagnosefähigkeit, Umgang mit Heterogenität, individuelle Förderung – UDiKom“ durch.¹⁶⁶ Es zielt darauf, Lehrkräfte dazu zu befähigen, Ergebnisse des Bildungsmonitorings angemessen zu interpretieren, Lernstandserhebungen, individualdiagnostische Instrumente und Instrumente der Unterrichtsdiagnostik einzusetzen und deren Ergebnisse gezielt zu nutzen.

160 Weitere Informationen siehe: www.foermig.uni-hamburg.de/web/de/all/home/index.html.

Zu den Partnern der FörMig-Transferstelle zählen die Bundesarbeitsgemeinschaft der RAA, die Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung Berlin, die Behörde für Schule und Berufsbildung der Freien und Hansestadt Hamburg sowie das Niedersächsische und das Sächsische Kultusministerium.

161 Siehe: www.stiftung-mercator.de/themencluster/integration/foerderunterricht-fuer-kinder-und-jugendliche-mit-migrationshintergrund.html.

162 Für detaillierte Angaben zu den Maßnahmen der Förderstrategie der Länder siehe: www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2010/2010_03_04-Foerderstrategie-Leistungsschwachere.pdf.

163 Weitere Informationen zu „Rucksack“: www.raa.de/rucksack.html.

164 Die gemeinsame Erklärung „Integration als Chance – gemeinsam für mehr Chancengerechtigkeit“ im Wortlaut unter: www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2007/2007_12_13-Integration.pdf

165 Siehe Kapitel IV.3.

166 Siehe: www.udikom.de/index.html.

3 Integrationskurse

3.1 Ausgangssituation

Seit 01.01.2005 werden die Integrationskurse auf der gesetzlichen Grundlage von §§ 43 ff. AufenthG durchgeführt. Anfang 2012 erfolgte im Rahmen der Änderung der Integrationskursverordnung eine Weiterentwicklung des Kurssystems.

In den vorangegangenen Berichten hat die Beauftragte das Kurssystem ausführlich dargestellt, weshalb auf eine weitere Ausführung zur Grundstruktur der Integrationskurse und zurückliegender Änderungen verzichtet wird.¹⁶⁷ Im Folgenden werden neben der Inanspruchnahme der Kurse insbesondere die im Berichtszeitraum erfolgten Neuerungen sowie zentrale Diskussionspunkte im Zusammenhang mit den Integrationskursen dargestellt.

3.2 Rahmenbedingungen

Für das Jahr 2010 wurden zur Durchführung der Integrationskurse zunächst Mittel in Höhe von 218 Mio. € bereitgestellt. Die Überarbeitung der Integrationskursverordnung Ende 2007 und die eingeleiteten qualitativen Verbesserungen gepaart mit einer konstant hohen Nachfrage machten allerdings Haushaltsmittel in erheblicher Höhe erforderlich. In der Folge ergab sich im Jahr 2010 eine deutliche Finanzierungslücke für die Durchführung der Integrationskurse. Wie im vergangenen Bericht der Beauftragten bereits angeführt, hat das BAMF daher im Frühjahr 2010 Steuerungsmaßnahmen ergriffen.¹⁶⁸

Trotz damals äußerst angespannter allgemeiner Haushaltslage ist es allerdings gelungen, eine einmalige Aufstockung der Mittel für die Durchführung der Integrationskurse in Höhe von 30 Mio. € zu erreichen. Im Jahr 2010 standen insgesamt 248 Mio. € zur Verfügung.¹⁶⁹ Dies war bislang das größte Jahreshaushaltsvolumen seit Einführung der Integrationskurse und unterstreicht deren Bedeutung als zentrales Instrument der Integrationspolitik der Bundesregierung. Gleichwohl wurden zur

Ausgabenbegrenzung weitere Einsparmaßnahmen veranlasst, auf die nachfolgend eingegangen wird.¹⁷⁰

Eine zentrale Steuerungsmaßnahme war die zeitliche Verschiebung der freiwilligen Kursteilnahme. Konkret bedeutete dies, dass für eine freiwillige Teilnahme nur noch vorrangig zu berücksichtigende Personenkreise nach § 5 Abs. 3 Integrationskursverordnung (IntV)¹⁷¹ zugelassen wurden. Hierbei galt eine Regelung, dass erteilte Zulassungen erst drei Monate nach Ausstellung Gültigkeit erlangten. Weitere nicht anspruchsberechtigte potenzielle freiwillige Teilnehmerinnen und Teilnehmer hatten keine Möglichkeit mehr, 2010 an einem Kurs teilzunehmen. Bis zu 15.000 Teilnehmer wurden auf einer Warteliste geführt, für die eine Teilnahme am Kurs nur mit erheblicher Verzögerung möglich war.¹⁷²

Intensive Bemühungen um eine Verbesserung der Situation haben dazu geführt, dass die Einschränkungen bei der Zulassung zur freiwilligen Kursteilnahme zum Stichtag 31.12.2010 beendet worden sind. Somit wurden Kurszulassungen ab dem 01.01.2011 wieder ohne zeitliche Vorgaben erteilt.

Die weiteren im Laufe des Jahres 2010 vom BAMF ergriffenen Maßnahmen zur Ausgabensteuerung, z.B. bei der Fahrtkostenerstattung, der Vorrang von Vollzeit- vor Teilzeitkursen und die Neuregelungen bei den Alphabetisierungskursen, bleiben allerdings auch weiterhin bestehen.¹⁷³ So erfolgt eine Erstattung von Fahrtkosten nur noch dann, wenn die Entfernung zwischen Wohn- und Kursort mindestens drei Kilometer beträgt.

Darüber hinaus werden Kinderbetreuungsmaßnahmen vom Bundesamt nur dann gewährt, wenn mindestens

¹⁶⁷ Vgl. 6. Lagebericht, Kapitel B.V.5.3., 7. Lagebericht, Kapitel II.4.1. ff. und 8. Lagebericht, Kapitel II.5.2.1.

¹⁶⁸ Vgl. 8. Lagebericht, Kapitel II.5.2.1., S. 158.

¹⁶⁹ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Klaus Ernst, Agnes Alpes, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 17/6924.

¹⁷⁰ Mit Beschluss vom 10.11.2010 hat der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages das BMI/BAMF aufgefordert, insbesondere die Nebenkosten für die Durchführung der Integrationskurse zu senken (Ausschussdrucksache 2492).

¹⁷¹ Hierbei handelt es sich um potenzielle Teilnehmer ohne Teilnahmeanspruch, die bei der Entscheidung über die Zulassung entsprechend ihrer *Integrationsbedürftigkeit* vorrangig zu berücksichtigen sind. Dies gilt z.B. für Ausländer, die eine Niederlassungserlaubnis erhalten oder eingebürgert werden können sowie für deutsche Staatsangehörige und Unionsbürger.

¹⁷² Im Zeitraum 26.7. bis 31.12.2010 erhielten rund 15.500 Personen eine Zulassung mit einem um drei Monate verzögerten Gültigkeitsbeginn. Davon konnten rund 8.000 Personen den Kurs nicht mehr im Jahr 2010 beginnen. Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Klaus Ernst, Agnes Alpes, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 17/6924.

¹⁷³ Vgl. 8. Lagebericht, Kapitel II.5.2.1., S. 158, BAMF-Trägerrundschreiben zur Finanzierung und Durchführung der Integrationskurse vom 15.3.2010, 31.3.2010 und 19.7.2010.

drei berechnete Kinder von Kursteilnehmern einer Betreuung bedürfen. Berechnete sind Kinder von Spätaussiedlern oder von Teilnehmern an Eltern-, Frauenintegrationskursen und Alphabetisierungskursen. Kinder von Teilnehmern aller anderen Kursarten können an Kinderbetreuungsmaßnahmen des Bundesamtes teilnehmen, wenn bereits mindestens drei berechnete Kinder betreut werden.¹⁷⁴

Aus Sicht der Beauftragten waren vor allem die integrationspolitischen Wirkungen der eingeleiteten Steuerungsmaßnahmen von zentraler Bedeutung. Die hohe Nachfrage an den Integrationskursen verdeutlicht, dass viele Migrantinnen und Migranten das gute und umfassende Angebot der Integrations- und Sprachförderung in Anspruch nehmen möchten. Ausreichende Deutschsprachkenntnisse sind von zentraler Bedeutung für die Integration in Deutschland und entsprechend auch als Anforderung für die aufenthaltsrechtliche Verfestigung im Aufenthaltsrecht sowie für die Einbürgerung im Staatsangehörigkeitsrecht formuliert.

Mit einer Änderung des Aufenthaltsgesetzes im Juli 2011¹⁷⁵ hat der Gesetzgeber im Berichtszeitraum Regelungen zur besseren Überprüfung der Teilnahme am Integrationskurs eingeführt. So sollen Aufenthaltserlaubnisse nur verlängert werden, wenn geprüft wurde, ob die zum Integrationskurs Verpflichteten ordnungsgemäß am Kurs teilgenommen haben (§ 8 Abs. 3 S. 1 AufenthG). Im Fall einer Teilnahmepflicht soll die Aufenthaltserlaubnis um höchstens ein Jahr verlängert werden, solange die Betroffenen den Integrationskurs noch nicht erfolgreich abgeschlossen haben. Alternativ ist es möglich, den Nachweis „anderweitiger Integration“ in das gesellschaftliche und soziale Leben zu erbringen.

Die Beauftragte begrüßt das mit den Regelungen verfolgte Ziel, den erfolgreichen Abschluss der Integrationskurse zu fördern. Aus Sicht der Beauftragten problematisch ist, dass die Regelung zur Verlängerung des Aufenthaltstitels kein Verschulden der Betroffenen voraussetzt. Kommt ein Integrationskurs also nicht

zustande, erkranken Betroffene oder haben sie trotz erheblicher Bemühungen Schwierigkeiten den Kurs zu bestehen, dann müssen sie unter Umständen mehrfach hintereinander den Aufenthaltstitel um jeweils höchstens ein Jahr verlängern, falls die Ausländerbehörde nicht aufgrund der Umstände des Einzelfalls eine Ausnahme von der Sollregelung des § 8 Abs. 3 S. 6 AufenthG für gegeben hält. Wegen der erheblichen Gebührenerhebungen durch die Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels kann das zu wesentlichen Belastungen führen (vgl. Kapitel XII). Die Beauftragte wird diesbezüglich die Entwicklungen der Verwaltungspraxis beobachten.

Eine weiter bestehende Forderung der Beauftragten betrifft die Verbesserung der Situation der Lehrkräfte in den Integrationskursen. Auch im Berichtszeitraum war die Frage der Vergütung der Lehrkräfte Gegenstand der Diskussion und von parlamentarischen Anfragen.¹⁷⁶ Gut qualifizierte und engagierte Lehrkräfte sind die Voraussetzung für den Erfolg der Integrationskurse. Die Lehrkräfte leisten in den Integrationskursen gute Arbeit für die Migrantinnen und Migranten. Damit das so bleibt, ist eine angemessene Entlohnung entscheidend. Eine vielfach unbefriedigende Vergütung oder auch eine zum Teil mit den Honorarverträgen verbundene Beschäftigungsunsicherheit bleibt aus Sicht der Beauftragten nicht ohne Auswirkungen auf die Kursqualität. Die Beauftragte setzt sich daher seit längerem dafür ein, dass die Rahmenbedingungen für eine qualitative hochwertige Kursdurchführung weiter verbessert werden.

Mit Verweis auf die grundsätzliche Vertragsfreiheit zwischen Kursträgern und Lehrkräften steuert das BAMF die Höhe der Lehrkräftehonorare nur insofern, als es als qualitatives Steuerungselement die Zulassung der Träger auf ein Jahr begrenzt (anstatt drei Jahre), sofern sie eine bestimmte Vergütungsgrenze nicht erreichen. Bislang betrug diese Vergütungsgrenze 15 € je Unterrichtsstunde. Die Beauftragte begrüßt ausdrücklich, dass bei künftigen Trägerzulassungen eine Anhebung der Vergütungsgrenze auf 18 € je Unterrichtsstunde gilt.¹⁷⁷ Vor dem Hintergrund, dass bislang knapp 44 %¹⁷⁸ der Kursträger durchschnittlich weniger als 18 € pro Unterrichtseinheit

174 Das Bundesministerium des Innern vertritt die Auffassung, dass die Schaffung von Kinderbetreuungsmaßnahmen primär Aufgabe der Länder und Kommunen ist und auch aus integrationspolitischer Sicht eine Kinderbetreuung durch kommunale oder örtliche Träger gegenüber dem Besuch einer integrationskursbegleitenden Betreuung mit Blick auf eine individuelle Sprachförderung der Kinder Vorrang erhalten sollte.

175 Das Gesetz zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat sowie zur Änderung weiterer aufenthalts- und asylrechtlicher Vorschriften ist am 01.07.2011 in Kraft getreten (BGBl. I S. 1266, Nr. 33).

176 Vgl. z.B. Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Klaus Ernst, Agnes Alpers, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 17/6820; Kleine Anfrage der Abgeordneten Memet Kilic, Josef Philip Winkler, Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 17/6877.

177 BAMF-Trägerrundschreiben zur Finanzierung und Durchführung der Integrationskurse vom 27.10.2011.

178 Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Klaus Ernst, Agnes Alpers, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 17/6924.

vergütet und im Jahr 2012 für einen Großteil der Kursträger neue Zulassungsverfahren eingeleitet werden, ist mit einer entsprechend signifikanten Wirkung dieser Maßnahme zu rechnen.

Zum 01.12.2011 erfolgte außerdem eine Anhebung des Kostenerstattungssatzes für die Durchführung der Integrationskurse an die Kursträger. Bisher erhielten sie 2,35 € pro Teilnehmer und Unterrichtseinheit, künftig sind es 2,54 € für die allgemeinen und speziellen Integrationskurse. Eine Ausnahme bilden dabei die Alphabetisierungs- und Jugendintegrationskurse. Für letztere wird ein Erstattungssatz in Höhe von 2,60 € pro Teilnehmer und Unterrichtseinheit gewährt.¹⁷⁹ Mit der Anhebung der Vergütungsgrenze für eine mehrjährige Zulassung sowie mit der Erhöhung des Kostenerstattungssatzes wird die Erwartung verknüpft, dass sich die Lehrkräftevergütung verbessert.¹⁸⁰

3.3 Änderung der Integrationskursverordnung 2012

Ende 2011 wurde der Entwurf für eine Zweite Verordnung zur Änderung der Integrationskursverordnung vom BMI vorgelegt, die am 08.02.2012 vom Bundeskabinett beschlossen wurde und im Wesentlichen am 01.03.2012 in Kraft getreten ist. Anlass für eine Änderung der Integrationskursverordnung gaben u.a. Änderungen im Aufenthaltsgesetz¹⁸¹ sowie Umsetzungsbedarf aus dem Koalitionsvertrag (Erhöhung des Stundenkontingents im Orientierungskurs) bzw. aus dem Nationalen Aktionsplan Integration, in dem eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung und Weiterentwicklung der Kursqualität eingebracht wurden. Die Änderungsverordnung folgt aber auch den Forderungen des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, die eine Senkung der Nebenkosten bei der Durchführung der Integrationskurse vorsehen.¹⁸² Die Verordnung beinhaltet daher auch weitere kostensenkende Maßnahmen.

Die Beauftragte begrüßt insbesondere jene Änderungen der Verordnung, die auf die vereinbarten Maßnahmen im Rahmen des Dialogforums „Sprache – Integrationskurse“ des Nationalen Aktionsplans Integration zurückgehen. Dazu gehören z.B. die Möglichkeit einer gesonderten Zulassung zur Durchführung des Einstufungstests und die

Zusatzqualifizierung für Lehrkräfte in den Alphabetisierungskursen. Auch die Zusammenführung des Orientierungskurstests und des Einbürgerungstests zu einem einheitlichen skalierten Test „Leben in Deutschland“¹⁸³ sowie die Weiterentwicklung des Zulassungsverfahrens mit erweiterten Qualitäts- und Zuverlässigkeitsanforderungen sind Teil der Maßnahmen. Das Zulassungsverfahren wird künftig mittels eines Punktesystems durchgeführt. Auf Grundlage festgelegter Kriterien (z.B. einer verstärkten Fokussierung auf Kooperationen der Träger) werden künftig Mindeststandards sowie Qualitätskriterien bewertet und ausschlaggebend für die Zulassung und Zulassungsdauer der Träger sein.¹⁸⁴

Darüber hinaus ist die Einführung eines Anspruchs auf Wiederholung von maximal 300 Unterrichtseinheiten für Personen, die nach § 44a Abs. 1 S. 1 AufenthG zur Teilnahme verpflichtet wurden, zu begrüßen. Das ist insbesondere im Hinblick auf die Verschärfungen im Aufenthaltsrecht (Abhängigkeit der Verlängerung des Aufenthaltstitels vom erfolgreichen Kursabschluss) von Bedeutung. Weiterhin wurde in Umsetzung des Koalitionsvertrages die Erhöhung des Stundenkontingents für den Orientierungskurs von 45 auf 60 Stunden geregelt.

Die Änderungsverordnung enthält aus Sicht der Beauftragten darüber hinaus eine Reihe von Punkten, die zum Teil im Gegensatz stehen zur Zielausrichtung einer qualitativen und quantitativen Weiterentwicklung der Integrationskurse, insbesondere mit Blick auf die Verbesserung des Kurszugangs und der Ausrichtung an den Zielgruppenerfordernissen. Das betrifft zuallererst die Anhebung des Kostenbeitrages für die Kursteilnehmer von bislang 1 € auf 1,20 € je Kursstunde. Die Höhe des Kostenbeitrages hat unmittelbaren Einfluss auf Kurszugang und -erfolg. Bereits die bisherigen Kosten (645 € für einen allgemeinen Integrationskurs mit 645 Unterrichtseinheiten) stellten für viele Teilnehmer eine beträchtliche Investition dar, denn die Teilnehmer stammen überwiegend aus sehr niedrigen Einkommensbereichen.¹⁸⁵ Die Erhöhung trifft damit insbesondere diejenigen Geringverdiener, die keine staatlichen Leistungen der Grundsicherung (SGB II / SGB XII) beziehen, somit grundsätzlich nicht von der Kostenerstattung profitieren und dennoch nur über ein mit dem staatlichen Grundsicherungsbedarf vergleichbares oder geringfügig höheres Einkommen verfügen. Auch die Länder haben auf der 7. Konferenz der

179 BAMF-Trägerrundschreiben zur Finanzierung und Durchführung der Integrationskurse vom 27.10.2011.

180 Vgl. ebd.

181 Einfügung von §§ 8 Abs. 3 S. 6, 88a AufenthG.

182 Vgl. Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 10.11.2010 (Ausschussdrucksache 2492).

183 Regelung tritt zum 01.04.2013 in Kraft.

184 Das BAMF hat zukünftig die Möglichkeit, eine Zulassung bis zu 5 Jahren zu erteilen, bei Nichterfüllung von Qualitätskriterien kann eine kürzere Zulassung erteilt werden.

185 Vgl. Bundesministerium des Innern / Ramboll Management: Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz, Berlin 2006.

für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren am 21./22.03.2012 die Erhöhung des Kostenbeitrages als falsches integrationspolitisches Signal bewertet. Die Erhöhung wird als finanzielle Hürde kritisiert, die eine wünschenswerte Ausweitung der Inanspruchnahme des Kursangebots negativ beeinflusst.¹⁸⁶

Darüber hinaus wird mit der Änderungsverordnung eine weitere Einschränkung im Hinblick auf die Regelungen zur Fahrtkostenerstattung vorgenommen. Betroffen sind Teilnahmeberechtigte, die nicht zum Kurs verpflichtet wurden, aber auf Sozialleistungen angewiesen sind oder sich in einer wirtschaftlichen Notlage befinden. Für diesen Personenkreis, der auch weiterhin grundsätzlich vom Kostenbeitrag befreit wird, bestand bisher auch ein Anspruch auf Fahrtkostenerstattung. Nunmehr erfolgt die Gewährung als Fahrtkostenzuschuss im Ermessen des Bundesamtes.¹⁸⁷ Die Fahrtkostenübernahme im Rahmen einer Kursteilnahme stellt gerade im ländlichen Raum ein wichtiges Kriterium in Bezug auf die Teilnahmebereitschaft dar, insbesondere für den Personenkreis der Erwerbstätigen mit niedrigem Einkommen. Das Bundesministerium des Innern hat in diesem Zusammenhang klargestellt, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Rahmen der Ermessensausübung der Situation der Teilnehmer Rechnung tragen und den Zuschuss nur dort versagen wird, wo dies eine Kursteilnahme nicht gefährdet.

Begrüßenswert ist, dass in die Neufassung der Integrationskursverordnung eine Regelung Eingang gefunden hat, nach der Kinderbetreuung während des Kursbesuchs gewährt werden kann. Die Regelung spiegelt die bisherige Praxis einschließlich der zuvor genannten Steuerungsmaßnahmen wieder. Die Teilnahme junger Eltern und insbesondere von Frauen mit betreuungsbedürftigen Kindern am Integrationskurs hängt mitunter entscheidend davon ab, ob eine Betreuung der Kinder während des Integrationskurses sichergestellt ist. Eine Erreichung dieser integrationspolitisch wichtigen Zielgruppe ist ohne

186 Das Bundesministerium des Innern begründet die Erhöhung des Kostenbeitrages damit, dass die Anpassung vor allem inflationsbedingten Kostensteigerungen im Integrationskursystem berücksichtigt. Die Erhöhung orientierte sich an der Steigerung des Kostenerstattungssatzes, der in den vergangenen Jahren von zunächst 2,05 auf nunmehr 2,54 Euro angehoben wurde. Weiterhin Bestand behält die Regelung über Befreiungsmöglichkeiten von der Kostenbeitragspflicht nach § 9 Absatz 2 IntV sowie die Möglichkeit der Rückerstattung der Hälfte des Eigenbeitrages bei erfolgreicher Kursteilnahme nach § 9 Abs. 6 IntV.

187 Die Neufassung ist als Soll-Regelung (gebundenes Ermessen) ausgestaltet, so dass bei Erfüllung der Voraussetzungen nur bei besonderen Umständen von einer Gewährung abgewichen werden darf.

hinreichende Betreuungsangebote oftmals nicht möglich. Die Bereitstellung von Kinderbetreuungsmöglichkeiten obliegt grundsätzlich den Ländern und Kommunen. Wenn keine ausreichenden Betreuungsmöglichkeiten vor Ort vorhanden sind, finanziert der Bund gleichwohl aus der Zielsetzung heraus, den Eltern die Kursteilnahme ermöglichen zu können, ein Kinderbetreuungsangebot. In der neu aufgenommenen Regelung gibt es allerdings die Einschränkung, dass eine Gewährung von Betreuungsmaßnahmen während eines Integrationskurses in der Regel auf Kinder begrenzt ist, die das dritte Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Abweichungsmöglichkeiten von dieser Regelung bestehen, wenn im Einzelfall auch bei älteren Kindern konkreter Bedarf an Kinderbetreuung bestehen sollte. Diese rein altersmäßige Begrenzung, die den konkreten Bedarf an Kinderbetreuung grundsätzlich außer Acht lässt, kann aus Sicht der Beauftragten insbesondere im ländlichen Raum zu Problemen führen, zumal es dort aufgrund geringer und rückläufiger Teilnehmerzahlen schwieriger ist, Kurse für die speziellen Zielgruppen einzurichten.

Eine weitere Neuerung betrifft die mögliche Durchführung von Integrationskursen als Online-Kurse. Eine ergänzende Einführung von online-basierten Unterrichtseinheiten¹⁸⁸ für ausgewählte Zielgruppen und Zielregionen wurde im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Integration als Möglichkeit eines orts- und zeitunabhängigen Lernangebots identifiziert. Aus Sicht der Beauftragten können entsprechende, das reguläre Kursangebot ergänzende Ansätze dazu beitragen, weitere Zielgruppen und ggf. Regionen zu erreichen, in denen die Kursträger ein großes Einzugsgebiet abdecken müssen. Entscheidend bleibt aber, dass das bestehende Kurssystem mit festen Präsenzzeiten nicht durch Online-Angebote ersetzt wird. Die Integrationskurse – als Orte der Integration – bieten neben der generellen Sprachvermittlung auch vielfältige soziale Kontakte und Austauschmöglichkeiten für die Teilnehmer, wodurch erworbenes Wissen praktisch zur Anwendung kommt. Die Konzeption und Umsetzung von Integrationskursen in Form von Online-Kursen wird von der Bewertungskommission (§ 21 IntV) aktiv begleitet werden.

Die Beauftragte begrüßt die Aufnahme von Inhabern mit humanitären Aufenthaltstiteln nach § 23a, § 25 Abs. 3 und § 25a Abs. 2 AufenthG in die Verordnung als vorrangig zu berücksichtigende Teilnehmer ohne Teilnahmeanspruch

188 Vorrangig im Sinne einer Verknüpfung von traditionellen Präsenzveranstaltungen und modernen Formen von elektronischen Lernangeboten. Vgl. Die Bundesregierung: Nationaler Aktionsplan Integration: Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen, Berlin 2012.; Abschlussbericht Dialogforum „Sprache – Integrationskurse“.

(§ 5 Abs. 3 IntV).¹⁸⁹ Weiteren Personenkreisen wird so zumindest eine Zulassungsmöglichkeit zum Integrationskurs eingeräumt. Damit wird einer langjährigen Forderung der Beauftragten nach einer Ausweitung der Teilnahmemöglichkeiten entsprochen. Sie sieht es gleichwohl aus integrationspolitischer Sicht weiterhin für sachgemäß an, diesen Personen sowie darüber hinaus Personen mit einer humanitären Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 S. 2 und Abs. 5 AufenthG auch einen Anspruch zur Teilnahme am Integrationskurs einzuräumen.

Auch die für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren der Länder haben sich auf der 7. Integrationsministerkonferenz der Länder am 21./22.03.2012 einstimmig dafür ausgesprochen, dass alle Ausländerinnen und Ausländer mit einer Bleibeperspektive in Deutschland an Integrationskursen teilnehmen dürfen. Die Länder haben sich mehrheitlich dafür eingesetzt, dass Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis gemäß §§ 22, 23 Abs. 1, 23a, 25 Abs. 3, Abs. 4 S. 2 und Abs. 5, 25a Abs. 2 Aufenthaltsgesetz einen Anspruch auf Teilnahme nach § 44 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz erhalten.¹⁹⁰

Darüber hinaus spricht sich die Beauftragte weiter dafür aus, dass auch Unionsbürger einen Teilnahmeanspruch erhalten, um die europarechtlich verbotene Diskriminierung von Unionsbürgern gegenüber eigenen Staatsangehörigen, hier Spätaussiedlern, zu beenden.¹⁹¹

3.4 Perspektiven

Erklärtes Ziel im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Integration im Bereich Sprachförderung ist es, ein flächendeckendes und qualitativ hochwertiges Angebot der Integrationskurse sicherzustellen.

Die Beauftragte begrüßt die im Rahmen des Dialogforums „Sprache – Integrationskurse“ des Nationalen

Aktionsplans Integration eingebrachten Maßnahmen des BMI/BAMF zur Weiterentwicklung des bestehenden Kurssystems, die zum Teil bereits im Zuge der aktuellen Änderung der Integrationskursverordnung umgesetzt wurden. Als strategisches Ziel für die zukünftige Ausrichtung der Integrationskurse wurde die „qualitative Weiterentwicklung der Integrationskurse des Bundes zur weiteren Erhöhung des Kurserfolgs und stärkeren Ausrichtung auf Zielgruppenerfordernisse“ vereinbart.¹⁹² Damit wird deutlich, dass die Integrationskurse einerseits ein bereits etabliertes und gut angenommenes System der Sprachförderung darstellen. Sie sind aber andererseits auch ein sich stetig weiterentwickelndes System, das sich ändernden Rahmenbedingungen und Zielgruppenerfordernissen anpassen muss. Die Zielgruppe muss erreicht und zu einem erfolgreichen Kursabschluss geführt werden.¹⁹³

Der Nationale Aktionsplan Integration umfasst zur Verfolgung der genannten strategischen Ausrichtung eine Vielzahl von Maßnahmen, die an dieser Stelle nicht alle umfangreich wiedergeben werden können.¹⁹⁴ Aus Sicht der Beauftragten sind hier jedoch insbesondere die Ziele und Maßnahmen von maßgeblicher Bedeutung, die direkt auf die Bedarfe der Kursteilnehmerinnen und Kursteilnehmer sowie auf die Verbesserung der Kursqualität abzielen. Besondere Herausforderungen bestehen in der Sicherstellung eines qualitativ und quantitativ gleichwertigen Kursangebots in ländlichen Räumen. Dort verteilen sich oftmals wenige potenzielle Kursteilnehmer auf große Gebiete. Hinzu kommt, dass dort in der Regel auch weniger Kursanbieter vorhanden sind. Gerade aber die örtliche Nähe eines Kursortes ist ein bedeutendes Kriterium für die Entscheidung zur freiwilligen Teilnahme am Integrationskurs.¹⁹⁵ Darüber hinaus verändert sich der Teilnehmerkreis der Kursteilnehmer. Potenzielle Kursteilnehmer, die schon länger hier leben und bisher noch nicht freiwillig teilgenommen haben, werden schwerer zu erreichen sein. Hierbei handelt es sich um einen integrationspolitisch ebenso wichtigen Personen-

189 Dies betrifft Personen mit einer Aufenthaltsgewährung in Härtefällen, subsidiär geschützte Personen sowie Eltern von gut integrierten Jugendlichen, die eine Aufenthaltserlaubnis nach Duldung erhalten haben.

190 Das Bundesministerium des Innern vertritt die Auffassung, dass Personen, die Aufenthaltstitel für vorübergehende Aufenthalte besitzen, nach § 43 Abs. 1 AufenthG nicht zum Integrationskurs zugelassen werden können.

191 Unionsbürger können nach § 44 Abs. 4 AufenthG i.V.m. § 11 Abs. 1 FreizügigkeitsG/EU zur Teilnahme am Integrationskurs zugelassen werden. Die Zulassung erfolgt durch das BAMF. Bisher sind der Beauftragten erfreulicherweise keine Fälle bekannt, in denen über Anträge von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern auf Zulassung zum Integrationskurs nach § 5 Abs. 3 Nr. 4 IntV negativ entschieden wurde.

192 Vgl. Die Bundesregierung: Nationaler Aktionsplan Integration: Zusammenhalt stärken - Teilhabe verwirklichen: Dialogforum 7 „Sprache-Integrationskurse“, S. 226 ff., Berlin 2011.

193 So wurden im Nationalen Aktionsplan Integration auch die Erhöhung der Teilnehmer- und Bestehensquoten als übergreifende Indikatoren benannt. Vgl. ebd.

194 Vgl. Die Bundesregierung: Nationaler Aktionsplan Integration: Zusammenhalt stärken - Teilhabe verwirklichen: Dialogforum 7 „Sprache-Integrationskurse“, S. 226 ff., Berlin 2011.

195 Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Das Integrationspanel – Ergebnisse einer Längsstudie zur Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von Integrationskursen, Nürnberg 2011.

kreis, der bisher aber weniger gezielt in den Blick genommen wurde.

Um hier Verbesserungen zu schaffen, sind aus Sicht der Beauftragten flexible Steuerungsmöglichkeiten und eine stärkere Zusammenarbeit der Kursträger, aber auch die Möglichkeit kursbegleitender Unterstützung, wie etwa eine ausreichende Kinderbetreuung, wichtig. Angesichts des Potenzials freiwilliger Kursteilnehmer spricht sich die Beauftragte dafür aus, dass mögliche Hindernisse für eine Kursteilnahme abgebaut und durch verbesserte Rahmenbedingungen und Qualitätssicherung vermehrt Anreize geschaffen werden.

Aus Sicht der Beauftragten kommt zudem der zielgruppenspezifischen Orientierung der Kurse eine besondere Bedeutung zu. Mittlerweile nimmt bereits etwa jeder dritte Teilnehmer an einem Integrationskurs für spezielle Zielgruppen teil.¹⁹⁶ Eine Schlüsselrolle haben besonders Eltern mit schulpflichtigen Kindern.

Die Beauftragte unterstützt die weitere Ausrichtung der Kurse auf die Zielgruppe der Eltern durch gezielte Ansprachen von Eltern in Schulen¹⁹⁷ sowie über die Verbesserung der Rahmenbedingungen, um Eltern mit betreuungsbedürftigen Kindern ausreichend Teilnahme-möglichkeiten zu schaffen. Die Beauftragte wird auch in Zukunft gemeinsam mit der Kultusministerkonferenz und dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge bei Schulleitungen und Eltern gezielt für die Möglichkeiten zur Teilnahme an Integrationskursen werben.

Vor dem Hintergrund eines gleich bleibenden bzw. rückläufigen Teilnehmerpotenzials und der im Jahr 2011 wieder etwas entspannteren Haushaltslage bei den Integrationskursen geht die Beauftragte davon aus, dass das vorrangige Ziel der Sicherung einer flächendeckenden, bedarfsorientierten Kursdurchführung sowie die Erreichung spezieller Zielgruppen in Zukunft noch stärker in den Fokus rückt. Oberste Priorität sollte aus Sicht der Beauftragten die Sicherstellung der hohen Qualität der Integrationskurse und die mit Blick auf die Erfolgsaussichten wünschenswerte Zuteilung zu einem individuell passgenauen Kurs sein.

196 Spezielle Kursarten: Eltern- und Frauenintegrationskurs, Jugendintegrationskurs, Alphabetisierungskurs, Förderkurse. Darüber hinaus kann der Integrationskurs als Intensivkurs absolviert werden. Weitere besondere Kursmöglichkeiten bestehen z.B. für Gehörlose.

197 Vgl. auch 8. Lagebericht, Kapitel II.5.2.1.2.

3.5 Zahlen und Fakten

Seit Einführung der Integrationskurse wurden bis zum 31.12.2011 insgesamt bereits über 1.000.000 Teilnahmeberechtigungen und -verpflichtungen erteilt. Über 780.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer haben einen Integrationskurs besucht bzw. besuchen ihn noch gegenwärtig. Die nachfolgend dargestellten Entwicklungen zeigen, dass die Integrationskurse als staatliches Grundförderangebot auf hohe Akzeptanz stoßen. Gleichzeitig wird aber ein Rückgang der Teilnehmerzahlen gegenüber den Vorjahren deutlich. Dies deutet darauf hin, dass sich die Struktur des Teilnehmerpotenzials bereits verändert hat. Neben Neuzuwanderern nehmen zu einem erfreulich großen Teil auch immer mehr Migrantinnen und Migranten, die bereits länger in Deutschland leben, an den Kursen teil. In Zukunft wird daher die Ausrichtung des Kurssystems auf die integrationspolitisch bedeutsamen Zielgruppen in den Vordergrund rücken, die bisher noch nicht in ausreichendem Maße erreicht wurden. Dabei ist es aus Sicht der Beauftragten auch von Bedeutung, eventuelle bestehende Hemmnisse für eine Kursteilnahme zu evaluieren.

In den vergangenen zwei Jahren wurden im Vergleich zu den Vorjahren (2005-2009) deutlich weniger Teilnahmeberechtigungen erteilt. 2010 wurden 115.427 neue Teilnahmeberechtigungen erteilt, 2011 insgesamt 119.829. 88.629 Personen haben 2010 einen neuen Integrationskurs begonnen. Dies entspricht einem deutlichen Rückgang um ca. 24 % gegenüber 2009 (116.052 Personen). 2011 konnte mit insgesamt 96.857 neuen Kursteilnehmern bereits wieder ein spürbarer Anstieg verzeichnet werden. Insgesamt haben seit Einführung der Integrationskurse 785.860 Personen einen Kurs neu begonnen.¹⁹⁸ Besonders häufig nehmen weiterhin Migrantinnen an den Integrationskursen teil. Sie stellen auch in den Jahren 2010 und 2011 etwa zwei Drittel der Kursteilnehmenden.¹⁹⁹

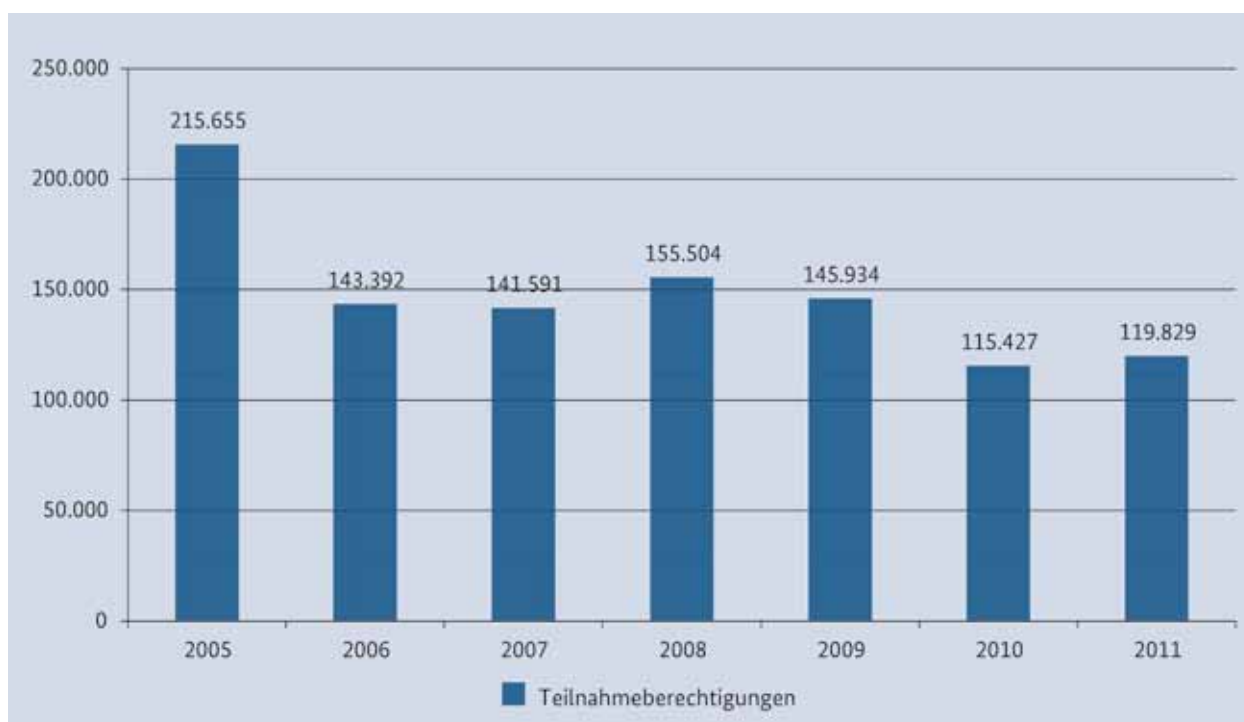
Trotz eines Rückgangs nahm auch im Zeitraum 2010 und 2011 etwa die Hälfte der Teilnehmenden freiwillig an den Kursen teil. Im Jahr 2010 waren es 45,7 % aller Kursteilnehmenden, 2011 waren es 49,3 % (2009: 56,4 %).

Die größte Gruppe darunter sind Ausländerinnen und Ausländer, die bereits länger in Deutschland leben. An sie wurden im Jahr 2010 31.073 und in 2011 42.987 Teilnahmeberechtigungen erteilt (27 % bzw. 35,9 % aller ausgestellten Teilnahmeberechtigungen). Die zweitgrößte Gruppe der freiwillig Teilnehmenden stellen Neuzuwanderer mit insgesamt 10.119 Teilnahmeberechtigungen im Jahr 2010 (8,8 % aller Teilnahmeberechtigungen) sowie

198 Stand 31.03.2012.

199 Anteil von Kursteilnehmerinnen 2011: 68,1 %, 2010: 67,4 %.

Abbildung 6: Ausgestellte Teilnahmeberechtigungen 2005-2011



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2012

bislang 9.477 Teilnahmeberechtigungen im Jahr 2011 (7,9 % aller Teilnahmeberechtigungen). Die drittgrößte Gruppe der freiwillig Teilnehmenden bilden deutsche Staatsangehörige. Mit insgesamt 9.908 Teilnahmeberechtigungen (8,6 % aller Teilnahmeberechtigungen) im Jahr 2010 und 8.592 Teilnahmeberechtigungen (7,2 % aller Teilnahmeberechtigungen) im Jahr 2011 ist hier ein leichter Rückgang gegenüber den Vorjahren zu verzeichnen.

Zur Kursteilnahme verpflichtet wurden im Jahr 2010 34.486 Neuzugewanderte (29,9 % aller Teilnahmeberechtigungen, davon haben 22.390 2010 einen Kurs besucht), 26.177 Empfängerinnen und Empfänger von Arbeitslosengeld II (22,7 % aller Teilnahmeberechtigungen, davon 19.565 Kursbesuche im Jahr 2010) sowie 2.108 bereits länger in Deutschland lebende Ausländerinnen und Ausländer²⁰⁰ (1,8 % aller Teilnahmeberechtigungen, 1.725 Kursteilnehmende in 2010).

Im Jahr 2011 wurden 34.781 Neuzugewanderte zur Kursteilnahme verpflichtet (29,0 % aller Teilnahmeberechtigungen, davon haben 29.405 2011 einen Kurs besucht), darüber hinaus 20.682 Empfängerinnen und Empfänger von Arbeitslosengeld II (17,3 % aller Teilnah-

meberechtigungen, davon 17.990 Kursbesuche im Jahr 2011) sowie 1.927 bereits länger in Deutschland lebende Ausländerinnen und Ausländer (1,6 % aller Teilnahmeberechtigungen, 1.731 Kursteilnehmende in 2011).

Damit nahm die Zahl der Verpflichtungen zur Kursteilnahme insgesamt gegenüber den Vorjahren zu. Insgesamt bestätigen die Zahlen den Trend der vergangenen Jahre, dass die Integrationskurse einen bedeutenden Beitrag zur nachholenden Integration leisten. Mehr als die Hälfte aller Teilnahmeberechtigungen werden an bereits länger in Deutschland lebende Ausländerinnen und Ausländer erteilt.

3.5.1 Kursabschluss

Im Zuge der ergriffenen Steuerungsmaßnahmen wurde im Jahr 2010 die Zulassung zur Wiederholung des Aufbausprachkurses eingeschränkt. Kursteilnehmer, die das Sprachniveau A2 (noch) nicht erreicht hatten, wurden seit 2010 nicht mehr zur Wiederholung des Aufbausprachkurses zugelassen.²⁰¹ Mit Inkrafttreten der Änderung der Integrationskursverordnung zum 01.03.2012 wurde diese Regelung aufgehoben und ein Anspruch auf

²⁰⁰ Verpflichtung nach dem AufenthG durch Ausländerbehörden.

²⁰¹ Ausgenommen waren Teilnehmer in Alphabetisierungskursen.

Wiederholung für Teilnehmer, die zur Kursteilnahme verpflichtet wurden, eingeräumt. Im Jahr 2010 hat das BAMF 25.829 Personen zur Kurswiederholung zugelassen, von denen 23.567 von dieser Möglichkeit im gleichen Jahr Gebrauch gemacht haben.

Im Jahr 2010 ist die Zahl der Kursabsolventen deutlich – von 70.968 im Jahr 2009 – auf 83.818 Personen gestiegen. 103.875 Personen haben an der Abschlussprüfung teilgenommen.²⁰² Von diesen wiederum haben 51.791 die B1-Prüfung bestanden. Damit haben insgesamt 61,8 % der Kursabsolventen und knapp 50 % der Prüfungsteilnehmenden Integrationskurse erfolgreich im Sinne des AufenthG abgeschlossen. Weitere 39.649 Personen haben im Integrationskurs das Sprachniveau A2 erreicht. Dies entspricht 47,3 % der Kursabsolventen bzw. 38,2 % der Prüfungsteilnehmer.

Im Jahr 2011 haben 73.647 Personen einen Integrationskurs abgeschlossen. Dies entspricht in etwa dem durchschnittlichen Niveau der Vorjahre 2006–2009. Insgesamt 92.547 Personen haben 2011 an der Abschlussprüfung teilgenommen, wovon 49.777 den Kurs erfolgreich mit dem Sprachniveau B1 abgeschlossen haben. Das waren 67,6 % der Kursabsolventen und 53,8 % der Prüfungsteilnehmenden. Weitere 34.384 Personen haben den Kurs mit dem Sprachniveau A2 beendet. Das entspricht 46,7 % der Kursabsolventen bzw. 37,2 % der Prüfungsteilnehmer.

Am Orientierungskurstest haben im Jahr 2010 von den 88.629 Kursabsolventinnen und -absolventen 73.380 Personen teilgenommen. Von diesen haben 67.862 Personen, mithin 92,5 % der Prüfungsteilnehmer bzw. 76,6 % der Kursabsolventinnen und -absolventen, den Test bestanden. 2011 haben von 73.647 Kursabsolventinnen und -absolventen 68.290 Personen an der Prüfung zum Orientierungskurs teilgenommen. Davon wiederum haben 63.646 den Test bestanden. Das entspricht 93,2 % der Prüfungsteilnehmer bzw. 86,4 % der Kursabsolventinnen und -absolventen.

Insgesamt verdeutlichen die Zahlen eine positive, steigende Tendenz insbesondere bei den Teilnahmeberechtigungen sowie bei den neuen Kursteilnehmern und auch beim erfolgreichen Kursabschluss. Das macht deutlich, dass das Instrument des Integrationskurses nach wie vor integrationspolitisch eine hohe Bedeutung hat. Dennoch erreicht – auch nach einer Steigerung im Jahr 2011 – nur knapp jeder zweite Prüfungsteilnehmer bzw.

202 In der Gesamtzahl der Prüfungsteilnehmer sind auch Prüfungswiederholer enthalten, die in den Vorjahreszeiträumen erfolglos an der Sprachprüfung „Zertifikat Deutsch“ (B1) oder an der Sprachprüfung „Start Deutsch 2“ (A2) teilgenommen haben.

jede zweite Prüfungsteilnehmerin das Ziel des Sprachniveaus B1. Die Beauftragte setzt sich daher auch in Zukunft dafür ein, dass sich die Qualität der Kurse weiter erhöht, damit möglichst viele Kursteilnehmer einen erfolgreichen Abschluss des Integrationskurses erreichen.

4 Berufsbezogene Sprachkurse (ESF-BAMF-Programm)

4.1 Ausgangssituation

Berufsbezogene Sprachkenntnisse stellen eine besonders wichtige Voraussetzung für die berufliche Integration von Menschen mit Migrationshintergrund dar. Die Bundesregierung fördert die Vermittlung berufsbezogener Sprachkenntnisse in erster Linie mit dem ESF-BAMF-Programm. Das Programm stellt eine zentrale Ergänzung des Integrationskurses dar.

Die berufsbezogene Deutschförderung des ESF-BAMF-Programms verbindet Deutschunterricht mit Elementen beruflicher Qualifizierung. Zielgruppe des ESF-BAMF-Programms sind Arbeitsuchende, Arbeitslose und erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund und Defiziten in der deutschen Sprache, die den Zugang zur Arbeit erschweren.²⁰³ Dies sind insbesondere Leistungsempfänger nach dem SGB III (Arbeitslosengeld I), Leistungsempfänger nach dem SGB II (Arbeitslosengeld II), aber auch Nicht-Leistungsempfänger sowie Migrantinnen und Migranten, die in einem Beschäftigungsverhältnis stehen.

Für die Förderperiode 2007–2013 hat die Europäische Union das BAMF mit der Durchführung des nationalen ESF-Programmteils „Qualifikation und Weiterbildung für Personen mit Migrationshintergrund durch berufsbezogene Maßnahmen, insbesondere berufsbezogene Sprachkurse und Praktika“ beauftragt.²⁰⁴

203 Vgl. § 2 Abs. 1 S. 2 der Richtlinien für aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierte Maßnahmen zur berufsbezogenen Sprachförderung für Personen mit Migrationshintergrund im Bereich des Bundes (ESF-BAMF-Programm).

204 Vgl. im Weiteren 6. Lagebericht, Kapitel B.II.3.2; 7. Lagebericht, Kapitel II.3.8.5. und 8. Lagebericht, Kapitel II.5.2.2.

4.2 Handlungsschwerpunkte / Entwicklungen

Im Berichtszeitraum wurde der Beauftragten – auch in zahlreichen Zuschriften – ein verstärktes Interesse an Kursen mit berufsbezogener Sprachförderung bekundet. Die Beauftragte sieht in dem Programm insbesondere für bereits länger im Land lebende Migrantinnen und Migranten ein wichtiges Instrument, um die Arbeitsmarktpartizipation zu verbessern. Auch wenn aufgrund fehlender Daten bisher noch keine hinreichenden Aussagen möglich sind, sind zunehmend Erfolge bei der Integration in den Arbeitsmarkt durch das Programm sichtbar.²⁰⁵ Bis Ende 2013 soll die Quote der Teilnehmenden, die in ein Arbeitsverhältnis, eine Ausbildung oder eine allgemeine Weiterbildung vermittelt werden, auf mindestens 20 % gehoben werden.²⁰⁶

Die Beauftragte begrüßt ausdrücklich, dass die Förderrichtlinie für das ESF-BAMF-Programm erneut erweitert wurde und nunmehr auch Bleibeberechtigte und Flüchtlinge Zugang zur berufsbezogenen Sprachförderung erhalten.²⁰⁷ Damit werden die Chancen auf dem Arbeitsmarkt bzw. eine langfristige Stabilisierung und Sicherung von Beschäftigungsverhältnissen für diese Zielgruppe gezielt gefördert. Darüber hinaus können nunmehr auch Leistungsempfänger nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylBLG) mit Arbeitsmarktzugang an den berufsbezogenen Sprachkursen teilnehmen.

Vor dem Hintergrund eines breiten Interesses an den berufsbezogenen Sprachkursen, die über das Grundangebot des Integrationskurses hinausgehen, berichteten Träger der Sprachkurse im Berichtszeitraum vermehrt von Nachfragen und Problemen in Bezug auf Teilnahmemöglichkeiten von Migrantinnen und Migranten, die keine Leistungen nach dem SGB II oder SGB III erhalten. Diese Personen verfügen grundsätzlich nicht über anrechenbare Beträge aus einem Leistungsbezug von Arbeitslosengeld I oder Arbeitslosengeld II, die zur Ko-Finanzierung des ESF-BAMF-Sprachkurses in der

Regel erforderlich sind. In der Folge ist die Teilnahme erwerbsloser Nichtleistungsbezieher am Programm nur sehr eingeschränkt möglich. Gleichwohl betrifft dies eine förderwürdige Zielgruppe der berufsbezogenen Sprachförderung.

Betroffen sind überwiegend Frauen, deren Partner erwerbstätig sind. Migrantinnen sind aber eine integrationspolitisch wichtige Zielgruppe, die in der Regel darüber hinaus auch über eine hohe Motivation verfügen, die deutsche Sprache zu erlernen. Das zeigt auch ihr hoher Anteil in den Integrationskursen, in denen Frauen rund zwei Drittel der Teilnehmer ausmachen.

Die Förderrichtlinien des ESF-BAMF-Programms sehen zwar neben Empfängern von Arbeitslosengeld und Arbeitslosengeld II sowie Erwerbstätigen, wenn dies zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit notwendig ist, auch arbeitssuchende Personen mit Migrationshintergrund ohne Leistungsbezug als Zielgruppe für die berufsbezogenen Sprachkurse vor. Bei letzterer Gruppe fehlte es bisher jedoch regelmäßig an anrechenbaren Ko-Finanzierungsbeträgen, so dass die wünschenswerte Kursteilnahme nicht zustande kam. Im Ergebnis führte dies zu einer unterschiedlichen Behandlung für eine arbeitsmarktpolitisch wie integrationspolitisch bedeutende Zielgruppe, nämlich der arbeitssuchenden Migrantinnen und Migranten.

Die Beauftragte setzte sich daher gegenüber dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge sowie dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales dafür ein, die Teilnahmemöglichkeiten für die berufsbezogene Sprachförderung über das ESF-BAMF-Programm auch für arbeitssuchende Personen ohne Leistungsbezug zu verbessern. Die Beauftragte begrüßt vor diesem Hintergrund besonders, dass nunmehr ab dem 01.05.2012 die Fördermöglichkeiten für den Personenkreis der Nichtleistungsbezieher im Rahmen der bundesweiten Operationalisierung des Programms durch das BAMF ausgeweitet wurden.

Darüber hinaus beabsichtigt das BAMF, verstärkt auch erwerbstätige Teilnehmer mit Beschäftigungsverhältnissen für eine Teilnahme zu gewinnen. Dies wird von der Beauftragten ausdrücklich begrüßt.

4.3 Zahlen und Fakten

Vom Beginn des Programms im Jahr 2009 bis Ende 2011 haben mittlerweile fast 50.000 Teilnehmerinnen und

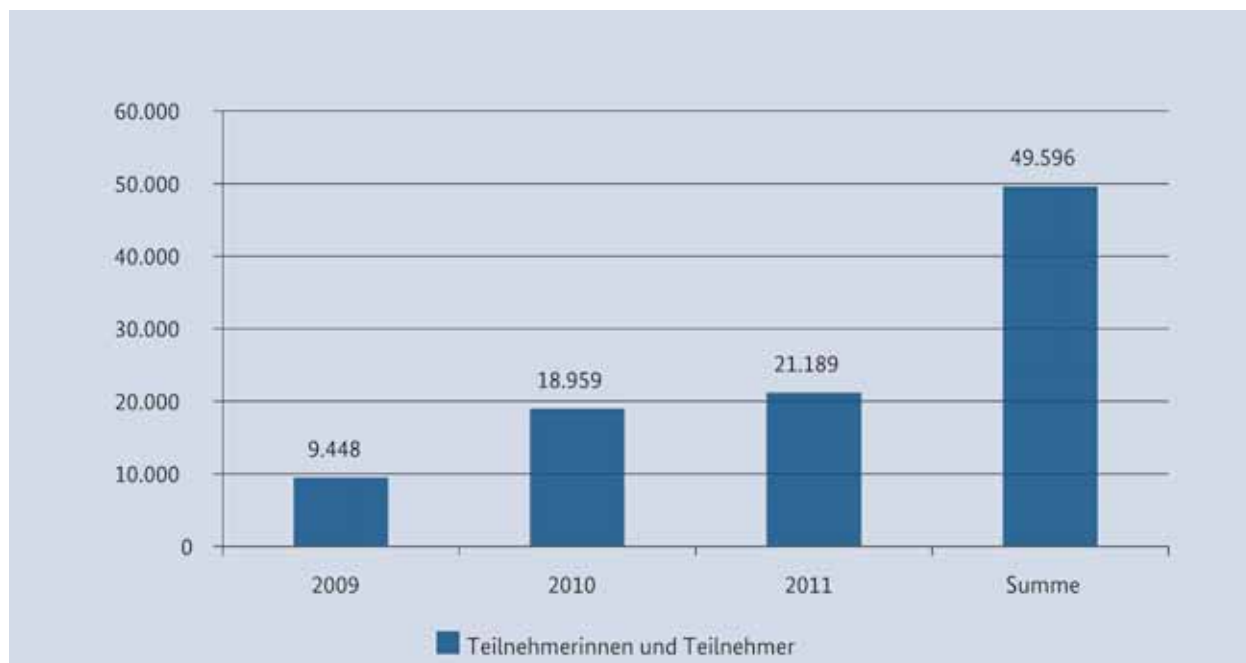
205 Im Jahr 2011 hat eine externe Evaluation des ESF-BAMF-Programms durch das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) und die Firma infas begonnen.

206 Vgl. Die Bundesregierung: Nationaler Aktionsplan Integration: Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen. Berlin 2011.

207 Vgl. Änderung der Förderrichtlinie für das ESF-BAMF-Programm zum 1.1.2012. Dies betrifft Personen aus dem „ESF-Bundesprogramm für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt“. Das Programm richtet sich sowohl an Bleibeberechtigte (gesetzliche Altfallregelung nach § 104a für langjährig Geduldete im Aufenthaltsgesetz) als auch an Personen mit Flüchtlingshintergrund, die einen – mindestens nachrangigen – Zugang zum Arbeitsmarkt haben.

Teilnehmer einen berufsbezogenen Sprachkurs begonnen. Davon haben insgesamt knapp 39.000 Teilnehmende die Kurse bereits abgeschlossen.²⁰⁸ In der aktuellen Förderperiode 2007-2013 stehen nunmehr 230 Mio. € für die Durchführung der ESF-BAMF-Sprachkurse zur Verfügung. Nach einem etwas zögerlichen Start im Jahr 2009 (18,3 Mio. € Mittelreservierungen, 520 begonnene Kurse) wurden in den Jahren 2010 und 2011 mit 49,7 Mio. € bzw. 56,5 Mio. € deutlich mehr Mittel für die Durchführung der berufsbezogenen Sprachkurse beantragt. Die tatsächlichen Gesamtausgaben betragen bis 31.12.2011 knapp 63 Mio. €. Insgesamt haben bis Ende 2011 2.672 ESF-BAMF-Sprachkurse begonnen, wovon 2.080 bereits abgeschlossen wurden.²⁰⁹ Durchschnittlich beginnen bundesweit mittlerweile knapp 100 neue Kurse im Monat. Dies verdeutlicht das steigende und flächendeckende Interesse an Kursen der berufsbezogenen Sprachförderung.

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



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2012

208 38.765 Kursabsolventen bis 31.12.2011.

209 Neu beginnende Kurse 2009: 520, 2010: 988, 2011: 1.164.

Abgeschlossene Kurse 2009: 126, 2010: 908, 2011: 1.046.

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2012.

IV Integration durch Bildung

1 Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung

1.1 Ausgangssituation

Kinder mit Migrationshintergrund leben häufiger in Familien, die sich in einer vergleichsweise schlechteren sozialen Lage befinden, die über geringere Einkommen verfügen und in denen die Eltern niedrigere Bildungsabschlüsse haben.²¹⁰ Die möglichst frühe Teilhabe an Bildung ist für diese Kinder in besonderer Weise die Voraussetzung für sozialen Aufstieg und Integration. Den Zusammenhang zwischen dem Bildungsverlauf von Kindern und deren sozioökonomischer Lage, dem Bildungsstand der Eltern und der kulturellen Herkunft haben wiederholt die Ergebnisse internationaler Vergleichsstudien (PISA, IGLU) hergestellt. In Deutschland wurde damit eine politische Diskussion über Bildungsbenachteiligung und die Lösungen für gerechtere Bildungschancen angestoßen, die zu einem anhaltenden dynamischen Reformprozess im System der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) und der schulischen Bildung geführt hat. Die offenkundig gewordenen und noch anhaltenden sozialen Disparitäten der Bildungsbeteiligung und des geringeren Bildungserfolgs junger Migrantinnen und Migranten stehen im Blickpunkt öffentlichen Interesses und sind Gegenstand der Bildungsforschung.

Lernen ist ein lebenslanger Prozess. Wie wissenschaftliche und fachpraktische Erkenntnisse der Frühpädagogik zeigen, sind die ersten Lebensjahre eine besonders sensible Phase für die kognitive, soziale, emotionale, körperliche und sprachliche Entwicklung. Empirisch belegt ist, dass bereits in den ersten Lebensjahren wesentliche Grundlagen für den späteren Bildungserfolg vermittelt werden.²¹¹ Bedeutsame Effekte früher Förderung werden insbesondere für Kinder aus sozial benach-

teiligten Familien und Familien mit Migrationshintergrund beschrieben.²¹²

Diese und weitere in eine ähnliche Richtung weisende Befunde führen dazu, dass Eltern und Einrichtungen der Kindertagesbetreuung mit der steigenden Erwartung konfrontiert werden, Kinder umfassend in ihrer Entwicklung zu unterstützen, ganzheitlich zu fördern und auf schulisches Lernen vorzubereiten. Da sprachliche, schriftsprachliche und mathematisch-naturwissenschaftliche Vorläuferkompetenzen den Einstieg in schulisches Lernen erleichtern, sind Kinder aus Familien mit unzureichenden sozioökonomischen Ressourcen und aus bildungsfernen Milieus von Anfang an dann benachteiligt, wenn sie keine Möglichkeiten haben, bestimmte Bildungs- und Betreuungsangebote wahr zu nehmen. Die Autorengruppe Bildungsberichterstattung kommt im nationalen Bildungsbericht „Bildung in Deutschland 2010“ zu dem Ergebnis, dass bereits vor der Einschulung bestehende besondere Unterschiede nach Migrationshintergrund (z.B. seltenerer Besuch von Kindertageseinrichtungen, häufigere Sprachauffälligkeiten) im gesamten weiteren Bildungsverlauf nur wenig ausgeglichen werden können.²¹³ Eine vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales geförderte Studie des Bundesverbandes Deutscher Stiftungen stellt fest, dass Kinder selbst bei identischen intellektuellen Kapazitäten aufgrund sozialstruktureller Merkmale wie Einkommen der Eltern, Geschlecht oder Ethnizität schlechtere Bildungschancen haben.²¹⁴ Daher gewinnen Regelangebote früher Bildung, Betreuung und Erziehung weiter an integrationspolitischer Bedeutung. Eine gute frühkindliche Bildung von Anfang an legt gerade für Kinder mit Migrationshintergrund aus sozial schwierigen Lagen den Grundstein für einen positiven weiteren Bildungsverlauf. Ebenso sollen Eltern in ihren Erziehungskompetenzen gestärkt werden. In der Partnerschaft mit Bildungseinrichtungen sollen sie den Bildungsverlauf ihrer Kinder besser unterstützen können. Um Benachteiligungen abzubauen und Chancengleichheit herzustellen, verfolgt die Integrationspolitik das vorrangige Ziel, eine möglichst frühzeitige Teilnahme der Kinder an bedarfsgerechten und qualitativ hochwertigen

210 Vgl.: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Familien mit Migrationshintergrund. Lebenssituation, Erwerbsbeteiligung und Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Berlin 2011.

211 Rossbach, Hans-Günther / Kluczniok, Katharina / Kuger, Susanne: Auswirkungen eines Kindergartenbesuchs auf den kognitiv-leistungsbezogenen Entwicklungsstand von Kindern. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Sonderheft 11, 2008, S. 139-158.

212 Becker, Rolf / Tremel, Patricia: Bildungseffekte vorschulischer Betreuung, Erziehung und Bildung für Migranten im deutschen Schulsystem. In: Becker, Rolf (Hrsg.): Integration durch Bildung. Wiesbaden 2011, S. 57-70.

213 Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2010. Bielefeld 2010, S. 206.

214 Bundesverband Deutscher Stiftungen (Hrsg.): Stiftungen und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen. Berlin 2012.

Bildungs- und Betreuungsangeboten zu ermöglichen und den Erwerb der deutschen Sprache früh zu fördern. Dazu sind im Bereich der FBBE in den vergangenen Jahren zahlreiche Maßnahmen und Initiativen durchgeführt worden. Sie bilden einen der Schwerpunkte sowohl im 2007 vorgelegten Nationalen Integrationsplan als auch im Nationalen Aktionsplan Integration von 2011. Das „Dialogforum Frühkindliche Förderung“ formuliert in seinem Beitrag zum Aktionsplan drei übergeordnete strategische Ziele:

- Chancengerechtigkeit für alle Kinder durch Angebote früher Erziehung, Bildung und Betreuung herstellen,
- Weiterentwicklung der Qualität früher Erziehung, Bildung und Betreuung in allen Formen der Kindertagesbetreuung fördern,
- Partizipation von Eltern als Qualitätsmerkmal frühkindlicher Bildung verbessern.²¹⁵

Die Zielgruppe Kinder mit Migrationshintergrund im Vorschulalter gewinnt im Berichtszeitraum auch deshalb weiter an Bedeutung, weil die Zahl dieser Kinder zunimmt. Im Jahr 2010 lebten laut Mikrozensus 1,143 Mio. Kinder mit Migrationshintergrund in der Altersgruppe unter fünf Jahren in Deutschland. Ihr Bevölkerungsanteil betrug 34,9 %. Gegenüber 2008 bedeutet dies einen leichten Anstieg um knapp zwei Prozentpunkte.²¹⁶ Es kann davon ausgegangen werden, dass im Bundesdurchschnitt heute etwa 35 von 100 Kindern unter fünf Jahren einen Migrationshintergrund aufweisen.

Deutliche Unterschiede bestehen bei der regionalen Verteilung über das Bundesgebiet; dies gilt insbesondere im Vergleich West- und Ostdeutschlands (o. Berlin). In den Ballungszentren Westdeutschlands wächst die Zahl der Kinder mit Migrationshintergrund überproportional stark. So ist der Anteil bei den unter 3-Jährigen zwischen 2005 und 2008 in Frankfurt/M um knapp 28 % auf 71,8 %, im Ruhrgebiet um 24,5 % auf 47,5 % und in München um 22,2 % auf 61,4 % gestiegen.²¹⁷

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

Die Teilnahme an Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangeboten, die eine möglichst frühzeitige Unterstützung beim Spracherwerb (siehe Kapitel III.1) und eine enge Zusammenarbeit mit den Eltern im Bildungsprozess ermöglicht (siehe Kapitel IV.3), ist eine Bedingung für bessere Bildungschancen. Aus diesem Grund sind Beteiligungsquoten ein wichtiger Indikator für Integration. Dabei sind die jeweiligen Quoten für unter 3-jährige Kinder und Kinder zwischen drei bis unter sechs Jahren getrennt zu betrachten. Denn für Letztere besteht bereits seit Mitte der Neunziger Jahre ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz. Für Kinder ab vollendetem ersten bis drittem Lebensjahr wird es erst ab August 2013 einen solchen Rechtsanspruch geben. Das Kinderförderungs-gesetz (KiföG) vom 16.12.2008 schafft die Rechtsgrundlage sowohl für den notwendigen Ausbau von Betreuungsplätzen als auch für eine künftige Inanspruchnahme durch alle Kinder dieser Altersgruppe.

Tabelle 3: Anteil der Kinder mit Migrationshintergrund nach Altersgruppen in Prozent

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

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2008 und 2010, Sonderauswertung

215 Vgl. Die Bundesregierung: Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen. Berlin 2011.

216 Mikrozensus, Bevölkerung 2008 und 2010 nach Migrationsstatus und Altersgruppen, eigene Berechnung.

217 Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus. In: Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2010. Bielefeld 2010, S. 214.

218 Vgl.: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Zweiter Integrationsindikatorenbericht. Berlin 2011, S. 31 f. Siehe dort auch: Hinweise zur Datengrundlage und zur Berechnung von Betreuungsquoten.

Tabelle 4: Betreuungsquoten von Kindern unter drei Jahren mit und ohne Migrationshintergrund in öffentlich geförderter Kindertagespflege und Kindertagesstätten in Prozent²¹⁸

mit Migrationshintergrund				ohne Migrationshintergrund			
2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
9,1	10,5	12,2	14,0	21,6	24,8	27,7	30,0
relativer Anstieg um 53 %				relativer Anstieg um knapp 39 %			

Quellen: Zweiter Integrationsindikatorenbericht (Daten 2008 bis 2010) und Statistisches Bundesamt (Daten 2011), eigene Berechnung

Die Berechnungen zeigen eine relative (prozentuale) Veränderung der jeweiligen Ausgangswerte über die zeitliche Entwicklung. Die Betreuungsquote der Kinder mit Migrationshintergrund ist um 53 % gestiegen (von 9,1 auf 14 %). Bei Kindern ohne Migrationshintergrund beträgt die Steigerung 39 % (von 21,6 auf 30 %).

Obgleich es einen positiven Trend in den Betreuungsquoten gibt, hat sich aber der Abstand zwischen den Quoten von Kindern mit und ohne Migrationshintergrund vergrößert. 2008 waren es 12,5 Prozentpunkte, 2011 waren es 16 Prozentpunkte. Das lässt darauf schließen, dass Kinder mit Migrationshintergrund bislang nicht in dem Maße vom Ausbau der U3-Betreuung profitieren wie Kinder ohne Migrationshintergrund. Mit dem Ziel einer frühzeitigen Förderung muss nicht nur der Platzausbau per se voranschreiten. Bei der Planung und Steuerung des Ausbaus muss auch der Bedarf der Eltern mit Migrationshintergrund stärker berücksichtigt werden.

Der Zugang zu Angeboten früher Bildung, Betreuung und Erziehung wird für viele unter 3-jährige Kinder mit Migrationshintergrund durch den noch nicht in Kraft getretenen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz und das zumindest in Westdeutschland unzureichende Platzangebot erschwert. Der Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2011 stellt fest, dass die Chancengerechtigkeit in der frühen Bildung für das einzelne Kind offenkundig immer noch von den jeweiligen länderspezifisch ausgestatteten Angebotsstrukturen abhängig ist.²¹⁹ Da die Platzvergabe in den Kommunen bei quantitativ nicht ausreichendem Platzangebot offenbar häufig an die Erwerbstätigkeit beider Elternteile geknüpft ist, wird der Anteil der Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund zumindest bis zur Einführung des Rechtsanspruchs niedrig bleiben.

Mit dem Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung 2008 – 2013“ unterstützt die Bundesregierung die Länder und Kommunen bei der Finanzierung des bedarfsgerechten und qualitätsorientierten Ausbaus von Tageseinrichtungen und Tagespflege.²²⁰ Mit 4 Mrd. € beteiligt sie sich zu einem Drittel an den berechneten Kosten. So sollen bis zum Jahr 2013 bundesweit rund 750.000 Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren zur Verfügung stehen, um den kalkulierten voraussichtlichen Bedarf an Plätzen für durchschnittlich bundesweit 39 % aller Kinder unter drei Jahren abzudecken. Im dritten Zwischenbericht der Bundesregierung zur Evaluation des KiföG (KiföG-Bericht 2012) wird für Westdeutschland (o. Berlin) der für 2013 vorausberechnete Bedarf mit einer Quote von 36 % und für Ostdeutschland (o. Berlin) von 49 % angegeben.²²¹ Dem Bericht zufolge fehlten 2011 in den westdeutschen Bundesländern (o. Berlin) zur Erfüllung der vorausberechneten Bedarfsquote von 36 % insgesamt 270.000 Plätze.

Aus Sicht der Integrationspolitik ist der Ausbau in Westdeutschland besonders voranzutreiben. Hier besteht ein erheblich größerer Bedarf, Kindern unter drei Jahren mit Migrationshintergrund die Inanspruchnahme eines Betreuungsplatzes unter dem Aspekt möglichst früher Förderung zu ermöglichen. Im Westen ist das Angebot an Betreuungsplätzen von 8 % in 2006 auf 20 % in 2011 zwar

²²⁰ Finanzierungsgrundlage ist das Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetz. Von insgesamt 12 Mia. €, die für den Ausbau benötigt werden, trägt der Bund 4 Milliarden Euro. Davon stehen bis zum Jahr 2013 insgesamt 2,15 Mia. € für Investitionsmittel und 1,85 Mia. € für Betriebskosten bereit. Ab 2014 beteiligt sich der Bund dauerhaft mit jährlich 770 Mio. € an der Finanzierung der Betriebskosten.

²²¹ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Dritter Zwischenbericht zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes. Bericht der Bundesregierung 2012 nach § 24a Abs. 5 SGB VIII über den Stand des Ausbaus für ein bedarfsgerechtes Angebot an Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren für das Berichtsjahr 2011. Berlin 2012.

²¹⁹ Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2011. Gütersloh, S. 9.

erheblich gestiegen, doch die Ausbaudynamik muss erheblich zunehmen, um bis zum Jahr 2013 das Ziel einer bedarfsgerechten Betreuungsquote zu erreichen und damit die Teilhabechancen für Kinder mit Migrationshintergrund im U3-Bereich zu erhöhen.²²² Ein Vergleich der Betreuungsquoten von Kindern mit Migrationshintergrund in den Ländern Westdeutschlands (o. Berlin) zeigt, dass Hamburg (20 %) und Rheinland-Pfalz (19 %) relativ gute Werte aufweisen und über dem westdeutschen Bundesdurchschnitt liegen (13 %). Dagegen weisen Niedersachsen (9 %) und Nordrhein-Westfalen (10 %) die schlechtesten Quoten auf.²²³ Da eine längere tägliche Betreuungszeit mehr Gelegenheit zur Förderung bietet, ist es integrationspolitisch sinnvoll, mit dem bedarfsgerechten Ausbau auch ausreichend Plätze in Ganztagsbetreuung zu schaffen. Für Kinder mit Migrationshintergrund sind längere Betreuungszeiten förderlich.

Flankierend zum Ausbau im Bereich der Tageseinrichtungen sollen auch in der Kindertagespflege weitere Plätze geschaffen werden. Die Bundesregierung finanziert dafür mit dem „Aktionsprogramm Kindertagespflege“ den Aufbau von Strukturen zur Stärkung der Kindertagespflege.²²⁴ Damit mehr Familien mit Migrationshintergrund diese Angebotsform nutzen, müssen Tagespflegepersonen interkulturelle Kompetenzen erwerben und mehr Tagespflegestellen mit einem interkulturellen Profil entstehen.²²⁵

Parallel zur Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz für unter 3-Jährige ist im § 16 SGB VIII (Allgemeine Förderung der Erziehung in der Familie) in Absatz 5 festgelegt, dass Eltern, die ihr Kind zwischen dem vollendeten ersten bis zum dritten Lebensjahr nicht in Einrichtungen betreuen lassen wollen oder können, eine monatliche Zahlung (z.B. ein Betreuungsgeld)

erhalten sollen.²²⁶ Mit dem Betreuungsgeld soll durch die Schaffung weiterer finanzieller und zeitlicher Spielräume die Wahlfreiheit der Eltern für die verschiedenen Betreuungsmodelle gestärkt werden. Eltern sollen frei entscheiden können, ob sie ihr Kind zuhause selbst betreuen oder in einer Einrichtung oder von einer Tagespflegeperson betreuen lassen wollen. Das Betreuungsgeld soll so ausgestaltet werden, dass es den Bedürfnissen der Familien tatsächlich Rechnung trägt. 60 % der Eltern wollen ihre Kinder in den ersten Lebensjahren außerhalb von staatlichen Einrichtungen betreuen. Die Beauftragte wird aufmerksam beobachten, wie das Betreuungsgeld und wie Angebote der Kinderbetreuung (Kindertageseinrichtungen, Tagespflege) für unter 3-Jährige von Familien mit Migrationshintergrund in Anspruch genommen werden.

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

Die Betreuungsquoten von Kindern mit Migrationshintergrund zwischen drei und unter sechs Jahren haben sich in den letzten Jahren insgesamt positiv entwickelt. Die Daten im Zweiten Integrationsindikatorenbericht zeigen einen relativen (prozentualen) Anstieg der Quote um 5 % zwischen 2008 und 2010.²²⁷ Mit einer Betreuungsquote von 85,7 % im Jahr 2010 liegt die Inanspruchnahme auf einem hohen Niveau und nur 9,2 Prozentpunkte unter der Quote von Kindern ohne Migrationshintergrund. 2008 betrug der Abstand der Quoten noch 13,2 Prozentpunkte.

Für das Jahr 2011 weisen die Betreuungsquoten wieder einen etwas größeren Abstand auf (85 % bei Kindern mit Migrationshintergrund und 97 % bei Kindern ohne Migrationshintergrund).²²⁸ Es bleibt deshalb ein integrationspolitisches Ziel, die Betreuungsquoten weiter zu erhöhen und anzugleichen. Im Vergleich der westdeutschen Länder (ohne Berlin) weist Rheinland-Pfalz mit 96 % bei Kindern mit Migrationshintergrund und 98 %

222 Ebd.

223 Vgl. Tabelle 15 im Tabellenanhang.

224 Das aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) finanzierte Aktionsprogramm begleitet und fördert in der Zeit vom 01.04.2009 bis 31.08.2012 den quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung mit dem Ziel, die frühkindliche Bildung zu verbessern und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erleichtern. Zugleich soll potenziellen Tagespflegepersonen ein Anreiz gegeben werden, sich für diesen Beruf zu entscheiden und zu qualifizieren. Das Aktionsprogramm Kindertagespflege hat drei Säulen: Neben der Auswahl von 160 Modell-Standorten (Säule 1) steht die flächendeckende Grundqualifizierung der Tagespflegepersonen (Säule 2) im Vordergrund. Säule 3 beinhaltet Information und Beratung von Tagespflegepersonen.

225 Vgl.: Die Bundesregierung: Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen. Berlin 2011, Dialogforum 1, Tabelle ab S. 42 ff.

226 § 16 Abs. 5 SGB VIII besagt: „Ab 2013 soll für diejenigen Eltern, die ihre Kinder von ein bis drei Jahren nicht in Einrichtungen betreuen lassen wollen oder können, eine monatliche Zahlung (zum Beispiel Betreuungsgeld) eingeführt werden.“ Die Einfügung des Abs. 4 erfolgte durch KiföG 2008.

227 Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): Zweiter Integrationsindikatorenbericht. Berlin 2011, S. 32 f.

228 Vgl. Statistisches Bundesamt 2012. Tabelle 16 im Tabellenanhang.

Tabelle 5: Betreuungsquoten von Kindern von drei bis unter sechs Jahren mit und ohne Migrationshintergrund in öffentlich geförderter Kindertagespflege und Kindertagesstätten in Prozent

mit Migrationshintergrund			ohne Migrationshintergrund			
2008	2009	2010	2008	2009	2010	2010
81,8	83,6	85,7	95,0	95,6	94,9	
relativer Anstieg um 5 %			relative Abnahme um 0,1 %			

Quelle: Zweiter Integrationsindikatorenbericht

bei Kindern ohne Migrationshintergrund weitgehend angeglichen und hohe Quoten auf. Auch in Hessen (90 % und 95 %) und Nordrhein-Westfalen (89 % und 94 %) nähern sich die Quoten an. Dahingegen fällt die Inanspruchnahme von Betreuungsangeboten bei Kindern mit und ohne Migrationshintergrund in Hamburg um 29 Prozentpunkte (70 % zu 99 %) und Schleswig-Holstein um 26 Prozentpunkte (77 % zu 93 %) auseinander.²²⁹

Bereits im Achten Bericht der Beauftragten über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland wurde dargestellt, dass sich mehrere Faktoren auf die Betreuungsquoten auswirken können.²³⁰ Eine vertiefende Analyse von Daten des Sozioökonomischen Panels (SOEP) untersucht im Zweiten Integrationsindikatorenbericht den Einfluss verschiedener Faktoren.²³¹ Die Analysen soziostruktureller Merkmale können die unterschiedlichen Betreuungsquoten von Kindern mit und ohne Migrationshintergrund jedoch nicht vollständig aufklären. Allerdings nimmt die statistische Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme von Betreuungsangeboten zu, wenn es regional ohnehin höhere Betreuungsquoten gibt. Außerdem wirken sich ein höherer Bildungsabschluss der Eltern und die Erwerbstätigkeit der Mutter positiv aus. Auch mit dem Alter des Kindes steigt die Quote ihrer Betreuung in einer Kindertageseinrichtung. Das Einkommen der Familie und die Zahl der Kinder wirken sich hingegen nicht signifikant aus.

229 Vgl. ebd.

230 Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): 8. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland. Berlin 2010, S. 48 f.

231 Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): Zweiter Integrationsindikatorenbericht. Berlin 2011, S. 149 ff. Die Autoren des Berichts verweisen darauf, dass die Ergebnisse aufgrund der Datengrundlage des SOEP 2006-2009 und der darin enthaltenen relativ kleinen Fallzahlen nur eingeschränkt repräsentativ sind.

Es bleibt weiterhin abzuklären, ob bzw. in welchem Maße institutionelle Barrieren, Sprachschwierigkeiten, mangelnde Kenntnis über Betreuungsoptionen oder auch kulturell bedingte Vorbehalte gegenüber einer außerfamiliären Betreuung Gründe für die geringere Inanspruchnahme sein könnten. Im Jahr 2012 werden in diesem Zusammenhang erste Ergebnisse der vom BMFSFJ geförderten „Nationalen Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit“ (NUBBEK) veröffentlicht.²³²

Mit dem Ziel, die Betreuungsquoten zu erhöhen, werden im Nationalen Aktionsplan Integration Maßnahmen benannt, die strukturelle Zugangsbarrieren abbauen und Eltern besser über die Bedeutung frühkindlicher Betreuungsangebote informieren. Dazu gehören insbesondere die Gewinnung pädagogischer Fachkräfte mit Migrationshintergrund und interkulturell besser geschultes Personal in den Einrichtungen. Die Maßnahmen zielen darauf, Eltern zu motivieren, Betreuungsangebote für ihre Kinder stärker zu nutzen.²³³

1.4 Qualität frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung

Mit einem quantitativ und qualitativ gut ausgebauten Kinderbetreuungsangebot lassen sich Effekte erzielen, die sich mittel- und langfristig sowohl kindbezogen als auch auf volkswirtschaftlicher Ebene zu Gunsten der öffentlichen Haushalte auswirken.²³⁴ Eine verbesserte Bildungs- und Sozialrendite der Kinder führt zu sinkenden Sozialausgaben und steigenden gesamtgesellschaftlichen Bildungsrenditen. Besonders deutlich sind diese positiven

232 Für weitere Informationen siehe www.nubbek.de.

233 Vgl. Maßnahmentabelle in: Die Bundesregierung: Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen. Berlin 2011. Dialogforum 1, Tabelle ab S. 42 ff

234 Vgl.: Bertelsmann-Stiftung: Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland, 2008. S. 15 ff.

Effekte bei Kindern aus benachteiligten Familien. Wenn diese eine Tageseinrichtung besucht haben, erreichen sie bessere kognitive und soziale Kompetenzen und werden seltener bei der Einschulung zurückgestellt. Von den Kindern, die eine Krippe besucht haben, gehen zwei Drittel mehr aufs Gymnasium.²³⁵ Vor diesem Hintergrund ist es von Bedeutung, nicht nur Betreuungsplätze in ausreichender Zahl zu schaffen, sondern auch in eine Qualität zu investieren, die dem teilweise erhöhten Förderbedarf von Kindern mit Migrationshintergrund gerecht wird.

Der 2004 von der JMK und KMK zusammen verabschiedete „Gemeinsame Rahmen der Länder für die frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen“ hatte die Einführung von Bildungsplänen angestoßen. Mittlerweile haben alle Bundesländer diesen wichtigen Schritt für die Qualitätsentwicklung in der vorschulischen Bildung vollzogen. Die Pläne haben die Leistungen der FBBE aufgewertet und einen Prozess der Professionalisierung angestoßen. Sie bieten einen Orientierungs- und Handlungsrahmen für die Kindertagesbetreuung und formulieren gleichzeitig einen anspruchsvollen Bildungsauftrag. Dennoch haben die Pläne nicht dazu geführt, verbindliche Qualitätsstandards in den Ländern zu etablieren. Ob und wie weitreichend Kinder von den Angeboten einer Kindertageseinrichtung oder Kindertagespflege profitieren, hängt letztlich von der Qualität der praktischen Umsetzung der Bildungspläne durch die pädagogischen Fachkräfte ab. Deren Qualifikation und der Personalschlüssel in den Betreuungsgruppen sind somit zentrale Faktoren für Bildungsqualität.

Zur Qualifikation wird im nationalen Bildungsbericht 2010 festgestellt, dass an Hochschulen ausgebildete Fachkräfte noch die Ausnahme sind und somit eine Kluft zwischen fachpolitischer und öffentlicher Debatte sowie der Realität in den Einrichtungen besteht.²³⁶ Der Länderbericht Frühkindliche Bildungssysteme 2011 weist darauf hin, dass es noch ungenügende Studien zu den Auswirkungen unterschiedlicher Qualifikationsniveaus auf die Qualität der Bildungspraxis gibt. Erforderlich seien auch Erkenntnisse darüber, wie ein formaler Qualifikationsmix des pädagogischen Personals aussehen könnte, um eine

gute Bildungsqualität zu realisieren.²³⁷ Aus Sicht der Beauftragten sollte ergänzend auch untersucht werden, welche Qualitätsverbesserungen die Einstellung von pädagogischen Fachkräften mit Migrationshintergrund bringen können.²³⁸ Hierüber ist bisher so gut wie nichts bekannt.

Weil der Anteil der Kinder, die aus sozial benachteiligten Milieus stammen und/oder sprachlich besondere Förderung benötigen, in den Betreuungseinrichtungen absehbar weiter steigt, sind pädagogische Fachkräfte zunehmend gefordert. Die Robert Bosch Stiftung hatte bereits 2004 die Professionalisierung von Frühpädagogen mit dem Programm „Profis in Kitas – PIK“ auf den Weg gebracht und damit eine Reform der Ausbildung initialisiert.²³⁹ So waren bundesweit die ersten Studiengänge für Frühpädagogik entstanden. Heute gibt es diese an bundesweit über 50 Standorten als akademische Alternative zur klassischen Erzieherinnenausbildung. Anknüpfend an PIK hat das BMBF im Jahr 2009 gemeinsam mit der Robert Bosch Stiftung und in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Jugendinstitut (DJI) die „Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte – WiFF“ gestartet. WiFF zielt darauf, die Qualität, Transparenz und Durchlässigkeit im frühpädagogischen Weiterbildungssystem zu verbessern.²⁴⁰ Mit themenspezifischen Wegweisern werden Qualitätskriterien für die Weiterbildung entwickelt und veröffentlicht. Die Initiative greift mit den Wegweisern auch Themen auf, die für die Integrationsförderung relevant sind, wie z.B. inklusive Frühpädagogik im Kontext von Migration, sprachliche Bildung und die Zusammenarbeit mit Eltern.²⁴¹

Ein speziell auf die Qualität der Sprach- und Integrationsförderung ausgerichtetes Programm ist die bundesweite Offensive „Frühe Chancen: Schwerpunkt-Kitas Sprache & Integration“. Damit fördert das BMFSFJ in den Jahren 2011 bis 2014 mit insgesamt rund 400 Mio. € die Qualität

235 Zu den Kosten- und Nutzeneffekten eines Ausbaus von Kinderbetreuungsangeboten vgl.: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Dossier – Ausbau der Kinderbetreuung. Kosten, Nutzen, Finanzierung. Laufendes Gutachten im Auftrag des Kompetenzzentrums Familienleistungen im BMFSFJ. Berlin 2008.

236 Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2010. Bielefeld 2010, S. 55.

237 Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2011. Gütersloh 2011, S. 22.

238 Das BMFSFJ fördert die Informations- und Werbekampagne „Profis für die Kitas“ (2011–2013) von Gewerkschaften, Berufsverbänden und Bundesarbeitsgemeinschaft Freier Wohlfahrtsverbände BAGFW und das Programm „Mehr Männer in Kitas“ (2011–2013), mit denen auch Fachkräfte mit Migrationshintergrund angesprochen werden sollen. Beide Maßnahmen sind Bestandteil des Nationalen Aktionsplans Integration.

239 Weitere Information unter: www.bosch-stiftung.de/content/language1/html/994.asp.

240 Weitere Information unter: www.weiterbildungsinitiative.de.

241 Die Wegweiser stellt WiFF also kostenlose Downloads zur Verfügung unter: www.weiterbildungsinitiative.de/ueber-wiff/qualifizierungsbereiche-und-kompetenzen.html.

der frühkindlichen Bildung. Das Programm ist eine zentrale Maßnahme des Nationalen Aktionsplans Integration.²⁴² Es ermöglicht die Einstellung von zusätzlich qualifiziertem Personal in insgesamt circa 4.000 Schwerpunkt-Kindertageseinrichtungen. Ergebnisse aus der wissenschaftlichen Begleitung durch das DJI liegen derzeit noch nicht vor.²⁴³

Der Personalschlüssel ist neben der Qualifikation und Qualifizierung der Fachkräfte ein wichtiger Faktor für die Bildungs- und Betreuungsqualität. Der nationale Bildungsbericht 2010 verweist bei der personellen Ausstattung auf erhebliche Unterschiede.²⁴⁴ Auch der Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2011 bestätigt anhand aktuellerer Daten diese Differenzen.²⁴⁵ So liegt der durchschnittliche Personalschlüssel in den Einrichtungen für 3 bis unter 6-Jährige in Westdeutschland bei 1:8,3 und in Ostdeutschland bei 1:11,9. Bremen (1:7,1) und Rheinland-Pfalz (1:7,7) weisen die vergleichsweise besten Werte auf. Den schlechtesten Wert hat Mecklenburg-Vorpommern (1:13,1). Auch bei den grundsätzlich mit Personal besser ausgestatteten Gruppen für unter dreijährige Kinder ist die Differenz deutlich: Westdeutschland 1:3,9 und Ostdeutschland 1:6,1. Im Vergleich der Länder setzen wiederum Bremen und Rheinland-Pfalz sowie Saarland am meisten Personal ein (1:3,2 und 1:3,4). Den schlechtesten Wert erzielt Brandenburg mit 1:7,0.

Die Beauftragte weist darauf hin, dass Personalschlüssel allein keine klare Einschätzung zur Qualität von Bildung und Betreuung zulassen, da nicht ablesbar ist, wie viel Zeit die Fachkräfte zusätzlich für Teamsitzungen, Planungen, Elterngespräche, Dokumentationen usw. aufwenden müssen. Dennoch bieten die Daten eine wichtige Grundlage für die weitere (fach-)politische Diskussion zur Qualitätsentwicklung der FBBE, die insbesondere auch hinsichtlich der Förderung von Kindern mit Migrationshintergrund geführt werden muss.

242 Siehe auch Kapitel III.1.

243 Weitere Informationen unter: www.fruehe-chancen.de vgl. auch Kapitel III.1 im vorliegenden Bericht.

244 Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2010. Bielefeld 2010, S. 55 f.

245 Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2011. Gütersloh 2011, S. 309. Hinweis: Bei den Daten handelt es sich um Relationen von Ganztagsinanspruchnahmeäquivalenten zu einem Vollzeitbeschäftigungsäquivalent. Es werden gruppenbezogene Durchschnittswerte aller jeweils errechneten Personalschlüssel ausgewiesen. Der Länderreport weist die Daten differenziert für jedes Bundesland aus.

1.5 Das Bildungs- und Teilhabepaket

Mit dem Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (SGB II und SGB XII) hat der Gesetzgeber auch Bedarfe für Bildung und Teilhabe von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Rechtskreis des SGB II, des SGB XII sowie des Bundeskindergeldgesetzes (BKGG) anerkannt (das sog. Bildungs- und Teilhabepaket). Dadurch wird den Berechtigten ein individueller Rechtsanspruch auf Leistungen für Bildung und Teilhabe gegeben, die im SGB II und SGB XII nunmehr auch einen Teil des Existenzminimums bilden. Darüber hinaus werden Bildungs- und Teilhabeleistungen entsprechend der gesetzlichen Regelungen im SGB XII zumindest auch für einen Teil der Kinder und Jugendlichen aus Familien erbracht, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) beziehen. Kinder mit Migrationshintergrund sind in allen Rechtsgebieten vertreten und sind daher im gleichen Maße leistungsberechtigt wie Kinder ohne Migrationshintergrund.

Vorrangiges Ziel des Bildungspaketes ist es, Kindern einkommensschwacher Familien die Möglichkeit zu geben, Lern- und Freizeitangebote in Anspruch zu nehmen und ihnen somit bessere Bildungs- und Entwicklungschancen zu eröffnen. Hierzu zählen beispielsweise die Gewährung der Aufwendungen für Schulausflüge und mehrtägige Klassenfahrten, für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf für Schülerinnen und Schüler (70 € zum 1. August und 30 € zum 1. Februar eines jeden Jahres), für Schülerbeförderung, für eine die schulischen Angebote ergänzende angemessene Lernförderung, für die bei der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung entstehenden Mehraufwendungen sowie für die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben.

Kinder mit Migrationshintergrund leben häufiger in Familien, die sich in einer vergleichsweise schlechteren sozialen Lage befinden und über geringere Einkommen verfügen. Diese sollen daher in besonderem Maße vom Bildungs- und Teilhabepaket profitieren. Dabei liegt die besondere Bedeutung des Bildungs- und Teilhabepaketes in dem damit verbundenen Paradigmenwechsel, dass diese Sozialleistung – die Sicherung des spezifischen soziokulturellen Existenzminimums von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen – grundsätzlich nicht durch Geldzahlung, sondern durch Sachleistung erbracht wird. Dadurch ist sichergestellt, dass die Leistung tatsächlich beim Kind ankommt. Zudem fügt sich diese verfassungsrechtlich gebotene Leistung in das allgemeine politische Bemühen, Kinder und Jugendliche so frühzeitig und effektiv wie möglich an Bildung und Gemeinschaftserlebnissen teilhaben zu lassen.

2 Schulische Bildung

Schrittweise nähern sich die schulischen Leistungen von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund jenen ohne Migrationshintergrund an. Der Anteil der ausländischen Absolventen ohne Schulabschluss sinkt.²⁴⁶ Mehr ausländische Schülerinnen und Schüler verlassen die Schule mit Hochschulreife. Angesichts der großen aufzuholenden „Rückstände“ bleibt jedoch sehr viel auf dem Weg zur Chancengleichheit im Bildungssystem zu tun.

Analysen an verschiedenen Stellen des Bildungsverlaufs, wie am Übergang von der Grundschule in die weiterführende Schule oder von der Sekundarstufe I in die Sekundarstufe II belegen, dass die Ursache für das schlechtere Abschneiden Jugendlicher mit Migrationshintergrund im Wesentlichen die soziale Herkunft ist. Ihre Eltern haben häufiger einen niedrigeren beruflichen Status, niedrigeren Bildungsabschluss sowie weniger materielle und kulturelle Güter im Haushalt als die Eltern Jugendlicher ohne Migrationshintergrund.

Die empirische Bildungsforschung weist in Bezug auf migrationsbedingte Effekte allerdings durchgängig auch auf die Sprachfertigkeit in Deutsch als Alltagssprache und vor allem als Bildungs- bzw. Schulsprache hin. So zeigt der zweite Integrationsindikatorenbericht in der Analyse der Schullaufbahn 15-Jähriger, dass es einen signifikanten negativen Effekt auf die Schullaufbahn hat, wenn im Haushalt nicht Deutsch gesprochen wird. Jugendliche mit Migrationshintergrund unterscheiden sich demnach „in der besuchten Schulform statistisch nicht von Jugendlichen ohne Migrationshintergrund, wenn sie nach sozialer Herkunft vergleichbar sind, in Deutschland geboren wurden bzw. im Vorschulalter eingereist sind und in ihren Elternhäusern Deutsch die alltägliche Umgangssprache ist.“²⁴⁷

Verglichen mit anderen Ländern sind in Deutschland die sozioökonomischen und bildungsbezogenen Unterschiede zwischen Eltern mit und ohne Migrationshintergrund sowohl in der ersten als auch in der zweiten Generation besonders groß, d. h. es mangelt auch an Aufwärtsmobilität bei den Familien, die bereits seit mindestens 15 Jahren in Deutschland leben.²⁴⁸ Integration in der schulischen

Bildung kann erst dann gelingen, wenn die im OECD-Ländervergleich in Deutschland nach wie vor starke Abhängigkeit des Bildungserfolgs von der sozialen Herkunft durchbrochen wird.²⁴⁹

Für die niedrigere Bildungsbeteiligung Jugendlicher mit Migrationshintergrund wird zuweilen als Erklärung die kulturelle Distanz der zugewanderten Familien gegenüber dem deutschen Bildungssystem herangezogen. Der Vergleich von Bildungsverläufen am Übergang zur weiterführenden Schule zeigt jedoch, dass Eltern mit Migrationshintergrund ihre Kinder bei gleichen Deutschensuren eher auf dem Gymnasium anmelden als Eltern ohne Migrationshintergrund. Als Ursache hierfür wird angenommen, dass Eltern mit Migrationshintergrund sich als Folge ihrer eigenen Migrationserfahrung bemühen, ihre Kinder möglichst gut im Bildungssystem und auf dem Arbeitsmarkt zu platzieren. Sie weisen mitunter sogar eine höhere Bildungsaspiration auf – obwohl sie weniger häufig an weiterführender Bildung partizipieren.²⁵⁰ Es bleibt jedoch eine unerlässliche Aufgabe, Eltern mit Migrationshintergrund über das hiesige Bildungssystem und die Anschlussmöglichkeiten innerhalb dieses Systems ebenso wie über ihre Mitwirkungspflichten und -möglichkeiten im Bildungsprozess zu informieren.

Die meisten Eltern sind sich ihrer verantwortlichen Rolle für Erziehung und Bildung ihrer Kinder bewusst. Eltern aus unteren Sozialschichten schätzen die eigenen Voraussetzungen, die Bildung ihrer Kinder zu fördern, jedoch eher als gering ein. Die in einer Elternbefragung der Vodafone Stiftung ausgewiesenen Eltern mit türkischem Migrationshintergrund wünschen sich deshalb mehr (staatliche) Unterstützung bei der Betreuung und Erziehung ihrer Kinder.²⁵¹

Schulen mit einem hohen Anteil von Jugendlichen mit Migrationshintergrund befinden sich häufig in sozialen Brennpunkten und haben eine wirtschaftlich und sozial relativ benachteiligte Schülerschaft. Hier erzielen Schülerinnen und Schüler tendenziell geringere Leistungen. Bei Kontrolle des sozioökonomischen Hintergrunds der Schülerschaft reduziert sich dieser Effekt jedoch in der Regel erheblich. D.h. entscheidende Faktoren für die

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

250 Becker, Rolf (Hrsg.): *Integration durch Bildung: Bildungserwerb von jungen Migranten in Deutschland*. Wiesbaden 2011, S. 23, 30.

251 Vodafone Stiftung Deutschland gGmbH (Hrsg.): *Zwischen Ehrgeiz und Überforderung: Eine Studie zu Bildungsambitionen und Erziehungszielen von Eltern in Deutschland*. Institut für Demoskopie Allensbach, 2011, S. 4, 17, 32. Vgl. auch Kapitel IV.3. Elternkooperation.

246 Die diese Trends ausweisende amtliche Statistik unterscheidet nur nach Staatsangehörigkeit, nicht nach Migrationshintergrund. Zu den Definitionen vgl. Kapitel I.

247 Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): *Zweiter Integrationsindikatorenbericht*, Berlin 2011, S.157.

248 Vgl. Bildung auf einen Blick 2011, OECD-Indikatoren, Bundesministerium für Bildung und Forschung 2011, S. 108 ff.

schulischen Leistungen der Schülerinnen und Schüler sind die Bildungsabschlüsse ihrer Eltern und die Ausstattung ihrer Haushalte mit materiellen und kulturellen Gütern. Demnach ist es auch in Schulen mit einem hohen Anteil von Schülerinnen und Schülern, die aus bildungsfernen Familien ohne Migrationshintergrund kommen, schwieriger, ein hohes Leistungsniveau zu erreichen.²⁵² Dieser nachteilige Segregationsprozess droht sich zu verstärken und muss gestoppt werden.²⁵³

Die folgende Situationsbeschreibung basiert im Wesentlichen auf der amtlichen Schulstatistik, die ausschließlich den Vergleich von Bildungsbeteiligung und Schulerfolg „deutscher“ und „ausländischer“ Schülerinnen und Schüler entsprechend der Staatsbürgerschaft ermöglicht. Um Disparitäten nachzuverfolgen und nachzuvollziehen ist das Merkmal Staatsangehörigkeit jedoch ein immer weniger geeigneter Indikator, da er die Zahl der Personen mit Migrationshintergrund mit zunehmender Tendenz um fast zwei Drittel unterschätzt. Die Notwendigkeit, das Merkmal Migrationshintergrund in den amtlichen Bildungsstatistiken zu erfassen, wächst. So sinkt der Anteil der Schülerinnen und Schüler mit nicht-deutscher Staatsangehörigkeit an der Schülerschaft kontinuierlich. Ursache dafür ist die im Jahr 2000 eingeführte „ius soli“-Regelung, wonach ein Kind ausländischer Eltern unter bestimmten Voraussetzungen mit seiner Geburt in Deutschland neben der Staatsangehörigkeit der Eltern auch die deutsche erwirbt.²⁵⁴

Der Mikrozensus jedoch weist den wachsenden Anteil an Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund aus: 2010 hatten in Deutschland 32 % der Kinder und Jugendlichen bis 15 Jahre einen Migrationshintergrund, d.h. sie sind selbst zugewandert oder mindestens ein Elternteil ist selbst zugewandert bzw. besitzt nicht die deutsche Staatsbürgerschaft. Bei den unter 6-Jährigen sind es 35 %.²⁵⁵ Überproportional ist ihr Zuwachs in westdeutschen Großstädten. In Frankfurt, Stuttgart und München hat mehr als die Hälfte der unter 15-Jährigen einen Migrationshintergrund. In Frankfurt liegt der

Anteil der unter 3-Jährigen mit Migrationshintergrund bei 72 %.²⁵⁶

2.1 Ausgangssituation

2.1.1 Schülerinnen und Schüler ausländischer Herkunft bzw. mit Migrationshintergrund

Von rund 8,8 Mio. Schülerinnen und Schülern an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen im Schuljahr 2010/2011 hatten laut Schulstatistik 8,3 % (rund 730.000) keine deutsche Staatsangehörigkeit. Im Vergleich zum Vorjahr sank die gesamte Schülerschaft um 1,2 %, der Ausländeranteil hingegen um 5,1 %. Der überproportional abnehmende Ausländeranteil zeigt die Wirkung des im Jahr 2000 eingeführten o. g. „ius soli“. Entsprechend wächst der Anteil der Schülerinnen und Schüler, die die deutsche Staatsbürgerschaft besitzen, die aber trotzdem kulturelle Vielfalt ins Klassenzimmer bringen. Der Mikrozensus macht es transparent: Zu den 8,3 % ausländischen Schülerinnen und Schülern kommen 20,3 % mit deutscher Staatsangehörigkeit und ausländischer Herkunft hinzu.²⁵⁷ Im Jahr 2010 besaßen 29,2 % der Schülerinnen und Schüler an allgemeinbildenden Schulen, bzw. 2,6 Mio. von 8,8 Mio. Schülerinnen und Schülern, einen Migrationshintergrund.

Bezüglich der Herkunftsländer der Schülerinnen und Schüler besagt die Schulstatistik, die nur nach Staatsangehörigkeit unterscheidet: Die Mehrheit der ausländischen Schülerinnen und Schüler an allgemeinbildenden Schulen besitzt die Staatsangehörigkeit eines ehemaligen Anwerbelandes. Im Schuljahr 2010/2011 hatten 37 % die türkische und 11 % die Staatsangehörigkeit eines Nachfolgestaates des ehemaligen Jugoslawiens. Insgesamt waren 22 % Staatsangehörige eines EU-Landes, davon kamen 55 % aus den ehemaligen Anwerbeländern Griechenland, Italien, Portugal und Spanien. Im Vergleich z. B. mit anderen PISA-Ländern weist Deutschland eine erhebliche Heterogenität in Bezug auf die Herkunftsländer der Zuwanderer auf.²⁵⁸

252 Stanat, Petra. Integration und Bildung: Ausgangslage und Skizze möglichen Handlungsbedarfs. Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB), Berlin 2011, (unveröffentlicht) S. 2.

253 Baumert, Jürgen, u. a.: Expertenrat Herkunft und Bildungserfolg: Empfehlungen für bildungspolitische Weichenstellungen in der Perspektive auf das Jahr 2020 (BW 2020), Baden Württemberg 2011, S. 35.

254 Vgl. Kapitel X.1.

255 www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Migrationshintergrund/Tabellen/Content100/MigrationshintergrundAlter.templateId=renderPrint.psm.

256 Konsortium Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland, Bielefeld 2010, S. 18.

257 D. h. sie sind (Spät-)Aussiedler bzw. Kinder von Spätaussiedlern, Eingebürgerte oder hier als Deutsche geborene Kinder, bei denen mindestens ein Elternteil Spätaussiedler, Eingebürgerter oder Ausländer ist.

258 Klieme, Eckhard, u. a.: PISA 2009: Bilanz nach einem Jahrzehnt, Münster 2010, S.215.

2.1.2 Verteilung nach Schularten

Die Mehrheit der ausländischen Schülerinnen und Schüler wurde in Deutschland geboren und besuchte überwiegend auch vorschulische Einrichtungen in Deutschland. Dennoch sind nach den Daten der Schulstatistik in der Verteilung auf die Schultypen in Sekundarstufe I und II erhebliche Abweichungen zu Deutschen festzustellen.

Während im Schuljahr 2010/2011 nur 12 % der deutschen Kinder und Jugendlichen eine Hauptschule besuchten, waren es bei den ausländischen 33 %. Über die Hälfte der Deutschen (52 %) besuchte ein Gymnasium; bei den ausländischen Schülerinnen und Schülern war es nur jede/r Vierte (26 %). Die Verteilung auf die Realschule hat sich angeglichen. Der Anteil der Ausländer, die eine Gesamtschule besuchen, an der auch das Abitur erworben werden kann, liegt über dem der Deutschen (18 % bzw. 11 %). Die Betrachtung nach Nationalitäten zeigt, dass die russischen Schülerinnen und Schüler der Verteilung der Deutschen am nächsten kommen: 52 % der deutschen und 46 % der russischen Schülerinnen und Schüler besuchten ein Gymnasium. Die Anteile aller übrigen Nationalitäten liegen deutlich darunter. Vor allem italienische und türkische Jugendliche besuchen überproportional häufig die Hauptschule und weisen gleichzeitig die niedrigsten Gymnasialquoten auf.

Will man migrationsbedingte Ungleichheiten in der Verteilung auf die Schularten mindern, verweisen Bildungsforscher auf die gleichen Interventionsmöglichkeiten wie im Falle der sozialen Disparitäten.²⁵⁹ Ob ein Kind den Übergang von der Grundschule auf die weiterführende Schule schafft, hängt primär von der sozialen Herkunft ab. Laut K. Maaz u. a. fördern Benotung und Schulempfehlung Chancenungleichheit in der Bildung. Soziale Unterschiede spielen in der schulischen Leistung die größte Rolle. Noten und Schulempfehlungen fallen jedoch auch bei gleicher Leistung je nach Schichtzugehörigkeit unterschiedlich aus. Migrationshintergrund hingegen spielt bei der Notenvergabe kaum eine Rolle. Maaz u. a. folgern daraus, dass in Bezug auf Leistungsbewertungen nicht von einer systematischen Benachteiligung von Kindern mit Migrationshintergrund durch das Bildungssystem gesprochen werden könne.²⁶⁰

259 Baumert, Jürgen, u. a.: *Expertenrat Herkunft und Bildungserfolg: Empfehlungen für Bildungspolitische Weichenstellungen in der Perspektive auf das Jahr 2020 (BW 2020)*, Baden Württemberg 2011, S. 103.

260 Maaz, Kai e. a.: *Herkunft Zensiert? Leistungsdiagnostik und soziale Ungleichheiten in der Schule*. Vodafone Stiftung Deutschland gGmbH, Düsseldorf 2011, S. 14.

Beim Übergang von der Sekundarstufe I in die Sekundarstufe II hat der Migrationshintergrund gemäß dem 2. Integrationsindikatorenbericht Einfluss: Nach der Analyse der Schullaufbahn 15-Jähriger besitzen jugendliche Einwanderer aus Drittstaaten, d. h. Einwanderer aus Ländern außerhalb der EU, auch unter gleichen Bedingungen in Elternhaus und Umfeld schlechtere Chancen auf den Besuch der Klassen 11 bis 13.²⁶¹

Es scheint zunächst überraschend, dass in Deutschland geborene Jugendliche mit Migrationshintergrund, sogenannte Jugendliche der zweiten Generation, signifikant häufiger die gymnasiale Oberstufe besuchen als ihre Altersgenossen ohne Migrationshintergrund mit gleichem sozioökonomischem Hintergrund. Die Präferenz des Gymnasiums wird mit einer höheren Bildungsaspiration von Einwanderern und ihren Kindern erklärt. Sie gilt als Folge der Migration und der damit einhergehenden Motivation, die eigene soziale Lage zu verbessern und den Kindern durch gute Bildung Aufstiegsperspektiven zu eröffnen.²⁶² Der Zweite Integrationsindikatorenbericht umreißt den Forschungsstand, wonach als Grund für den Verbleib im Schulsystem die Vermeidung antizipierter Diskriminierung bei der Lehrstellensuche benannt wird. Auch mangelnde Kenntnisse über das Ausbildungssystem wurden als relevant nachgewiesen.²⁶³

Analysen der PISA-Daten zeigen, dass türkischstämmige Kinder und Jugendliche schlechter abschneiden als jene, die aus Polen und der ehemaligen Sowjetunion stammen.²⁶⁴ Laut PISA-Konsortium könnten „mangelnde Wertschätzung und Akzeptanz“ bestimmten ethnischen Gruppen gegenüber einen Einfluss auf ihre Leistungen haben. Die Macht gesellschaftlich verbreiteter Stereotype gelte es weiter zu erforschen.²⁶⁵ Haben Jugendliche die ihnen gegenüber vorgebrachten negativen Stereotype verinnerlicht, kann sich das gemäß einer sich selbst

261 Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): *Zweiter Integrationsindikatorenbericht*, Berlin 2011, S.160.

262 Gresch, Cornelia / Becker, Michael: *Sozial- und leistungsbedingte Disparitäten im Übergangsverhalten bei türkischstämmigen Kindern und Kindern aus (Spät-)Aussiedlerfamilien*, in: *Der Übergang von der Grundschule in die weiterführende Schule. Leistungsgerechtigkeit und regionale, soziale und ethnisch-kulturelle Disparitäten*, BMBF 2010, S. 183.

263 Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): *Zweiter Integrationsindikatorenbericht*, Berlin 2011 S. 166.

264 Hierbei handelt es sich zum größten Teil um Spätaussiedlerinnen und (Spät-)Aussiedler bzw. deren Kinder. Siehe redaktionelle Vorbemerkung in diesem Bericht.

265 Klieme, Eckhard, u. a.: *PISA 2009: Bilanz nach einem Jahrzehnt*, Münster 2010, S. 227.

Tabelle 6: Ausländische und deutsche Schülerinnen und Schüler an allgemeinbildenden Schulen in Sekundarstufe I und II im Jahr 2010 nach ausgewählten Nationalitäten und Schularten*

	Nationalität	Gesamtschule	Hauptschule	Realschule	Gymnasium	Freie Waldorfschule
	Deutsche (n= 4.591.995)	11,1	12,3	23,3	51,5	1,7
	Ausländer insg. (n= 418.826)	17,9	32,6	23,1	26,1	0,4
darunter	Italien (n= 25.932)	13,9	39,6	26,0	20,0	0,5
	Türkei (n= 170.565)	20,2	35,7	25,5	18,4	0,1
	Griechenland (n= 15.314)	11,5	34,8	25,0	28,5	0,3
	Spanien (n=3.364)	20,1	20,7	23,1	34,3	1,7
	Portugal (n= 6.438)	18,0	33,4	25,5	23,0	0,2
	Russische Föderation (n= 11.248)	14,0	20,4	19,4	45,7	0,5

Quelle: Statistisches Bundesamt

*ohne Abendschulen und schulartunabhängige Orientierungsstufe

erfüllenden Prophezeiung auf ihre Leistungsfähigkeit auswirken.²⁶⁶

Studien zeigen, dass die Mechanismen in der Leistungsbeurteilung und Empfehlungsvergabe bei Kindern mit und ohne Migrationshintergrund unterschiedlich sein können.²⁶⁷ So können Lehrpersonen eine geringere Leistungserwartung gegenüber Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund haben. Sie beeinflusst ihre Interaktion mit diesen Schülerinnen und Schülern und kann sich letztendlich auf deren Kompetenzerwerb auswirken. Sprachliche Defizite dieser Schülerinnen und Schüler können z. B. eine Ursache dafür sein, dass ihr kognitives Potenzial unterschätzt wird und sie deshalb ggf. weniger unterstützt werden, anderes Leistungsfeedback oder weniger neuen Lernstoff bekommen.²⁶⁸

266 Alexander, Kira / Schofield, Janet Ward: Stereotype Threat: Wie Reaktionen von SchülerInnen auf wahrgenommene negative Stereotype ihre Leistungen beeinträchtigen, in Schofield, J. W. (Hrsg.): Migrationshintergrund, Minderheitenzugehörigkeit und Bildungserfolg. Forschungsergebnisse der pädagogischen, Entwicklungs- und Sozialpsychologie (AKI-Forschungsbilanz 5) Berlin: WZB, 2006, S. 15.

267 Gresch, Cornelia: Der Übergang in die Sekundarstufe I. Leistungsbeurteilung, Bildungsaspiration und rechtlicher Kontext bei Kindern mit Migrationshintergrund, Berlin 2011, S. 19.

268 Alexander, Kira / Schofield, Janet Ward: Erwartungseffekte: Wie Lehrerverhalten schulische Leistungen beeinflusst, in Schofield, J. W. (Hrsg.): Migrationshintergrund, Minderheitenzugehörigkeit und Bildungserfolg. Forschungsergebnisse der pädagogischen, Entwicklungs- und Sozialpsychologie (AKI-Forschungsbilanz 5) Berlin: WZB, 2006, S. 15.

Inwieweit Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund von negativen Stereotypen durch die Lehrpersonen betroffen sind und unterschiedlich behandelt bzw. gefördert werden, ist für Deutschland kaum erforscht. Das vom BMBF geförderte Projekt „Klassenklima und Lernerfolge“ (KUL) widmet sich seit Herbst 2011 dieser Fragestellung.

Auch fehlende ethnische Diversität im Lehrmaterial kann die Leistungen von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund beeinträchtigen.²⁶⁹ Laut Gomolla prägen „Muster der Diskriminierung und Abweisung entlang von Normalitätserwartungen in Bezug auf die Schul- und Sprachfähigkeit, wie sie deutschsprachigen, im weitesten Sinne christlich sozialisierten Mittelschicht-Kindern entsprechen, die gesamte Schullaufbahn des Kindes.“²⁷⁰

Beunruhigend ist auch der Befund, dass ausländische Kinder in der deutschen Schulpraxis offenbar nach wie vor überproportional häufig an Förderschulen/Sonderschulen verwiesen werden. Bei einem Anteil von 8,3 % an der Gesamtschülerschaft liegt ihr Anteil an den Sonderschulen/Förderschulen bei 13,1 %. Im Jahr 2001 betrug der Wert noch 15,4 %. Einzelne Nationalitäten liegen in der Förderschulbesuchsquote unter der der deutschen

269 Höhne, Thomas et al.: Bilder von Fremden. Was unsere Kinder aus Schulbüchern über Migranten lernen sollen. Frankfurt am Main, 2006, S. 599.

270 Gomolla, Mechthild / Radtke, Frank-Olaf: Institutionelle Diskriminierung. Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule, Opladen 2002, S. 105

Schülerschaft, z. B. Vietnam, Ukraine, Russische Föderation, Polen und Iran. Die Förderschulbesuchsquoten von Schülerinnen und Schülern albanischer und libanesischer Nationalität hingegen liegen bei 13 % und mehr.²⁷¹

Vergleicht man die Bundesländer mit höheren Anteilen von Ausländerinnen und Ausländern an der Schülerschaft, d. h. die westdeutschen Länder und Berlin, so hat Bremen mit 24 % den höchsten Ausländeranteil an Förderschülerinnen und -schülern, gefolgt von Hamburg (23 %) und Baden-Württemberg (20 %). Der niedrigste Anteil ist mit 6 % in Schleswig-Holstein festzustellen.²⁷² Bisher wird die große Mehrheit der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf auf gesonderten Förderschulen unterrichtet, nur wenige in Regelschulen (inklusive/integrativer Unterricht). Der Anteil der Integrationsschüler in allgemeinen Schulen an allen Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf lag im Jahr 2010 bei 22,3 %.²⁷³

Die bloße Existenz einer Schule neben der Regelschule sehen Forscher als problematisch an. Lehrpersonen können Kinder, die eine intensivere Betreuung verlangen aber eigentlich nicht lernbehindert sind, auf die Förderschule überweisen.²⁷⁴ Zwischen deutschen und ausländischen Schülern gibt es keine größeren Unterschiede hinsichtlich der Teilhabe am gemeinsamen Unterricht, außer in Hamburg und Hessen, wo letztere in Förderschulen Unterricht überrepräsentiert sind. Mit der im März 2009 in Kraft getretenen VN-Behindertenrechtskonvention hat sich Deutschland verpflichtet, den Weg hin zu einem inklusiven Schulsystem zu beschreiten.²⁷⁵

271 Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2010. Bielefeld 2010, S. 72. Die Autoren fordern eine genauere Untersuchung der Prozesse der Förderschulbegutachtung, der individuellen Leistungsvoraussetzungen und sozioökonomischen Lebensumstände der Förderschüler nach Nationalität.

272 Vgl. Tabelle 17 im Anhang.

273 Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, Dokumentation Nr. 196: „Sonderpädagogische Förderung in Schulen 2001 bis 2010“, Berlin 2012, S. XIII.

274 Bos, Wilfried, et. al.: Abgehängte Bildungsinstitutionen. Hauptschulen und Förderschulen, in: Quenzel, Gudrun / Hurrelmann, Klaus (Hrsg.): Bildungsverlierer. Neue Ungleichheiten, Wiesbaden 2010, S. 385.

275 Klemm, Klaus: Gemeinsam lernen. Inklusion leben: Status Quo und Herausforderungen inklusiver Bildung in Deutschland. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2010. Vgl. auch KMK-Beschluss zur inklusiven Bildung vom 20.10.2011: www.kmk.org/bildung-schule/allgemeine-bildung/sonderpaedagogische-foerderung.html.

2.1.3 Niveau der Schulabschlüsse

Insgesamt verließen nach Schulstatistik im Jahr 2010 rund 82.000 Schülerinnen und Schüler nichtdeutscher Staatsangehörigkeit – dies sind 9 % der gesamten Absolventinnen und Absolventen – die allgemeinbildenden Schulen. Bei den ausländischen Absolventinnen und Absolventen dominiert auch weiterhin der Hauptschulabschluss. Während fast 80 % der deutschen Schulentlassenen einen mittleren oder höheren Abschluss erzielen, gilt dies nur für gut 50 % der ausländischen Jugendlichen. Betrachtet man die Entwicklung der Jahre 2005 bis 2010, so geht der Anteil derer, die die Schule mit einem Hauptschulabschluss verlassen, insgesamt zurück, allerdings bei den Deutschen mit -16 % deutlich stärker als bei den ausländischen Jugendlichen mit -8 %.

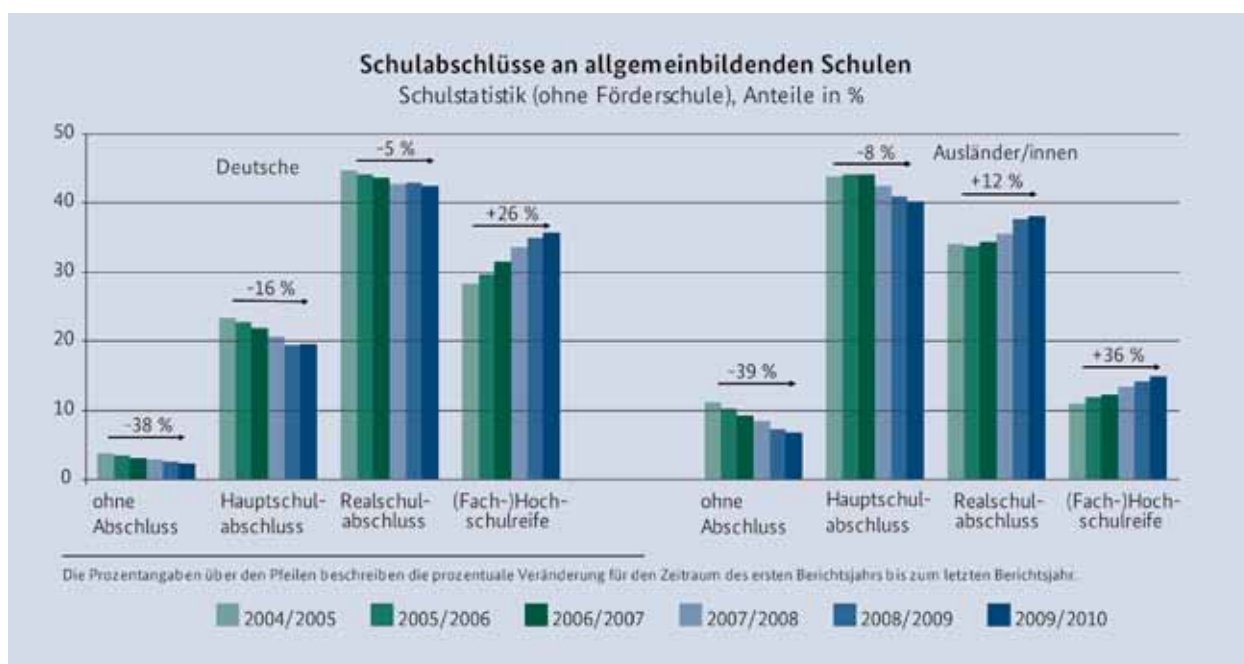
Der Anteil der Jugendlichen, die die Schule mit einer (Fach-)Hochschulreife beenden, stieg um +26 % bei den deutschen und um +36 % bei den ausländischen Jugendlichen, d. h. hier kann zwischen 2004/05 und 2009/2010 ein Aufholen der ausländischen Jugendlichen beobachtet werden. Allerdings erweist sich der Abstand nach wie vor als beachtlich. Während jede bzw. jeder dritte deutsche Schulentlassene die (Fach-)Hochschulreife erreichte (36 %), gelang dies unter den ausländischen Jugendlichen nicht einmal jeder bzw. jedem Sechsten (15 %).

Im Vergleich deutscher und ausländischer Schulabgängerinnen und -abgänger nach ausgewählten Bundesländern zeigen sich z. T. erhebliche Unterschiede beim Schulerfolg. Die Quote ausländischer Jugendlicher ohne Schulabschluss ist in Berlin (17 %) und Niedersachsen (16 %) besonders hoch. In Bremen verließen 2010/2011 ausländische Schulentlassene dagegen die Schule deutlich seltener ohne Abschluss (10 %).

Ausländische Jugendliche erreichen in den Stadtstaaten sowie in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen überproportional häufig das Abitur. Allerdings ist auch hier die Quote in der Regel nur halb so hoch wie die der Deutschen. Besonders niedrig ist der Abiturientenanteil der ausländischen Schulabgängerinnen und -abgänger in Baden-Württemberg und Niedersachsen, wo nur 6 % bzw. 8 % der Ausländerinnen und Ausländer gegenüber 30,8 % der Deutschen die Hochschulreife erlangen.

Weiterhin zeigt sich, dass junge Ausländerinnen im Schnitt höhere Abschlüsse erreichen als junge Ausländer. Wie bei deutschen Jugendlichen auch, erreichen deutlich mehr Mädchen den Realschulabschluss bzw. das Abitur und erheblich weniger verlassen die Schule ohne Abschluss. Diese Zahlen sprechen nicht nur für eine hohe Bildungsmotivation der Mädchen, sondern belegen auch,

Abbildung 8: Schulabschlüsse an allgemeinbildenden Schulen



Quelle: Zweiter Integrationsindikatorenbericht

Tabelle 7: Deutsche und ausländische Schulabgängerinnen und -abgänger ohne Schulabschluss bzw. mit Hochschulreife im Schuljahr 2010/2011 nach ausgewählten Bundesländern in Prozent¹⁾

Bundesland	Ohne Schulabschluss		Allgemeine Hochschulreife	
	Deutsche	Ausländer	Deutsche	Ausländer
Baden-Württemberg	4,2	11,7	30,8	5,6
Bayern	4,8	12,6	27,0	9,7
Berlin	7,5	17,1	42,9	19,9
Bremen	4,0	9,9	38,2	14,6
Hamburg	4,8	12,6	63,0	35,5
Hessen	4,6	13,3	32,0	11,9
Niedersachsen	5,3	16,2	30,0	8,0
Nordrhein-Westfalen	4,7	12,3	35,0	13,4
Rheinland-Pfalz	5,2	11,8	32,0	10,5
Saarland	5,0	12,3	32,5	11,2
Schleswig-Holstein	6,5	12,4	30,0	13,5
Gesamt	6,6	17,2	26,4	9,0

1) Gemessen an allen Absolventen/Abgängern der jeweiligen Abschlussart.

Quelle: Statistisches Bundesamt

dass viele ausländische Eltern in hohem Maße bereit sind, in die Bildung ihrer Töchter zu investieren.²⁷⁶

Berufsbildende Schulen bieten eine Möglichkeit, Bildungsnachteile auszugleichen und einen Schulabschluss nachzuholen. Immer mehr Schulabschlüsse werden inzwischen an beruflichen Schulen erworben. Dabei handelt es sich vor allem um den Erwerb der Fachhochschulreife und des Abiturs. Ausländerinnen und Ausländer nutzen verstärkt diese Möglichkeit: Der Anteil der ausländischen Absolventinnen und Absolventen, die an beruflichen Schulen die (Fach)Hochschulreife erwarben, stieg von 36,7 % im Jahr 2005 auf 39,6 % im Jahr 2009 und somit um +8 % (bei Deutschen um +1 %). Allerdings liegt dieser Anteil immer noch deutlich unter dem der Jugendlichen insgesamt, die an berufsbildenden Schulen die (Fach)Hochschulreife erwarben (56,8 %).²⁷⁷

Die Mikrozensusdaten 2010 ermöglichen weitergehende Aussagen über das schulische Bildungsniveau der in Deutschland lebenden Bevölkerung ohne und mit Migrationshintergrund sowie auch zu den einzelnen

Herkunftsgruppen. Von den 20- bis 24-Jährigen geben 44,9 % der Befragten ohne Migrationshintergrund das (Fach)Abitur als höchsten erreichten Abschluss an gegenüber 37,1 % mit Migrationshintergrund. Der hohe Wert von 40,4 % (Fach-)Abiturientenanteil von Ausländerinnen und Ausländern mit eigener Migrationserfahrung ist vor dem Hintergrund der Zahlen der Schulstatistik vermutlich damit zu erklären, dass diese Zuwanderer bereits mit einem entsprechenden Schulabschluss nach Deutschland eingereist sind. Von den Ausländerinnen und Ausländern, die keine Migrationserfahrung und demnach das deutsche Schulsystem komplett durchlaufen haben, haben nur 23,5 % das (Fach-)Abitur.

Andersherum ist die Situation beim Hauptschulabschluss: Während nur 17 % der 20-24-Jährigen ohne Migrationshintergrund den Hauptschulabschluss als höchsten erworbenen Abschluss angeben, sind es bei jenen mit Migrationshintergrund 27,2 %. Hier gibt es kaum einen Unterschied zwischen den Migrantinnen und Migranten mit und ohne eigene Migrationserfahrung. Innerhalb der Gruppe derjenigen ohne eigene Migrationserfahrung fällt

Tabelle 8: Vergleich von Schulabschlüssen der 15- bis unter 20jährigen mit und ohne Migrationshintergrund im Zeitraum 2005 bis 2010 in Prozent

Mikrozensus im Jahr / Abschlüsse		2005	2006	2007	2008	2009	2010	Tendenz 2005 – 2010
Hauptschule	+ MH	46,4	47,4	46,6	39,7	38,2	36,6	-9,8
	- MH	33,0	32,5	32,4	29,1	27,8	26,8	-6,2
Abstand		13,4	14,9	14,2	10,6	10,4	9,8	Verringerung
Mittlere Abschlüsse	+ MH	34,0	34,1	35,1	33,0	35,6	37,3	3,3
	- MH	50,9	50,7	49,5	47,8	48,8	49,1	-1,8
Abstand		-16,9	-16,6	-14,4	-14,8	-13,2	-11,8	Verringerung
FH Reife, Abitur	+ MH	8,1	7,8	7,8	8,5	9,0	9,5	1,4
	- MH	10,2	10,7	12,3	12,3	13,0	13,6	3,4
Abstand		-2,1	-2,9	-4,5	-3,8	-4,0	-4,1	Erhöhung
Ohne Abschluss ²⁷⁸	+ MH				18,7	17,2	16,6	-2,1
	- MH				10,8	10,4	10,5	-0,3
Abstand					8,0	6,9	6,2	Verringerung

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sonderauswertung des Mikrozensus
+ MH = mit Migrationshintergrund; - MH = ohne Migrationshintergrund

276 Vgl. Tabellen 18 und 19 im Anhang.

277 Vgl. Abbildung 3 im Anhang.

278 Ab 2008 veränderte Datenerfassung: Einschließlich Personen mit Abschluss nach höchstens sieben Jahren Schulbesuch. Daher ist ein Vergleich mit den Vorjahren nicht möglich.

jedoch auf, dass Ausländerinnen und Ausländer fast doppelt so häufig wie Deutsche nur den Hauptschulabschluss besitzen (38,6 % bzw. 20,2 %). Aufgrund vorliegender Zeitreihen bietet der Mikrozensus die Möglichkeit zu Trendaussagen in Bezug auf Fortschritte bei der Bildungsintegration im schulischen Bereich. Diese wurden im 8. Lagebericht begonnen und werden aufgrund einer erweiterten Datenbasis weitergeführt. Obgleich die Zeitreihe zum höchsten allgemeinbildenden Abschluss für den Zeitraum 2005-2010 zwischen 2007 und 2008 einen Datenbruch enthält, ist sie jeweils für sich betrachtet repräsentativ. Im Mikrozensus 2008 wurde erstmals die Kategorie „Abschluss nach höchstens 7 Jahren Schulbesuch“ zur Auswahl angeboten. Nach den Vereinbarungen der UNESCO entspricht diese siebenjährige Volksschule nicht den Anforderungen des Hauptschulabschlusses; sie muss vielmehr mit der Kategorie „ohne Schulabschluss“ zusammengefasst werden. Es ist zu vermuten, dass die Betroffenen in den Jahren vor 2008 den Hauptschulabschluss als „beste verfügbare Antwort“ ausgewählt haben. Dies führt zwangsläufig zu Verschiebungen zwischen den Anteilen für Hauptschule und „ohne Schulabschluss“ in den Jahren bis 2007 und ab 2008.

Berücksichtigt werden hierzu die Schulabschlüsse 15- bis 19-Jähriger Jugendlicher mit und ohne Migrationshintergrund. Für den Zeitraum 2005 bis 2010 sind drei differenzierte Entwicklungen zu verzeichnen: Bei den Hauptschul- und mittleren Schulabschlüssen ist ein kontinuierlicher Angleichungsprozess zu verzeichnen. Bleibt das derzeitige Tempo bestehen, kann man in einem Zeitraum von zehn Jahren eine Angleichung erwarten. Im Bereich der Angaben zur Fachhochschulreife/ dem Abitur scheint sich dagegen der Trend zu verfestigen, dass sich der Abstand vergrößert. Zwar geben nominal mehr Jugendliche sowohl mit als auch ohne Migrationshintergrund eine Fachhochschulreife bzw. ein Abitur als schulischen Abschluss an, Jugendliche mit Migrationshintergrund scheinen jedoch weiter zurück zu bleiben.

In Bezug auf Angaben von Jugendlichen ohne schulischen Abschluss weist der Mikrozensus im Zeitraum zwischen 2008 und 2010 ebenfalls auf einen Angleichungsprozess im Sinne einer Verringerung hin. Da ab 2008 in Bezug auf dieses Merkmal eine veränderte Datenerfassung erfolgt, ist die Vergleichbarkeit der ab 2008 erhobenen Daten mit den davor erhobenen nicht gegeben. Die Position im 8. Lagebericht, eine Angleichung finde nicht statt, kann aufgrund präziserer Datensätze entsprechend revidiert werden.

Die Angaben der Folgekohorte der 20- bis 24-Jährigen im Mikrozensus zeigen, dass ältere Jugendliche mit Migrationshintergrund nach Ablauf der allgemeinen und der

Berufsschulpflicht in der Bildungsintegration deutlich aufholen. Bei den 15- bis 19-Jährigen gaben 26,6 % ohne und 36,6 % mit Migrationshintergrund den Hauptschulabschluss als höchsten schulischen Abschluss an. Bei den 20- bis 24-Jährigen zeigt sich ein anderes Bild: 17 % der Jugendlichen ohne Migrationshintergrund und 27,2 % der Jugendlichen mit Migrationshintergrund geben den Hauptschulabschluss als höchsten erworbenen Abschluss an. In Bezug auf die durch den Mikrozensus ermöglichte Binnendifferenzierung zeigt sich zudem, dass es bei den 20- bis 24-Jährigen mit Hauptschulabschluss kaum einen Unterschied zwischen den Migrantinnen und Migranten mit oder ohne eigene Migrationserfahrung gibt. Innerhalb der Gruppe der Jugendlichen mit Migrationshintergrund ohne eigene Migrationserfahrung (also der in Deutschland geborenen) zeigt sich allerdings, dass Ausländerinnen und Ausländer fast doppelt so häufig wie Deutsche nur den Hauptschulabschluss besitzen (38,6 % bzw. 20,2 %). Für fast alle Vergleichsgruppen in dieser Altersstufe gilt, dass die jungen Frauen im Vergleich zu den jungen Männern bessere schulische Abschlüsse erreichen.²⁷⁹

2.1.4 Jugendliche ohne Schulabschluss

Der Anteil der Jugendlichen, die ohne Schulabschluss eine allgemeinbildende Schule verlassen, ging von 2004 bis 2010 um -38 % bei den deutschen und um -39 % bei den ausländischen Jugendlichen zurück.²⁸⁰ Gleichwohl schied 2010 immer noch 53.000 deutsche und fast 11.000 ausländische Jugendliche ohne Abschluss und damit weitgehend ohne berufliche Zukunftschancen aus der Schule aus. Ausländische Jugendliche verließen mit einem Anteil von 12,8 % mehr als doppelt so häufig wie deutsche Schülerinnen und Schüler (5,4 %) die allgemeinbildende Schule ohne Abschluss. Die Abbrecherquote lag mit insgesamt 6,1 % entfernt vom Ziel der Länder in der Qualifizierungsinitiative für Deutschland (QID), die Quote bis 2012 auf 4 % zu reduzieren.²⁸¹

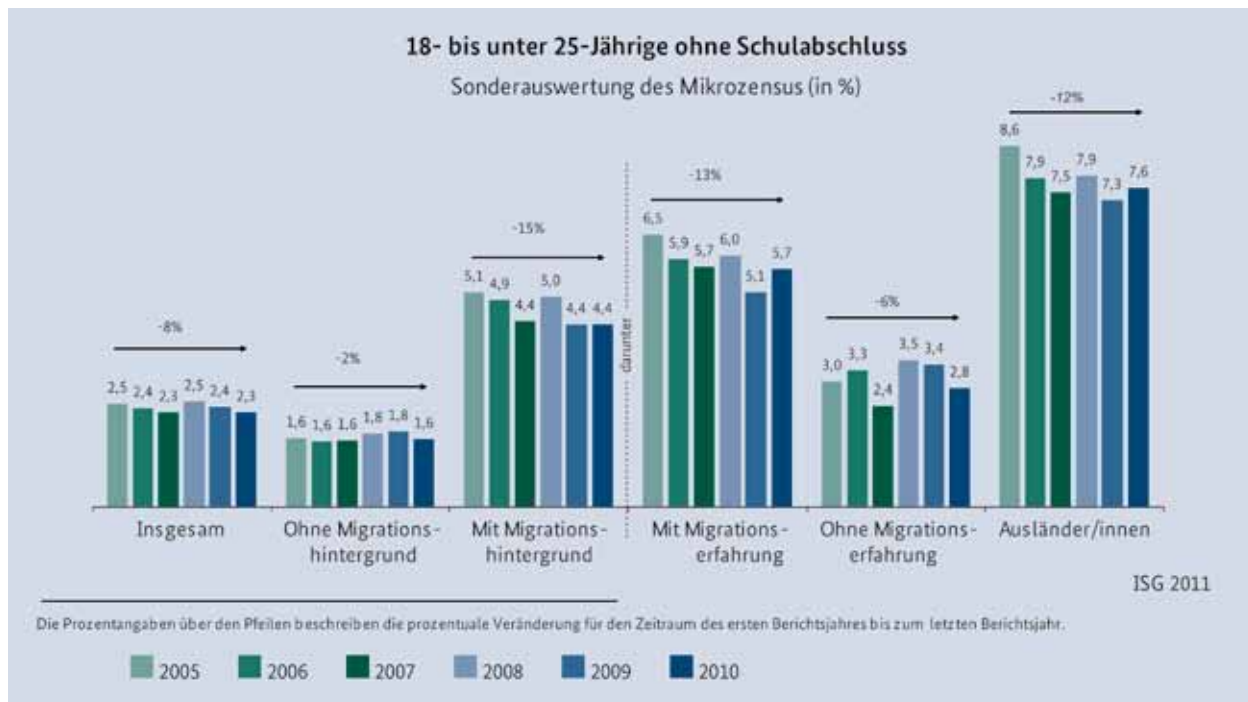
Über die Hälfte der Schulabgänger ohne Abschluss kommt aus Förderschulen. Über 76 % der Schüler an Förderschulen verlassen sie ohne Hauptschulabschluss. Das heißt, dass gerade auch hier über den Weg der inklusiven Unterrichtung – die deutlich bessere Lernergebnisse zeigt – die Zahl der Schulabgänger ohne

279 Vgl. Tabelle 19 im Anhang.

280 Vgl. Tabelle 18 im Anhang.

281 Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 1, S. 291, Schuljahr 2010/2011, Wiesbaden 2011, S. 291, eigene Berechnungen.

Abbildung 9: 18- bis unter 25-Jährige ohne Schulabschluss²⁸¹



Quelle: Zweiter Integrationsindikatorenbericht

Abschluss deutlich reduziert werden muss.²⁸² Der Anteil derjenigen, die an der Förderschule einen Hauptschulabschluss erreichten, stieg von 2005 bis 2009 um 3 % bei Ausländerinnen und Ausländern, bei Deutschen hingegen um 10 %.²⁸³

Die Unterschiede zwischen Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund bleiben auch bestehen, wenn man anstelle der Abgangsjahrgänge die Altersgruppe der 18- bis 24-Jährigen betrachtet und damit die Möglichkeit des Nachholens eines Schulabschlusses einbezieht. Im Jahr 2010 hatten insgesamt 2,3 % der 18- bis 24-Jährigen (die sich nicht in Aus- oder Weiterbildung befanden) keinen Schulabschluss. Während die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund mit einem Anteil von 1,6 % unter diesem Gesamtdurchschnitt liegt, sind die Anteile bei Personen mit Migrationshintergrund mit 4,4 % immer noch doppelt und bei der ausländischen Bevölkerung mit 7,6 % mehr als dreimal so hoch.

Der Anteil der jungen Menschen mit Migrationshintergrund, die keinen Schulabschluss haben, ging vom Jahr 2005 bis zum Jahr 2010 mit -15 % stärker zurück als bei

den Personen dieser Altersgruppe ohne Migrationshintergrund (-2 %). Unterscheidet man die Personen mit Migrationshintergrund danach, ob sie selbst zugewandert sind (1. Generation) oder in Deutschland geboren wurden (2. Generation), zeigt sich, dass der Anteil der Personen ohne Schulabschluss in der 2. Generation deutlich geringer ist. Allerdings lässt sich bei den Personen der 1. Generation ein stärkerer Rückgang des Anteils ohne Schulabschluss erkennen (Rückgang von -13 % gegenüber einem Rückgang von -6 % bei der zweiten Generation).

2.2 Handlungsschwerpunkte: Der Nationale Aktionsplan Integration

Im Nationalen Aktionsplan Integration (NAP-I) haben Staat und Zivilgesellschaft im Berichtszeitraum Handlungsschwerpunkte gebündelt, die gleiche Teilhabechancen im Bildungssystem für Kinder und Jugendliche mit und ohne Migrationshintergrund gewährleisten sollen.²⁸⁵ Vertreter von Bund, Ländern, Kommunen, Migrantenorganisationen, Wirtschaft und Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbänden, Sport, Kirchen und weiteren zivilgesell-

282 Klemm, Klaus: Gemeinsam lernen. Inklusion leben: Status Quo und Herausforderungen inklusiver Bildung in Deutschland. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2010, S. 6.

283 Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): Zweiter Integrationsindikatorenbericht, Berlin 2011 S. 40.

284 Personen ohne Teilnahme an Bildungsmaßnahmen in den letzten vier Wochen.

285 Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): Der Nationale Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen. Berlin 2011. Vgl. auch Kapitel II.1.

schaftlichen Akteuren haben im Dialogforum „Bildung, Ausbildung, Weiterbildung“ strategische und operative Ziele sowie Instrumente zur Zielerreichung festgelegt. Dank amtlicher Statistik liegt für die schulische Bildung eine Reihe von Indikatoren zur Überprüfung der Zielerreichung vor. Hier kommt es weniger auf das Entwickeln neuer Kennzahlen als auf die durchgängige Erfassung des Merkmals Migrationshintergrund an.

Die für schulische Bildung ausschließlich zuständigen Länder haben sich mit dem Beitrag der Konferenz der Kultusminister der Länder zum NAP-I ihrer Verantwortung gestellt und ihre Beiträge zu den jeweiligen operativen Zielen ausgewiesen.²⁸⁶ Unter den folgenden vier strategischen Teilzielen gelingender Integration im Bildungssystem benennen die Akteure ihre Handlungsschwerpunkte.

2.2.1 Rahmenbedingungen für gleichberechtigte Teilhabemöglichkeiten und Zugänge zu Bildung optimieren

Die Interkulturelle Öffnung der Bildungseinrichtungen hat das Dialogforum an erster Stelle gesetzt. Dazu gehört, Schule interkulturell zu entwickeln und die interkulturellen Kompetenzen aller Lehrenden, Kinder und Jugendlichen im Unterricht und im Schulleben zu fördern. Ein diskriminierungsfreies Schulklima wie es beispielsweise das Projekt „Schule ohne Rassismus – Schule mit Courage“ mit rund 1000 beteiligten Schulen und 750.000 Schülerinnen und Schülern fördert, ist eine wesentliche Voraussetzung für gleichberechtigte Teilhabe.²⁸⁷

Die wachsende Heterogenität der Schülerschaft stellt eine große Herausforderung für die pädagogischen Fachkräfte dar. Deshalb müssen sie dazu qualifiziert sein, interkulturelle Kompetenz im Klassenzimmer zu vermitteln. Dazu gehört, dass sich die Schülerinnen und Schüler gegenseitig kennen-, verstehen-, und achten lernen, dass sie voneinander lernen und füreinander eintreten.²⁸⁸ Größere Curricula-Anteile, mehr Zeit für den Umgang mit Heterogenität im Klassenzimmer in der Lehreraus- und -fortbildung sind wichtig, damit diese Heterogenität als Chance verstanden werden kann, nicht als Hindernis oder Bedrohung. Lehrerinnen und Lehrer sollten

allgemein mit der Einstellung in den Unterricht gehen können, dass eine heterogene Schülerschaft „anspruchsvoller aber auch viel interessanter“ zu unterrichten ist.²⁸⁹

Die OECD empfiehlt verstärkte Anreize für Schulen, auf die Bedürfnisse heterogener Schülerschaften mit unterschiedlichen Lernvoraussetzungen einzugehen. Es ist besonders wichtig, dass die Schulleitung Vertrauen in die Leistungsfähigkeit von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund bzw. mit niedrigerem sozioökonomischem Status hat und zeigt. Eine solche Einstellung schließt einen Defizit-Ansatz und geringere Erwartungen an die Leistungsfähigkeit dieser Schülerinnen und Schüler aus, die für letztere dann zu einer selbsterfüllenden Prophezeiung werden können. Dementsprechend kommt der Politik auf Schulebene besondere Bedeutung zu.²⁹⁰

Die Länder haben sich im Nationalen Aktionsplan auch dazu verpflichtet, die Sprachförder- und Diagnosekompetenz bei Lehrkräften und Lehramtsstudierenden weiter zu stärken und die Qualifizierungsangebote für Deutsch als Fremdsprache (DaF) sowie Deutsch als Zweitsprache (DaZ) auszubauen. In Schleswig-Holstein beispielsweise ist die Qualifizierung in der Fachdidaktik für Deutsch als Zweitsprache für Lehrkräfte obligatorisch.

Zu den Rahmenbedingungen für gleichberechtigte Teilhabe gehören zudem deutlich mehr Lehrerinnen und Lehrer mit Migrationshintergrund. Der Anteil an pädagogischem Fachpersonal, der derzeit nur nach Staatsangehörigkeit erfasst werden kann, hat sich bei Kindertageseinrichtungen und Grundschulen von 3,0 % im Jahr 2005 auf 3,6 % im Jahr 2010 erhöht. Stärker angestiegen ist der Anteil der Lehrerinnen und Lehrer mit ausländischer Staatsbürgerschaft bei den weiterführenden Schulen, von 3,4 % im Jahr 2005 auf 4,3 % im Jahr 2010.²⁹¹ Wie in allen Bereichen des öffentlichen Dienstes spiegelt auch die Lehrerschaft noch längst nicht die kulturelle Vielfalt der Schülerschaft wieder.²⁹²

In sechs Bundesländern gibt es Netzwerke von Lehrkräften mit Migrationshintergrund, die u. a. Schülerinnen

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

287 www.schule-ohne-rassismus.org

288 Karakasoglu, Yasemin / Bandorski, Sonja: Interkulturelle Bildung, in: Bildungsforschung, Ausgabe 1, 2008.

289 Graumann, Olga, zitiert in Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.12.2011, S. C4.

290 Vgl. OECD: Closing the Gap for Immigrant Students. Policies, Practice and Performance. Paris 2010.

291 Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): Zweiter Integrationsindikatorenbericht, Berlin 2011, S. 131.

292 Das Dialogforum „Migranten im öffentlichen Dienst“ hat im NAP-I-Prozess die Ziele und Maßnahmen zur deutlichen Erhöhung ihres Anteils an den Beschäftigten im öffentlichen Dienst festgeschrieben. Vgl. auch Kapitel V.6.

und Schülern mit Migrationshintergrund pädagogische Berufe näher bringen und Lehramtsstudierende mit Migrationshintergrund unterstützen. Die ZEIT-Stiftung beispielsweise engagiert sich mit dem Projekt „Schülercampus – Mehr Migranten werden Lehrer.“²⁹³ Zur Eingliederung von Lehrkräften bzw. Akademikerinnen und Akademikern in den Schuldienst führt die Otto Benecke Stiftung Studienergänzungslehrgänge durch.

Mit der aktuellen Erarbeitung der – an den Regelungsumfang des Bundesgesetzes angelehnten – Anerkennungsgesetze der Länder, die die Berufsgesetze im Zuständigkeitsbereich der Länder anpassen sollen, haben es die Länder in der Hand, im Ausland qualifiziertem pädagogischen Personal den Weg in die Schulen zu ebnet sowie den Seiteneinstieg von Akademikerinnen und Akademikern in den Lehrerberuf zu fördern. Die 209. Amtschefkonferenz der KMK hat am 09.02.2012 beschlossen, dass eine ausländische Lehramtsqualifikation in dem Umfang, in dem die zuständige Stelle eines Landes die Gleichwertigkeit festgestellt hat, diese bei einem Wechsel des Inhabers dieser Lehramtsqualifikation in ein anderes Bundesland so zu behandeln, als sei die Lehramtsqualifikation insoweit in dem anerkennenden Bundesland erworben worden. Damit werden sie behandelt wie Bildungsinländer des jeweiligen Bundeslandes.

Auf dem Weg zur gleichberechtigten Teilhabe im Bildungssystem sind Migrantenorganisationen unerlässliche Unterstützer in der Zusammenarbeit der Schulen mit den Eltern. 2007 hatten die Kultusministerkonferenz und Migrantenorganisationen in einer gemeinsamen Erklärung insbesondere in den Bereichen Schulbildung und Elternarbeit eine eigene Zusammenarbeit vereinbart. Regelmäßige Treffen dienen der Weiterentwicklung dieser Zusammenarbeit.²⁹⁴ Sowohl für die Schulen als auch für die Migrantenorganisationen ist diese Kooperation relevant. So haben sich in der Bildungsinitiative „AB In die Zukunft“ des Forums der Migrantinnen und Migranten im Paritätischen inzwischen mehr als 100 Migrantenorganisationen vernetzt. Laut einer Befragung finden die Partner jedoch bisher schwer Zugang zueinander. Sie brauchen mehr Informationen übereinander sowie Hilfen bei der Vernetzung.²⁹⁵

Das intensive Einbeziehen von Migrantenorganisationen ist das Ziel des Begleitprojekts „Mit MigrantInnen für MigrantInnen“ im BMBF-Programm „Perspektive

Berufsabschluss“. Bildungsbeauftragte aus Migrantenorganisationen werden geschult, erste Ansprechpartner zu sein für Fragen zum Übergang von der Schule in Ausbildung oder aber auch wie ein Ausbildungsabschluss in Modulen per Nachqualifizierung nachgeholt werden kann. Regionale Netzwerke binden durch das BMBF-Projekt die Migrantenorganisationen als gleichberechtigte Kooperationspartner ein.

Für mehr Chancengerechtigkeit im Bildungssystem soll auch das Bildungs- und Teilhabepaket sorgen, das die Bundesregierung Anfang 2011 für 2,5 Mio. bedürftige Kinder aus Familien mit geringem Einkommen eingeführt hat. Aus dem Paket werden Beiträge zu Sport-, Musik- oder Kulturvereinen finanziert, Schulmaterial und Kita- oder Schulmittagessen bezuschusst sowie Lernförderung bezahlt. Nun ist es wichtig, dass über die Zusammenarbeit von Bund, Ländern, Kommunen und Partnern vor Ort diese zusätzlichen Sachleistungen auch bei den Kindern ankommen.

Ein wesentliches rechtliches Hemmnis der Teilhabe an Bildung für Kinder und Jugendliche ohne legalen Aufenthaltsstatus hat die Bundesregierung 2010 ausgeräumt, nämlich die Pflicht für alle Bildungseinrichtungen, die Daten dieser Kinder und Jugendlichen den Ausländerbehörden zu melden. Damit wird den betroffenen Familien die Furcht vor der Entdeckung des illegalen Aufenthalts genommen und der Schulbesuch der Kinder erleichtert.²⁹⁶

2.2.2 Übergänge im Bildungssystem gestalten und Anschlüsse sichern; Durchlässigkeit des Bildungssystems ausbauen

Übergänge sind im Bildungssystem wichtige Weichen für individuelle Bildungsverläufe. Soziale Herkunftseffekte, die sich auf schulische Leistungen negativ auswirken können, sind bereits im frühen Kindesalter angelegt. Sie sind aber gerade dann auch veränderbar. Je früher eine Unterstützung erfolgt, zum Beispiel durch Sprachförderung, umso größer ist ihre Wirkung. In der Qualifizierungsinitiative für Deutschland (QID) 2008 haben sich die Länder verpflichtet, die Zusammenarbeit von Kindertageseinrichtungen und Grundschulen verbindlich zu gestalten und aufeinander abgestimmte Bildungsziele zu entwickeln. Die Bundesregierung unterstützt die Länder bei der vorschulischen Sprachförderung, unter anderem indem sie Forschung zu Sprachförderung und -diagnostik finanziert.²⁹⁷

293 www.mehr-migranten-werden-lehrer.de.

294 Der Zusammenarbeit von Schule und Elternhaus widmet sich das nachfolgende Kapitel IV.3.

295 Karakasoglu, Yasemin / Bandorski, Sonja: Interkulturelle Bildung, in: Bildungsforschung, Ausgabe 1, 2008.

296 Vgl. Kapitel VIII.3.

297 Vgl. Kapitel III.1.

Am Übergang von der Schule in den Beruf ist die Senkung der Schulabbrecherquote ein wesentliches Ziel: Die Länder haben sich zum Ziel gesetzt, die Abbrecherquote insgesamt zu halbieren und die Abbrecherquote der Ausländerinnen und Ausländer an die der Deutschen anzugleichen. Im Nationalen Integrationsplan (NIP) 2007 hatten sie sich dieses Ziel der Halbierung der Quote von 8 % auf 4 % und das der Quotenangleichung für das Jahr 2012 gesetzt. In der QID 2008 wurde es bis 2015 gestreckt (2010 lag die Quote bei 6,1 %). Das Ziel, die Gesamtquote bis 2015 zu halbieren, wurde im Beitrag der Länder zum NAP-I fortgeschrieben. Für die Angleichung der Quoten von Ausländerinnen und Ausländern und Deutschen hingegen haben sich die Länder keine zeitliche Vorgabe mehr gesetzt.

Im März 2010 haben die Länder eine Förderstrategie für leistungsschwächere Schülerinnen und Schüler beschlossen, um ihre Anschlusschancen zu erhöhen. Flankiert wird diese Strategie durch Initiativen der Bundesregierung. „Abschluss und Anschluss – Bildungsketten bis zum Ausbildungsabschluss“ bringt seit 2010 u. a. Berufseinsteigsbegleiterinnen und -begleiter in Schulen. Sie unterstützen förderungsbedürftige Schülerinnen und Schüler ab der Vorabgangsklasse beim Erreichen des Schulabschlusses. Diesem Ziel dient auch das BMFSFJ-Programm „Schulverweigerung – Die 2. Chance“, ein Programmbaustein der Initiative JUGEND STÄRKEN. Junge Menschen werden durch intensive individuelle Begleitung in das Schulsystem reintegriert, damit der Schulabschluss gelingen kann (www.jugend-staerken.de). Wesentlich ist auch die Unterstützung zum Nachholen von Regelschulabschlüssen, um „Sackgassen“ im Bildungsverlauf zu vermeiden. Diese Möglichkeit bietet die Bundesagentur für Arbeit in berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen. In der Verantwortung der Länder liegen entsprechende Angebote an den beruflichen Schulen.

Das Dialogforum „Bildung, Ausbildung, Weiterbildung“ des NAP-I betont zu Recht, dass es unter Integrationsaspekten zu kurz greift, den Blick allein auf die leistungsschwächeren Jugendlichen mit Migrationshintergrund zu richten. Um die angestrebte Studienanfängerquote im Bundesdurchschnitt auf 40 % eines Jahrgangs zu steigern, muss der Anteil Jugendlicher mit (Fach-)Hochschulreife deutlich steigen.²⁹⁸ 2011 haben das Bundesministerium für Bildung und Forschung und das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie zudem die Informationsoffensive „Berufliche Bildung – Praktisch unschlagbar“ gestartet. Sie soll die hohe Attraktivität der dualen Ausbildung einer breiteren Öffentlichkeit deutlich

machen und bislang nicht hinreichend repräsentierte Gruppen, wie z. B. Jugendliche mit Migrationshintergrund, für die berufliche Bildung gewinnen.

Auch unter Bildungsaspekten findet Integration „vor Ort“ statt, d.h. dem kommunalen Bildungsmanagement kommt eine wichtige Bedeutung zu. Laut einer von der Integrationsbeauftragten unterstützten Studie des Instituts für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI) nutzen zwei Drittel der befragten Kommunen Lotsen und andere Fördermöglichkeiten, um Zuwanderer bei der Wahrnehmung von Bildungsangeboten des Bundes und der Länder zu unterstützen. Außerdem nennen sieben von zehn Kommunen eigene Maßnahmen, mit denen sie die Bildungsangebote des Bundes und der Länder ergänzen. Die Vernetzung der Bildungsangebote von Bund, Ländern und Kommunen steigt mit der Gemeindegröße und dem Migrantenanteil.

Die Studie weist beispielgebend auf die Städte Nürnberg und Stuttgart hin. In diesen Städten liegen Koordination und Leitung von Bildungs- und Integrationspolitik in einer Hand, sind direkt an den Oberbürgermeister angebunden und eine umfassende kommunale Berichterstattung ist weit fortgeschritten.²⁹⁹ Entsprechend empfiehlt die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände all ihren Mitgliedern in ihrem Beitrag zum NAP-I das Bildungsangebot durch eine enge Zusammenarbeit von Schulen, Kindertagesstätten, Jugendsozialarbeit und externen Bildungsträgern zu ergänzen und diese Angebote mit denjenigen des Bundes und der Länder zu vernetzen.

Im Förderprogramm „Lernen vor Ort“ unterstützt der Bund Kreise und kreisfreie Städte dabei, modellhaft ein ganzheitliches datenbasiertes kommunales Bildungsmanagement zu entwickeln. Das Programm mit 40 geförderten Kommunen und über 150 Stiftungen als Partnern unterstützt unter anderem das Ziel, lokale Bildungsinitiativen, darunter Migrantenvertretungen, gezielt in das Bildungsmanagement der Kommunen einzubinden.³⁰⁰

299 Gesemann, Frank u. a.: Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland, DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration, Berlin 2011, S. 75, 79.

300 www.lernen-vor-ort.info. Hinzuweisen ist z. B. auf die Initiative „Ein Quadratkilometer Bildung“ der Freudenberg Stiftung an sieben Standorten in Deutschland: www.ein-quadratkilometer-bildung.eu.

298 Vgl. Kapitel IV.6.

2.2.3 Individuelle Förderung verstärken; Potenziale von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund erkennen und fördern

Ziel ist es, den Leistungsstand von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund auf den Gesamtdurchschnitt aller Schülerinnen und Schüler anzuheben. Dazu haben sich die Länder in der QID verpflichtet. Die Förderstrategie der Länder für leistungsschwächere Schülerinnen und Schüler sieht auch eine Stärkung der individuellen Fördermöglichkeiten in den Schulen vor. Dazu gehören für Schulen mit besonders heterogener Schülerschaft und für Schulen in sozialen Brennpunkten kleinere Klassen sowie mehr Lehrkräfte, unterstützende pädagogische Fachkräfte und Sozialarbeiter. Risiken für den Bildungserfolg, die sich aus geringerem Einkommen, Erwerbslosigkeit und niedrigen (Aus-)Bildungsabschlüssen der Eltern ergeben können, müssen durch bedarfsgerechte individuelle Förderung ausgeglichen werden.

Beispielsweise beschäftigt Baden-Württemberg seit 2008 pädagogische Assistentinnen und Assistenten, die insbesondere im Deutsch- und Mathematikunterricht die Differenzierung nach Lerngruppen im Klassenzimmer ermöglichen sollen. Sie arbeiten mit Fördermodulen wie Sprachförderung für Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund. Die Assistentinnen und Assistenten werden für ihre Aufgaben gesondert qualifiziert. Die Rückmeldung aus den Schulen ist gut, belastbare empirische Befunde zur Effektivität des Instruments gibt es allerdings noch nicht.³⁰¹

Die sprachlichen und kulturellen Voraussetzungen, die Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund mitbringen, gilt es im Rahmen von Lernprozessen zu berücksichtigen. Gerade in der Sprachstandsdiagnostik und Sprachförderung haben die Länder sehr viel unternommen. Wesentlich ist nun ein kontinuierliches und kohärentes, flächendeckend greifendes Sprachförderkonzept. Dieses muss auch mehr Deutschförderung in den weiterführenden Schulen beinhalten. Bisher konzentriert sie sich in Deutschland im Unterschied zu anderen Ländern auf Kindertagesstätte und Grundschule.³⁰²

Sofern der Rahmen für gute Deutschkenntnisse gesetzt ist, unterstützt die Beauftragte die Forderung von

Integrationsexperten, das Konzept der Mehrsprachigkeit in Deutschland stärker zu leben. Das Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) sieht positive Auswirkungen der Förderung erstsprachlicher Kompetenzen auf die Entwicklung der Zweitsprache als bisher nicht wissenschaftlich belegt an. Es verweist jedoch auf die Bedeutung der Persönlichkeitsbildung als Ziel des Bildungssystems, wozu der „anspruchsvolle, auch schriftsprachliche Zugang zu den eigenen kulturellen Wurzeln gehört.“³⁰³ Zudem ist Mehrsprachigkeit ein von der EU gefordertes Bildungsziel, das die Herkunftssprachen der Migrantinnen und Migranten einschließt.

Da es für den Erwerb der Lehrsprache Deutsch entscheidend auf Lerngelegenheiten ankommt, wird in diesem Zusammenhang auch die Bedeutung von Ganztagsangeboten hervorgehoben. Hier können mangelnde Lerngelegenheiten im außerschulischen Umfeld durch außerunterrichtliche Angebote innerhalb der Schule kompensiert werden. So verbessern Jugendliche mit Migrationshintergrund mit gut strukturierter Hausaufgabenbetreuung ihre Schulnoten in Deutsch, Englisch und Mathematik nachweislich.³⁰⁴ In der Teilnahme an Ganztagsangeboten unterscheiden sich Schüler mit und ohne Migrationshintergrund erfreulicherweise nicht. Zwar steigt tendenziell (vor allem in der Grundschule) die Ganztagssteilnahme mit zunehmendem sozioökonomischem und Bildungsstatus der Eltern, dies aber unabhängig von der „ethnischen Herkunft“.³⁰⁵ Da sich positive Auswirkungen der Ganztagsnutzung besonders zu Beginn der Sekundarstufe I zeigen und andererseits die Ganztagssteilnahme in der Sekundarstufe steigt, wenn Kinder zuvor bereits Ganztagsangebote wahrgenommen haben, scheint es wichtig, die Teilnahme von Kindern aus Familien mit geringeren Ressourcen am Ganztags in der Grundschule zu stärken.

Das Dialogforum „Bildung, Ausbildung, Weiterbildung“ hebt hervor, dass Ganztagschulen mehr Lernzeit und differenziertere Förderung ermöglichen. Sie bietet Raum für Kooperationsvereinbarungen mit außerschulischen Partnern, z.B. mit Trägern der freien Jugendhilfe, Bezirks-einrichtungen, Verbänden und Vereinen. Sie ermöglichen insbesondere auch vielfältige Angebote der kulturellen

303 Ebd.

304 Klieme, Eckhard, u. a.: PISA 2009: Bilanz nach einem Jahrzehnt, Münster 2010, S. 202.

305 Steiner, Christine: Teilnahme am Ganztagsbetrieb. Zeitliche Entwicklung und mögliche Selektionseffekte. In: Fischer, N./Holtappels, H.-G./Klieme, E./Rauschenbach, T./Stecher, L./Züchner, I. (Hrsg.): Ganztagschule: Entwicklung, Qualität, Wirkungen. Längsschnittliche Befunde der Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen (StEG). Weinheim und Basel 2011: S. 57-75.

301 Baumert, Jürgen, u. a.: Expertenrat Herkunft und Bildungserfolg: Empfehlungen für Bildungspolitische Weichenstellungen in der Perspektive auf das Jahr 2020 (BW 2020), Baden Württemberg 2011, S. 117.

302 Stanat, Petra: Integration und Bildung: Ausgangslage und Skizze möglichen Handlungsbedarfs. Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB), Berlin 2011, (unveröffentlicht), S. 3. Vgl. auch Kapitel III. 2.

Bildung und des Sports, in denen Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund außerhalb der Schule oft noch unterrepräsentiert sind.³⁰⁶ Die Länder stellen in ihrem Beitrag zum NAP-I einen engen Bezug her zwischen dem Ausbau der Ganztagschulen und dem Ziel, die Abhängigkeit des Bildungserfolgs vom familiären Hintergrund abzubauen. Der Bund unterstützt die qualitative Ausgestaltung von Ganztagsangeboten weiter durch Begleitforschung, Förderung von Evaluation und die Entwicklung von Instrumenten für die Selbstevaluation von Ganztagschulen wie die „Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen – StEG“ (2012-2015) sowie das Begleitprogramm „Ideen für mehr! Ganztägig lernen“ der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung.

Auf verbesserte Förderbedingungen in Schulen richten sich auch diverse Projekte von Stiftungen und wirtschaftsnahen Institutionen. Zahlreiche Ehrenamtliche engagieren sich als Bildungspaten. Zudem gibt es für Jugendliche mit Migrationshintergrund gezielte Schülerstipendienprogramme, wie das „START-Stipendium“ der Hertie-Stiftung mit 700 Stipendiaten in 14 Bundesländern.³⁰⁷ Auch die Länder verpflichten sich im Nationalen Aktionsplan, begabte Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund in Förderprogrammen stärker zu berücksichtigen. Aufgrund begrenzter Teilnehmerplätze können Stipendien und Förderprogramme jedoch nur als Brücke für einen Teil der Schülerinnen und Schüler dienen bis zur optimalen Förderung durch das Schulsystem.³⁰⁸ Diese optimale Förderung im Schulsystem muss im Fokus allen Handelns stehen. Zum Anstieg der Zahl der nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) geförderten ausländischen Schülerinnen und Schüler sowie zur Ausweitung des Kreises der auch förderberechtigten ausländischen Schülerinnen und Schüler nach § 25a AufenthG vgl. Kapitel 5.1.

2.2.4 Qualitätssicherung und -entwicklung fortführen und Bildungsforschung differenzieren; Berichterstattung über Bildung in Deutschland weiterentwickeln

Die sich durch das gesamte Bildungssystem ziehenden Unterschiede in der Bildungsbeteiligung zwischen Kindern und Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund weisen auf strukturelle Probleme in diesem System hin. Die Ursachen müssen gezielt untersucht werden, um geeignete Gegenmaßnahmen zu entwickeln. Wichtig ist dabei, in allen bildungsrelevanten Statistiken den Migrationshintergrund, nicht nur die Staatsangehörigkeit zu erfassen. Denn Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund gehören überwiegend der zweiten und dritten Einwanderergeneration an und besitzen die deutsche Staatsbürgerschaft. Erst durch die Erfassung des Migrationshintergrunds in verschiedenen Bildungsbereichen lassen sich integrationsrelevante Entwicklungen über wesentliche Stationen der Bildungsbiografie hinweg darstellen.

Die Länder haben bereits 2003 beschlossen, den Migrationshintergrund einheitlich in allen Bereichen der bildungsrelevanten Statistik (Schule, Ausbildung, Hochschule) zu erfassen. Eine flächendeckende Umsetzung ist bisher nicht erfolgt. Der Mikrozensus ist bislang die einzige bundesweit repräsentative Datenquelle, die das Merkmal Migrationshintergrund in Bezug auf besuchte Schulformen und schulische Abschlüsse berücksichtigt. Bildungsberichte der Länder berücksichtigen den Migrationshintergrund dagegen nur teilweise.³⁰⁹ Zur Verbesserung der Datenlage ist es aus Sicht der Beauftragten unumgänglich, die von den Kultusministerinnen und -ministern der Länder beschlossene Änderung des Kerndatensatzes Bildung zeitnah umzusetzen.

Internationale Schulleistungsuntersuchungen wie PISA, IGLU oder TIMSS, an denen Deutschland teilnimmt und in denen der Migrationshintergrund erhoben wird, lassen sich ebenfalls als Grundlage bildungspolitischer Entscheidungen und zur Überprüfung ihrer Erfolge heranziehen. Gleiches gilt für die von Bund und Ländern gemeinsam verantwortete Bildungsberichterstattung im seit 2006 alle zwei Jahre veröffentlichten nationalen Bildungsbericht

306 Mutz, M./Burrmann, U. (2011): Sportliches Engagement jugendlicher Migranten in Schule und Verein: Eine Re-Analyse der PISA- und der SPRINT-Studie. In: Braun, S./Nobis, T. (Hrsg.): Migration, Integration und Sport. Zivilgesellschaft vor Ort. Wiesbaden: VS, S. 99–124.

307 www.start-stiftung.de.

308 Kiziak, Tanja u. a.: Mehr Chancen für Schüler. Wie sich mit Stipendienprogrammen Begabte finden und fördern lassen. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin 2011.

309 Sachsen unterscheidet seit dem Berichtsjahr 2009 in der Bildungsberichterstattung nicht mehr zwischen Deutschen und Ausländern, sondern zwischen Personen mit bzw. ohne Migrationshintergrund. In eine Sonderauswertung der integrierten Ausbildungsberichterstattung konnte das Merkmal Migrationshintergrund nicht aufgenommen werden, da nur fünf Länder angaben, es in der Schulstatistik zu erheben. (Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Qualitäts- und Ergebnisbericht – Integrierte Ausbildungsberichterstattung, Wiesbaden 2011).

„Bildung in Deutschland“. Im Rahmen eines Schwerpunkt Kapitels im Bildungsbericht 2006 wurde eine umfangreiche Analyse zu Bildung und Migration erstellt; hier verwendete Indikatoren werden in den darauf folgenden Bildungsberichten fortgeschrieben. Durch einen neuen, vom Bundesministerium für Bildung und Forschung finanzierten Forschungsschwerpunkt „Chancengerechtigkeit und Teilhabe. Sozialer Wandel und Strategien der Förderung“ sollen Erkenntnisse zur Verringerung der „Risikogruppen“ im Bildungssystem gewonnen werden. Einen Schwerpunkt bildet dabei die Bildungsbeteiligung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Die Aufmerksamkeit gilt neben strukturellen Defiziten und Passungsproblemen besonders auch erfolgreichen Bildungswegen.³¹⁰

Das Thema des nächsten gemeinsamen Berichts der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages werden individuelle und strukturelle Diskriminierungen im Bildungsbereich und im Arbeitsleben sein. Der Bericht gemäß § 27 Abs. 4 AGG wird Handlungsempfehlungen enthalten und im Jahr 2013 dem Deutschen Bundestag vorgelegt.

2.3 Perspektiven

Der Nationale Aktionsplan Integration zeigt, dass die (Teil-)Ziele und gebotenen Maßnahmen für gleiche Chancen auf Bildungserfolge für alle Kinder und Jugendlichen, unabhängig von ihrer sozialen und ethnischen Herkunft, benannt sind. Erste Umsetzungserfolge sind messbar. Indikatoren dafür sind vorhanden – wobei die ihnen zugrunde liegenden Statistiken mehr Aussagekraft haben müssen, indem flächendeckend nicht nur die Staatsangehörigkeit, sondern auch der Migrationshintergrund erfasst sein muss.

Die Beauftragte weist darauf hin, dass Reichweite und Tempo der Umsetzung weiter erhöht werden müssen. Um erfolgreich zu sein und alle benachteiligten Schülerinnen und Schüler zu erreichen, müssen die Aktionen des NAP-I entsprechend prioritär verfolgt werden, gerade dort, wo soziale Benachteiligung und kulturelle Heterogenität besonders stark ausgeprägt sind. Dort obliegt es den Ländern, ihre gelisteten Maßnahmen umzusetzen: Lehrerinnen und Lehrer in der Aus- und Fortbildung im produktiven Umgang mit kultureller und sprachlicher

Vielfalt zu qualifizieren, Ganztagschulen auszubauen, an Brennpunktschulen Schulsozialarbeiter einzusetzen, etc. Ein größeres Maß an Schulautonomie könnte hilfreich sein, damit die Mittel auf die Bedürfnisse der einzelnen Schulen zugeschnitten werden können – wenn gleichzeitig dafür Sorge getragen wird, dass es nicht zu mehr Segregation kommt. Bei dem ersten Besuch eines Bundeskanzlers / einer Bundeskanzlerin bei der Kultusministerkonferenz seit Bestehen der Bundesrepublik am 08.03.2012, der unter der Überschrift „Integration durch Bildung“ stand, hat die Bundeskanzlerin die Relevanz der Umsetzung der Ziele des NAP-I hervorgehoben.

Die Investitionen in integrationsrelevante Maßnahmen sind angesichts der wachsenden kulturellen Vielfalt in den Klassenzimmern für das gesamte Bildungssystem relevant. Geringere Bildungserfolge bedeuten häufiger verzögerte Schullaufbahnen und entsprechend geringere Ausbildungschancen und -beteiligung. Solche mangelnden Zukunftsperspektiven sind für die jungen Menschen individuell untragbar. Und sie bedrohen nicht zuletzt auch die künftige Leistungsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme.

Beim Verfolgen der Integrationseffekte im Bildungssystem ist zu berücksichtigen, dass sich bildungspolitische Anstrengungen in aller Regel erst auf mittlere Sicht in den Bildungsdaten niederschlagen. Angesichts der Integrationsrückstände, die aufzuholen sind, müssen diese Anstrengungen jedoch mit Nachdruck verfolgt werden. Laut ihrer Förderstrategie für leistungsschwächere Schülerinnen und Schüler werden die Länder 2013 über die Erreichung der beiden Hauptziele berichten. Wie bereits erwähnt sind dies die Erhöhung der Quote von Schülerinnen und Schülern, die mindestens den Hauptschulabschluss erreichen, sowie die Halbierung der Zahl der Schülerinnen und Schüler ohne Schulabschluss.

Tempo und Ausmaß der Angleichung der Bildungserfolge der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund an die ihrer Altersgenossen ohne Migrationshintergrund werden auch über die QID-Berichterstattung sowie den geplanten Fortschrittsbericht zum NAP-I verfolgt. In der im Frühjahr 2011 auf Initiative der Beauftragten gegründeten Bund-Länder-AG „Integration durch Bildung“ wird sie mit dem BMBF, der KMK und den Migrationsreferentinnen und -referenten der Länder Handlungsschwerpunkte des NAP-I herausgreifen und gegenseitige Unterstützung bei der Zielerreichung abstimmen.

310 Forschung zur „Chancengerechtigkeit und Teilhabe. Sozialer Wandel und Strategien der Förderung“. www.empirische-bildungsforschung-bmbf.de/zeigen.html?seite=10076.

3 Elternbeteiligung

Die Entwicklungs- und Bildungschancen von Kindern hängen nicht nur von öffentlichen Betreuungs- und Bildungsangeboten ab, sondern ganz entscheidend auch davon, dass Eltern die Entwicklung ihrer Kinder fördern und den Bildungsverlauf aktiv begleiten. Die öffentliche und politische Diskussion der Elternrolle stärkt den natürlichen und verfassungsrechtlich garantierten Erziehungsvorrang von Eltern.³¹¹ Sie konfrontiert Eltern aber auch zunehmend mit hohen Erwartungen und Anforderungen, denen nicht alle gleichermaßen gerecht werden können. Soziale, ökonomische und persönliche Belastungssituationen, mangelnde (deutsche) Sprachkompetenzen, Informationsdefizite zum Betreuungs- und Bildungssystem, geringe eigene Bildungsabschlüsse oder fehlende Beteiligungsmöglichkeiten können Eltern daran hindern, ihre Kinder adäquat zu unterstützen und im Bildungsprozess zu begleiten.³¹² Solche Faktoren sind für die Integrationspolitik von besonderer Bedeutung. Es gibt keine einseitige Verantwortung für Bildungserfolge und Teilhabechancen von Kindern mit Migrationshintergrund – weder bei den Institutionen noch bei den Eltern. Daher können nachhaltig positive Integrationsverläufe aus Sicht der Beauftragten nur in gemeinsamer Verantwortung getragen und gestaltet werden. Eltern müssen – aufbauend auf vorhandenen Ressourcen – dabei unterstützt werden, ihre Rolle auszufüllen.

Forschungsergebnisse weisen darauf hin, welchen immensen Einfluss Eltern auf die Entwicklung ihrer Kinder nehmen können und inwieweit dieser Einfluss auch gezielt gefördert werden kann.³¹³ Weiterhin ist bekannt, dass mehrere Voraussetzungen gegeben sein müssen, damit Eltern ihre anspruchsvolle Aufgabe erfüllen können: Kenntnis und Verständnis kindlicher Bedürfnisse und Entwicklung, durch Bildungsambitionen geleitete Motivation zur Unterstützung, materielle und

soziale Ressourcen sowie Zeit.³¹⁴ Für Eltern mit Migrationshintergrund ist außerdem wichtig, dass sie über das deutsche Betreuungs-, Bildungs- und Ausbildungssystem informiert sind, in soziale Netzwerke eingebunden sind und auf Betreuungs- und Bildungsstrukturen treffen, die einen leichten Zugang eröffnen und aktive Beteiligung ermöglichen.

Hinsichtlich einer besseren Elternbeteiligung in der Kindertagesbetreuung und Schule ist außerdem zu beachten, dass Eltern mit Migrationshintergrund keine homogene Gruppe sind.³¹⁵ Heterogenität besteht hinsichtlich der sozialen Milieus und Lebensstile, der ethnischen und religiösen Zugehörigkeit bzw. des Zugehörigkeitsempfindens, des Aufenthaltsrechtlichen Status, des Bildungsstandes, der Erziehungsstile, der Erfahrungen im Umgang mit Institutionen und Behörden u.v.m. Strukturelle Rahmenbedingungen und gesetzliche Bestimmungen zur Elternbeteiligung in Kita und Schule müssen dies berücksichtigen und auch denjenigen Eltern die Mitwirkung ermöglichen, die nicht über spezifische Systemkenntnis sowie sprachliche und kommunikative Kompetenz verfügen. Zur Umsetzung in die Praxis gilt es, diese Zusammenhänge in der Aus-, Fort- und Weiterbildung der pädagogischen Fachkräfte in der Kindertagesbetreuung und der Lehrkräfte an Schulen zu verankern.

Für eine Erziehungs- und Bildungspartnerschaft zwischen Eltern und Kindertageseinrichtungen setzen die Bundesländer durch ihre Gesetzgebung unterschiedliche Rahmenbedingungen.³¹⁶ Diese betreffen rechtliche Bestimmungen zur Organisation der Elternschaft, damit diese ihre Interessen in der Kindertagesbetreuung sowie auf kommunaler und Landesebene vertreten können. Des Weiteren geht es um verbindliche Vorgaben zur Auskunftspflicht und Informationspflicht seitens der Kita sowie um die Möglichkeit der Eltern, etwa bei Konzeptions- oder Personalfragen mitbestimmen zu dürfen. Hinsichtlich einer Erziehungs- und Bildungspartnerschaft ist es relevant, ob Eltern das Recht haben, über die Entwicklung ihrer Kinder informiert zu werden, und die Kitas verpflichtet sind, in Bezug auf die individuelle Förderung mit den Eltern zusammen zu arbeiten.

311 Artikel 6 (2) GG: „Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft.“

312 In diesem Zusammenhang wird auf das diskutierte Phänomen der „erschöpften Familie“ verwiesen, in denen benachteiligte Eltern zwar über Ressourcen verfügen, aber aus unterschiedlichen Gründen teilweise nicht in der Lage sind, ihre Kinder angemessen zu fördern. Vgl. dazu: Lutz, Ronald (Hrsg.): Erschöpfte Familien. Wiesbaden 2012. Vgl. auch: Merkle, T. / Wippermann, C.: Eltern unter Druck. Selbstverständnisse, Befindlichkeiten und Bedürfnisse von Eltern in verschiedenen Lebenswelten. Stuttgart 2008.

313 Vgl. Robert Bosch Stiftung (Hrsg.): Starke Familie – Solidarität, Subsidiarität und kleine Lebenskreise. Bericht der Kommission „Familie und demografischer Wandel“ im Auftrag der Robert Bosch Stiftung. Stuttgart 2009. S. 48 f.

314 Hoffmann, Elisabeth: Gesellschaftliche Integration für jedes Kind - Internationale Impulse. In: Konrad Adenauer Stiftung: Analysen und Argumente. Ausgabe 87, Sankt Augustin 2010. S. 3 f.

315 SINUS-Milieustudie „Die Milieus der Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland“, 2008. www.migration-info.de/mub_artikel.php?id=070902.

316 Die jeweiligen Rahmenbedingungen bzw. gesetzlichen Regelungen gelten unterschiedslos für alle Eltern.

Der Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2011 vermittelt einen Überblick darüber, ob und in welchem Umfang die Länder verbindliche Regelungen zu den aufgeführten Bereichen der Elternbeteiligung getroffen haben.³¹⁷ Mit Ausnahme von Baden-Württemberg und Bremen haben alle Länder die pädagogisch Tätigen bzw. die Einrichtungen verpflichtet, Eltern hinsichtlich der Entwicklung und Förderung ihrer Kinder zu informieren, sich mit ihnen zu beraten und mit ihnen in der Kita zusammen zu arbeiten.³¹⁸

Für den Bereich der schulischen Bildung ist die Mitwirkung der Elternschaft über die Einrichtung von Elternvertretungen auf der Grundlage von Schulgesetzen in allen Bundesländern gesetzlich vorgeschrieben. Dabei sind die Aufgaben und Mitwirkungsrechte uneinheitlich geregelt. Einige Schulgesetze sehen explizit vor, dass Eltern mit Migrationshintergrund ihrer Zahl entsprechend angemessen in den Elterngremien vertreten sind.³¹⁹ Die Zusammenarbeit zwischen Eltern und Schule bzw. Lehrkräften muss den Erziehungsvorrang der Eltern und den öffentlichen Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schulen berücksichtigen. Die Schulgesetze sehen die gegenseitige Information, die Beratung der Eltern in Erziehungs-, Bildungs- und Unterrichtsfragen, die Entscheidungsfreiheit hinsichtlich weiterführender Schulen sowie die gemeinsame Verständigung von Schule, Schülerinnen und Schülern sowie Eltern auf Erziehungsziele und -grundsätze vor.³²⁰ Aus Sicht der Beauftragten ist es zwingend notwendig, Eltern durchgängig von der Kita über die gesamte Schulzeit bis hin zur Berufsorientierung als Partner einzubeziehen und für die gemeinsame Verantwortung für den Bildungsweg der Kinder die entsprechenden strukturellen und gesetzlichen Voraussetzungen zu schaffen.

Immer wieder zeigen Untersuchungen, dass Eltern mit Migrationshintergrund für ihre Kinder große Bildungsaspirationen haben und sich gute Bildungsabschlüsse

wünschen.³²¹ Zahlreiche lokale Initiativen migrantischer Elternvereine und die Programme bundesweit tätiger Migrantenorganisationen zeugen vom Engagement von Eltern für Eltern in Bildungs- und Erziehungsfragen.³²² Eine repräsentative Befragung der deutschsprachigen Bevölkerung und der Bevölkerung mit türkischem und russischem Migrationshintergrund im Auftrag der Bertelsmann Stiftung³²³ hatte beispielsweise ergeben, dass die befragten Migrantinnen und Migranten in gleicher bzw. höherer Zahl die Meinung vertraten, der Kita-Besuch sollte für Kinder bereits ab 3 Jahren verbindlich sein (Deutsche 43 %, türkischer Migrationshintergrund 52 %, russischer Migrationshintergrund 43 %). Dass ein Hauptschulabschluss ausreiche, um in der Gesellschaft zurecht zu kommen, meinten 41 % der deutschsprachigen Befragten, aber nur 22 % der Personen mit türkischem und 32 % mit russischem Migrationshintergrund.³²⁴ Zu ähnlichen Ergebnissen kam eine repräsentative Untersuchung im Auftrag der Vodafone Stiftung.³²⁵ Demnach ist eine herkunftsbedingte Bildungsbenachteiligung nicht auf die mangelnde Bildungsaspiration der Eltern zurückzuführen, sondern auf mangelndes Systemwissen, sprachliche Defizite und die Überforderung der Eltern bei der Bildungsbegleitung ihrer Kinder.³²⁶ Eltern brauchen bessere und zielgenauere Unterstützung, damit sie ihren Kindern optimale Lernausgangsbedingungen bieten können. Dabei gilt es, die offenkundig vielfach vorhandene Bereitschaft zur Mitwirkung auf Seiten der Eltern zu nutzen, Eltern umfassend zu informieren und Zugangsbarrieren für eine Beteiligung zu senken. Diesen Weg können insbesondere Elternnetzwerke unterstützen, die Informationen

317 Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2011. Gütersloh 2011, S. 318-325. Anmerkung: Dass einzelne Kinderbetreuungseinrichtungen bzw. Träger von landesrechtlichen Regelungen abweichen, ist möglich, kann hier aber nicht dargestellt werden.

318 Ebd., S. 326.

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

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

321 Becker, B.: Bildungsaspirationen von Migranten. Determinanten und Umsetzung in Bildungsergebnisse. Working Paper Nr. 137. Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung 2010.

322 Eine Übersicht liegt nicht vor. Einige Informationen und weiterführende Links hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zusammengestellt: www.bamf.de/DE/Willkommen/VerbaendeOrganisationen/Migrantenorganisationen/migrantenorganisationen-node.html. Den Projekten der Migrantenorganisationen sind noch diejenigen hinzuzurechnen, die in Kooperation bzw. in alleiniger Trägerschaft anderer Verbände durchgeführt werden.

323 Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Zukunft durch Bildung – Repräsentative Befragungen der deutschsprachigen Bevölkerung und der Bevölkerung mit türkischem/ russischem Migrationshintergrund im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2011, S. 3 ff.

324 Hierbei handelt es sich zum größten Teil um Spätaussiedlerinnen und (Spät-)Aussiedler. Siehe redaktionelle Vorbemerkung in diesem Bericht.

325 Vodafone Stiftung Deutschland gGmbH (Hrsg.): Zwischen Ehrgeiz und Überforderung: Eine Studie zu Bildungsambitionen und Erziehungszielen von Eltern in Deutschland. Institut für Demoskopie Allensbach, Düsseldorf 2011.

326 Ebd., S. 34 ff.

bündeln und eine Interessenvertretung für Eltern darstellen. Dem Elternnetzwerk in NRW sollten aus Sicht der Beauftragten weitere Netzwerke folgen.³²⁷

Gemäß der geschilderten Notwendigkeit zur Elternbeteiligung stellt der Nationale Aktionsplan Integration eine Reihe von Maßnahmen in den Bereichen frühkindliche Förderung sowie Bildung, Ausbildung und Weiterbildung vor.³²⁸ Die Bundesregierung fördert die Elternbeteiligung, -information und -vernetzung beispielsweise mit dem Modellprojekt „Bildungs-Brücken“ der Otto Benecke Stiftung. Hier werden Eltern mit Migrationshintergrund bestärkt und dazu befähigt, die Bildungsverläufe ihrer Kinder insbesondere an den wichtigen Übergängen vom familiären in den vorschulischen, vom vorschulischen in den schulischen Bereich sowie von der Grund- in die Sekundarschule in Eigenaktivität gezielt zu fördern.³²⁹ In der von der Bundesregierung und der Robert Bosch Stiftung geförderten „Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte – WiFF“ wird einer der Schwerpunkte auf die Zusammenarbeit mit Eltern gelegt.³³⁰ Ein Angebot zur sprachlichen Grundförderung stellen die bundesgeförderten Elternintegrationskurse mit den inhaltlichen Schwerpunkten Erziehung, Bildung, Ausbildung und Berufswahl dar. Darüber hinaus fördert das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge seit 2011 bis 2014 Projekte von unterschiedlichen Trägern zur Stärkung von Erziehungskompetenzen von Eltern mit Migrationshintergrund. Diese Projekte zielen u.a. auf Informations- und Wissensvermittlung und auf die Ausbildung von Elternmultiplikatoren mit Migrationshintergrund.

Erfahrungen zeigen, dass Eltern i.d.R. leichter auf Erziehungs- und Bildungsthemen angesprochen und gemeinsam mit pädagogischen Fachkräften für eine aktive Förderung ihrer Kinder gewonnen werden können, je jünger die Kinder sind. Eine neue Form früher Ansprache von Eltern erprobt das vom BMBF geförderte und der Stiftung Lesen durchgeführte bundesweite Programm „Lesestart – Drei Meilensteine für das Lesen“, bei dem die wichtigsten Informationen für Eltern auch ins Türkische,

Russische und Polnische übersetzt sind.³³¹ Sozialräumlich vernetzte Angebote, die Kinderbetreuung mit Elternbildung kombinieren und Eltern frühzeitig ansprechen, sind Zentren nach dem Vorbild der „Early Excellence Centres“ in Großbritannien. Das erste Modellprojekt dieser Art startete die Heinz und Heide Dürr-Stiftung bereits 2001.³³² Die Karl Kübel Stiftung für Kind und Familie wird diesen Ansatz modellhaft weiter verbreiten und langfristig in jedem Bundesland verankern.³³³

In Ländern und Kommunen existieren zahlreiche weitere Projekte und Programme, die an Kindertageseinrichtungen, Familienzentren oder Mehrgenerationenhäuser gekoppelt sind und häufig weitere Akteure der Kinder- und Jugendarbeit einbeziehen. Zu den Konzepten der Programme gehören – einzeln oder in Kombination – die Elemente Elternbildung, Eltern mit Migrationshintergrund als Multiplikatoren, (Sprach-)Förderung der Kinder und Beteiligung bzw. Qualifizierung der Belegschaft in den Tageseinrichtungen.³³⁴ Beispiele sind das Programm „Frühstart“ der Gemeinnützigen Hertie-Stiftung, die Programme „Rucksack“ und „Griffbereit“ der Regionalen Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien (RAA), das Programm „KiFa – Kinder- und Familienbildung“ in Ludwigsburg und „Mo. Ki“ in Monheim am Rhein.³³⁵

Neben diesen Angeboten mit dem Fokus auf Eltern mit jüngeren Kindern setzt sich der Bund auch für eine bessere Elternbeteiligung im Rahmen der schulischen Bildung und Berufsorientierung ein. Für eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen Schulen und Eltern mit Migrationshintergrund ist die Verständigung über einen gemeinsam getragenen Grundkonsens zu den jeweiligen Aufgaben und Verantwortungsbereichen notwendig. Auf Bundesebene wurde 2008 hierzu von der Ständigen Konferenz der Kultusminister und von Vertretern der Organisationen von Menschen mit Migrationshintergrund die Erklärung „Integration als Chance – gemein-

327 Weitere Informationen unter: www.elternnetzwerk-nrw.de.

328 Die Bundesregierung: Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen. Berlin 2011, S. 33-107. Die gesamte Bandbreite der Maßnahmen von Bund, Ländern, Kommunen, Stiftungen, Migrant*innenorganisationen und anderen nichtstaatlichen Trägern wird in diesem Bericht nur exemplarisch dargestellt.

329 Weitere Informationen unter: www.obs-ev.de/bildungs-bruecken-aufstieg.

330 Siehe: www.weiterbildungsinitiative.de/publikationen/eltern.html.

331 Weitere Informationen unter: www.lesestart.de.

332 Weitere Informationen unter: www.early-excellence.de.

333 Weitere Informationen unter: www.kkstiftung.de/120-0-Early-Excellence.html.

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

335 Weiterführende Informationen und Links: Für „Frühstart“: www.projekt-fruehstArt.de. Das „Rucksack“-Programm ist in NRW an 300 und bundesweit an 500 Standorten vertreten: www.rucksack-griffbereit.raa.de/67.html; Informationen zu KiFa unter: www.kifa.de; Informationen zu Mo.Ki unter: www.monheim.de/moki.

sam für mehr Chancengerechtigkeit“ verabschiedet.³³⁶ Die Beauftragte setzt sich dafür ein, den begonnenen Dialog fortzuführen und vor Ort mit Leben zu füllen.

Zur Verbesserung der Berufsorientierung bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund und deren Einmündung in eine Ausbildung werden verstärkt auch Eltern angesprochen. So soll in dem Programm „Perspektive Berufsabschluss“ des BMBF eine engere Zusammenarbeit mit Elternorganisationen aufgebaut werden.³³⁷ Weil Eltern für Jugendliche am Übergang zwischen Schule und Beruf oft die wichtigsten Bezugspersonen und Ratgeber sind, legen viele Koordinierungsstellen des „Regionalen Übergangsmanagements – RÜM“ einen Schwerpunkt auf die engere Einbindung der Eltern.³³⁸ Für die Beauftragte sind die Eltern und ihre Vertretungsorganisationen wichtige Partner der Akteure im Feld Berufsorientierung. Im Rahmen des „Nationalen Paktes für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs“ führt die Beauftragte regionale und bundesweite Konferenzen zur Elternbeteiligung durch, um die Akteure in der Berufsorientierung stärker zu vernetzen. Schulen, Jobcenter und Kammern sollen strategische Partnerschaften mit Eltern- und Migrantenorganisationen eingehen. Eltern müssen besser eingebunden und systematischer – beispielweise über die duale Ausbildung – informiert werden.

4 Berufliche Bildung

Eine vollqualifizierende Berufsausbildung ist für eine erfolgreiche und dauerhafte Integration in den Arbeitsmarkt unerlässlich. Jugendlichen mit Migrationshintergrund gelingt der Übergang in eine betriebliche Ausbildung im Vergleich zu Jugendlichen ohne Migrationshintergrund nach wie vor seltener und mit erheblicher Verzögerung. Zahlreiche Untersuchungen weisen darauf hin, dass hier eine Chancenungleichheit herrscht, die weder ausschließlich auf geringere schulische Leistungen oder die soziale Lage noch auf abweichende Berufswegplanungen bzw. abweichendes Bewerbungsverhalten zurückzuführen ist. Die Gründe für diese ungleich verteilten Chancen sind gemäß verschiedener Studien vor

336 Die Erklärung ist online verfügbar unter: www.kmk.org/index.php?id=1261&type=123 (Seitenabruf am 17.02.2012).

337 „Perspektive Berufsabschluss“ umfasst die beiden Förderinitiativen „Regionales Übergangsmanagement“ und „Abschlussorientierte modulare Nachqualifizierung“. Beide Initiativen sollen dazu beitragen, Strukturen der regionalen Zusammenarbeit u.a. mit Elternorganisationen zu schaffen und dauerhaft zu verankern.

338 Exemplarisch sei hier die Koordinierungsstelle des regionalen Übergangsmanagements in Leipzig genannt. Nähere Informationen unter: www.uebergangsmanagement-leipzig.de/index.php?id=113.

allem in den Auswahlprozessen der Betriebe bei der Ausbildungsplatzvergabe zu finden.

4.1 Ausgangssituation

Für den Berichtszeitraum ist trotz positiver Entwicklungen festzustellen, dass eine Trendwende auf dem Ausbildungsmarkt für Jugendliche mit Migrationshintergrund noch nicht erreicht ist. Positiv ist, dass sie in den letzten Jahren in einzelnen Bereichen „Rückstände“ aufholen konnten. Das betrifft die Erhöhung ihrer Einmündungsquote in eine betriebliche Ausbildung sowie die Verringerung ihres Anteils an den so genannten Altbewerbern, die seit einem Jahr und länger einen Ausbildungsplatz suchen. Hier wurde eine Angleichung an die Gesamtbevölkerung erreicht. Andererseits besitzen junge Erwachsene mit Migrationshintergrund weiterhin doppelt so häufig keinen beruflichen Abschluss wie jene ohne Migrationshintergrund. Dabei handelt es sich keineswegs nur um ein arbeitsmarktpolitisches Problem. Mangelnde berufliche Qualifikation führt zu weitreichenden sozialen Folgeproblemen niedrigqualifizierter Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und des damit einhergehenden Fehlens gesellschaftlicher Akzeptanz.

Um ihre Situation zu verbessern, sind frühzeitige Investitionen in die Bildung und Ausbildung der Jugendlichen und ihre kontinuierliche Förderung in bestehenden Regelangeboten unumgänglich. Jeder dadurch vermiedene Schul- und Ausbildungsabbruch erspart ein Vielfaches an gesellschaftlichen Folgekosten. Angesichts von Aufwendungen im Umfang von rund 4 Mrd. € zur Finanzierung des sogenannten Übergangssystems erscheint primär eine Verbesserung von Effizienz und Anschlussfähigkeit bestehender Instrumente erforderlich.³³⁹ Die immer noch 300.000 Jugendlichen in Maßnahmen des Übergangssystems im Jahr 2011 brauchen den Anschluss an Ausbildung.

Spricht man von der Ausbildungszielgruppe der 15 - 19-Jährigen mit Migrationshintergrund, dann geht es gemäß Mikrozensus 2010 um jeden vierten Jugendlichen in Deutschland. Entsprechend relevant für das gesamte Ausbildungssystem sind Anstrengungen zur Verbesserung ihrer Ausbildungsbeteiligung, insbesondere vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung und des sich abzeichnenden Fachkräftemangels.

339 Konsortium Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland, Bielefeld 2010, S. 317.

4.1.1 Übergang Schule – Beruf

Die Zugangschancen zu vollzeitqualifizierender Ausbildung hängen insbesondere vom erreichten Schulabschluss und den Noten des Abschlusszeugnisses ab. Wie im Kapitel IV.2. zur schulischen Bildung beschrieben, bringen Jugendliche mit Migrationshintergrund oft aufgrund ihrer sozioökonomisch ungünstigeren Ausgangslage und – häufig damit verbunden – geringeren Deutschkenntnissen deutlich geringere schulische Qualifikationen mit im Vergleich zu ihren Altersgenossen ohne Migrationshintergrund. Das erschwert ihnen die Suche nach einem Ausbildungsplatz erheblich. Auf einen Ausbildungsplatz sind sie jedoch besonders angewiesen, da ihnen aufgrund niedrigerer Abschlüsse schulische Ausbildungen oder ein Studium seltener offen stehen.

In der Berufswahl und in Bewerbungsprozessen verhalten sich Jugendliche mit und ohne Migrationshintergrund im Wesentlichen gleich. Nur eine leichte Abweichung ist gemäß einer Längsschnitterhebung von Bildungs- und Berufsbiographien des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) zu beobachten: Bei einem mittleren Schulabschluss suchen Migrantinnen und Migranten im Vergleich zu Frauen und Männern deutscher Herkunft seltener eine betriebliche Lehrstelle. Sie streben etwas häufiger eine schulische Ausbildung an oder beabsichtigen noch nicht unmittelbar die Aufnahme einer Berufsausbildung.³⁴⁰ Allgemein ist eine stärkere Orientierung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund hin zu schulischen (Berufs-)Bildungsgängen zu beobachten. Gemäß der BIBB-Untersuchungen des Bewerberverhaltens liegen die Gründe für die geringeren Einmündungschancen dieser Jugendlichen in eine berufliche Ausbildung nicht, wie häufig angenommen, in einer unzureichenden Bildungsorientierung oder einer weniger intensiven Ausbildungsplatzsuche.³⁴¹

Die jüngste BA/BIBB-Bewerberbefragung 2010 bestätigt Ergebnisse früherer Studien, nach denen Jugendliche bei Einstellungsentscheidungen mit Vorbehalten konfrontiert werden, die ihre Chancen auf einen Ausbildungsplatz erheblich verringern. Ihre geringere Ausbildungsbeteiligung kann daher nicht ausschließlich mit Faktoren wie Schulabschluss, Wohnort oder Elternhaus erklärt

werden.³⁴² Die BA/BIBB-Bewerberbefragung bezieht sich auf die 552.000 bei der BA gemeldeten Bewerber des Ausbildungsjahres 2009/2010, die nach Einschätzung der BA über die notwendige Ausbildungsreife und Berufseignung für eine duale Berufsausbildung verfügen.³⁴³ Von den Bewerberinnen und Bewerbern hatten 26 % einen Migrationshintergrund, 63 % davon mit deutschem Pass.³⁴⁴ In der Analyse wird zudem nach Herkunftsgruppen differenziert.

Der Vergleich des Bewerbungsverhaltens der Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund zeigt nur wenige Abweichungen; diese weisen auf größere Bewerbungsanstrengungen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund hin. So sprechen sie noch mehr Betriebe in Eigeninitiative bzgl. bestehender Ausbildungsangebote an (35 gegenüber 31 von Jugendlichen ohne Migrationshintergrund angesprochenen Betrieben). Sie versenden im Durchschnitt auch mehr Bewerbungen. Die meisten Bewerbungen versenden Jugendliche türkischer und arabischer Herkunft. Und sie ziehen mehr Berufe in Erwägung. Trotz dieser Bemühungen werden sie erheblich seltener zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen als Jugendliche ohne Migrationshintergrund (60 % gegenüber 50 %, bzw. 46 % bei Jugendlichen mit türkischem und arabischem Migrationshintergrund).

Jugendliche osteuropäischer und türkischer Herkunft versuchen etwas seltener, bei der Ausbildungsplatzsuche von Beziehungen zu Verwandten, Bekannten etc. zu profitieren, was daran liegen kann, dass sie seltener über erfolgversprechende Kontakte verfügen. Deutlich seltener beziehen Jugendliche mit Migrationshintergrund ihre Eltern in die Berufswahl- und Ausbildungsstellensuche ein (29 % gegenüber 52 %).³⁴⁵

Die Einmündungsquoten belegen, dass die Bewerbungsanstrengungen unterschiedlich fruchten: Von den Jugendlichen ohne Migrationshintergrund sind bis zum Ende der Nachvermittlungsphase Anfang 2011 42 % erfolgreich in eine betriebliche Ausbildung eingemündet. Bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund waren es nur 28 % (osteuropäischer 34 %, südeuropäischer 33 %,

340 Beicht, Ursula / Granato, Mona: „Ausbildungsplatzsuche: Geringere Chancen für junge Frauen und Männer mit Migrationshintergrund“, in BIBB-Report 15, November 2010, S. 6.

341 Granato, Mona e. a.: „Ausbildungsschancen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund“, Abschlussbericht, BIBB, Juli 2011, S. 26.

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

343 Es handelt sich bei der BA/BIBB-Bewerberbefragung um eine Repräsentativbefragung von 13.000 Personen. Neben den bei der BA gemeldeten Bewerberinnen und Bewerbern gab es z. B. 292.000 Jugendliche, die ohne Einschaltung der BA einen Ausbildungsvertrag abschlossen.

344 In dieser Befragung ist der Migrationshintergrund etwas enger definiert als im Mikrozensus.

345 Ebd., S. 8 f.

türkischer und arabischer Herkunft nur 20 %). Ihre Ausbildungschancen steigen auch nicht in gleichem Maße beim Vorliegen eines mittleren Abschlusses, sondern nur von 24 % auf 29 %, während sie bei den Jugendlichen ohne Migrationshintergrund von 28 % auf 48 % steigen. Auch hier haben Jugendliche türkischer und arabischer Herkunft die geringste Möglichkeit, ihre Chancen zu erhöhen. Selbst mit (Fach-)Hochschulreife bleiben ihre Chancen auf einen Ausbildungsplatz mit nur 26 % gering.

Berücksichtigt man neben den besonders einflussreichen Schulabschlüssen weitere Faktoren (z. B. Lage auf dem regionalen Ausbildungsmarkt, Alter) so zeigt sich, dass unter Kontrolle all dieser Faktoren das Merkmal „Migrationshintergrund“ nachweisbar negative Wirkungen in Auswahlentscheidungen hat: Bei ansonsten gleichen Bedingungen stehen die Chancen Jugendlicher mit Migrationshintergrund auf einen betrieblichen Ausbildungsplatz deutlich schlechter. Innerhalb der Gruppe Jugendlicher mit Migrationshintergrund sind die Chancen für jene türkischer und arabischer Herkunft am schlechtesten. Die Folgen: Bewerberinnen und Bewerber mit Migrationshintergrund nehmen im Vergleich zu jenen ohne Migrationshintergrund häufiger anstelle der gewünschten Ausbildung alternative Bildungsformen wahr (32 % bzw. 23 %) und befinden sich öfter außerhalb des Bildungssystems (23 % bzw. 17 %). Entsprechend geringer ist die Quote der Jugendlichen mit Migrationshintergrund, die ihre aktuelle berufliche Situation als wunschgemäß bezeichnen oder die aktuelle Bildungsform schon von vornherein als Alternative in Betracht gezogen haben (48 % bzw. 60 %).³⁴⁶ Die geringeren Chancen, in Ausbildung einzumünden, bestehen auch noch drei Jahre nach Beginn der Ausbildungssuche fort.

Zwar haben ausländische Jugendliche bei der Einmündung in eine Berufsausbildung „Rückstände“ aufgeholt: Bei ihnen ist die Einmündungsquote von 2004 bis 2010 gestiegen, während sie für die Gesamtbevölkerung zurückgegangen ist. Dennoch liegt sie mit 36 % nach wie vor deutlich niedriger als die der Gesamtbevölkerung (49 %).

Die geringeren Chancen, direkt in eine Berufsausbildung einzumünden, erklären den überproportionalen Anteil von Migrantinnen und Migranten im sogenannten Übergangssystem. In diesem System sind die Bildungsverläufe durch Umwege, Mehrfachdurchläufe, „Warteschleifen“ und „Maßnahme-Karrieren“ geprägt, aus denen der Weg in eine qualifizierte Berufsausbildung nur schwer zu finden ist. Jugendliche mit Migrationshintergrund sind überproportional häufig in schulischen Berufsbildungs-

gängen zu finden, die die Erreichung der angestrebten Ziele eines Berufsabschlusses zumindest verzögern. Besonders häufig sind sie in solchen schulischen Bildungsgängen vertreten, die nicht zu einem Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf führen und ebenfalls nicht zu den weiterführenden Bildungsgängen des beruflichen Schulwesens gehören.

Der Vergleich der Anteile deutscher und ausländischer Schülerinnen und Schüler an verschiedenen beruflichen Schulen unterstreicht dieses Ungleichgewicht: Bei einem Gesamtanteil von rund 8 % an allen Schülerinnen und Schülern der beruflichen Schulen waren ausländische Jugendliche im Schuljahr 2010/2011 mit einem Anteil von 19,8 % am Berufsvorbereitungsjahr und 16,6 % am Berufsgrundbildungsjahr überproportional vertreten. Ungefähr dem Ausländeranteil an den Berufsschülern entsprechend besuchten sie Fachoberschulen (7,6 %). Relativ gering waren die Anteile an Fachgymnasien (6,0 %) und Berufsober-/Technischen Oberschulen (4,6 %).

Gemäß der o. g. BA/BIBB-Bewerberbefragung 2009/2010 haben sich Jugendliche mit Migrationshintergrund gegenüber jenen ohne Migrationshintergrund häufiger vor diesem Ausbildungsjahr (erfolglos) um einen Ausbildungsplatz beworben (42 % zu 36 %) und deutlich öfter vorher ein Berufsvorbereitungs-, Berufseinstiegs- oder Berufsorientierungsjahr (15 % bzw. 10 %) bzw. eine betriebliche Einstiegsqualifizierung absolviert (7 % bzw. 5 %), um damit ihre Chancen auf einen Ausbildungsplatz zu erhöhen. Im Übergangssystem erreichen sie zwar häufiger weiterführende Schulabschlüsse, es gelingt ihnen jedoch seltener, danach erfolgreich in eine berufliche Ausbildung einzumünden.³⁴⁷

Positiv zu vermerken ist die Angleichung der Altbewerberanteile zwischen ausländischer und Gesamtbevölkerung. Der Anteil derjenigen, denen nach einem Jahr (oder länger) nach Verlassen der Schule kein Einstieg in eine berufliche Ausbildung gelungen ist, ist in der ausländischen Bevölkerung seit 2007/2008 stärker zurückgegangen. 2009/2010 war bei Ausländerinnen und Ausländern der Anteil mit 46,5 % fast identisch mit dem Anteil der Altbewerberinnen und Altbewerber insgesamt.

Studien weisen darauf hin, dass die Gründe für den wesentlich schwierigeren Zugang in betriebliche Ausbildung in den Selektionsprozessen der Ausbildungsbetriebe liegen. Gemäß der sogenannten Signaltheorie greifen Betriebe bei der Bewertung von Zuverlässigkeit und „Passung“ der Bewerberinnen und Bewerber neben den Schulabschlüssen auch auf zuschreibende Merkmale oder

³⁴⁶ Ebd., S. 13, 15.

³⁴⁷ Ebd., S. 22.

Abbildung 10: Wahrscheinlichkeit der Einmündung in eine betriebliche bzw. vollqualifizierende Berufsausbildung nach Verlassen des allgemeinbildenden Schulsystems – Frauen und Männer mit und ohne Migrationshintergrund (MH)

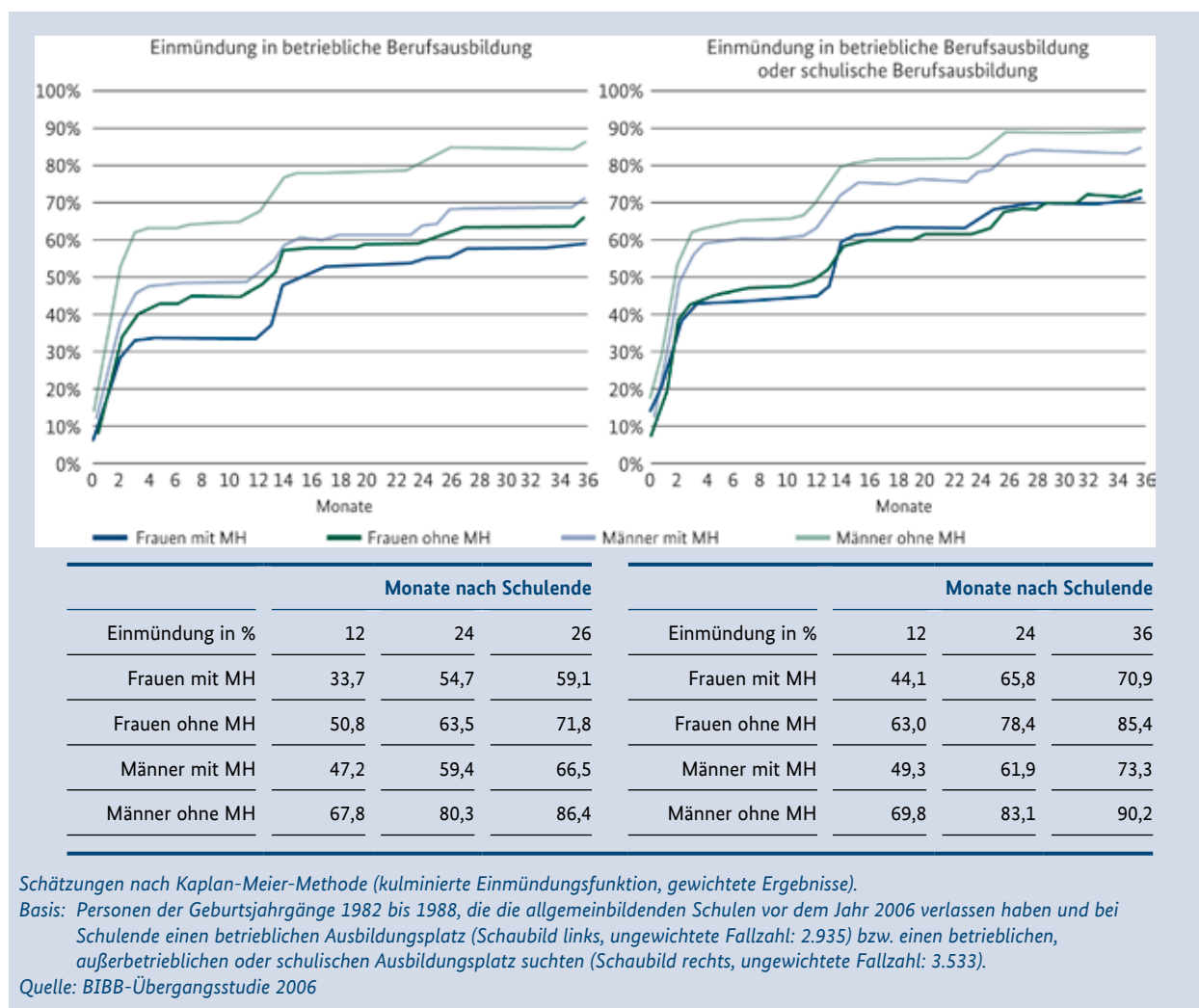
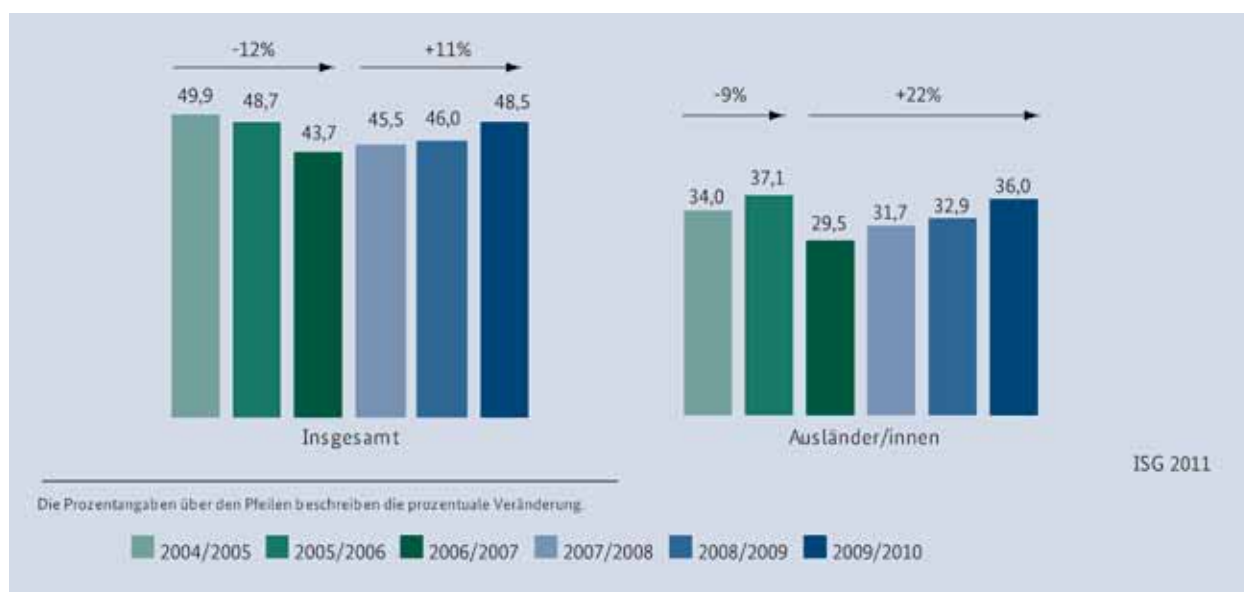


Abbildung 11: Einmündungsquote für Berufsausbildungsstellen



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

„Signale“, wie Migrationshintergrund zurück. Ein niedriger Schulabschluss wird z. B. in Verbindung gebracht mit weniger Leistungsfähigkeit und Motivation. Problematisch ist, dass diese Eigenschaften dann der gesamten Gruppe der Jugendlichen mit Migrationshintergrund zugeschrieben werden, da sie wesentlich häufiger über eine geringe schulische Qualifikation verfügen als diejenigen ohne Migrationshintergrund.

Nach gleichem Muster werden defizitäre Sprachkenntnisse unterstellt oder negative Kundenreaktionen erwartet, die zum Ausschluss dieser Bewerbergruppe führen.³⁴⁸ Diese Vorbehalte wurden insbesondere bei Dienstleistungsunternehmen mit Kundenkontakt gegenüber Bewerberinnen und Bewerbern türkischer Herkunft geäußert.³⁴⁹ Die entsprechende BIBB-Studie resümiert: „Sollten solche Haltungen bei Personalverantwortlichen in Betrieben und Verwaltungen in Deutschland weit verbreitet sein, könnte dies eine Erklärung für die besonders geringen Zugangschancen in Berufsausbildung von Jugendlichen mit türkisch-arabischem Hintergrund

darstellen.“³⁵⁰ Vor diesem Hintergrund weist die Beauftragte auf die Notwendigkeit hin, insbesondere Auswahlverantwortliche der Unternehmen für die Potenziale Jugendlicher mit Migrationshintergrund zu sensibilisieren.

Die Analysen der BA/BIBB-Bewerberbefragung weisen darauf hin, dass Berufseinstiegsbegleiter die „mögliche Skepsis“ der Betriebe gegenüber Bewerberinnen und Bewerbern mit Migrationshintergrund durch ihre Unterstützung vor und während der Ausbildung lindern helfen können.³⁵¹ Vor allem für diese Bewerbergruppe erhöht die Berufseinstiegsbegleitung die Einmündungschancen in betriebliche Ausbildung signifikant.

4.1.2 Ausbildungsbeteiligung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund

Die Schwierigkeiten von Jugendlichen mit Migrationshintergrund beim Übergang in die Ausbildung wirken sich in einer niedrigen Ausbildungsbeteiligung im Vergleich zu

Abbildung 12: Anteil der Altbewerber/innen an allen Bewerber/innen



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

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

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

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

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

Jugendlichen ohne Migrationshintergrund aus. Ende Dezember 2010 lag der Ausländeranteil an allen Auszubildenden bei 5,1 %. Von der Wohnbevölkerung im ausbildungsrelevanten Alter von 16 bis unter 24 Jahren hatten aber im gleichen Jahr 10,6 % keinen deutschen Pass.³⁵² Über die sogenannte Ausbildungsbeteiligungsquote erfolgt der Vergleich der Ausländeranteile an den Auszubildenden mit dem Ausländeranteil in der Wohnbevölkerung im jeweiligen Alter.

Ausbildungsbeteiligungsquoten werden in unterschiedlicher Weise berechnet. Die vom BIBB berechnete Quote findet zur Beschreibung der Situation und Entwicklung am Ausbildungsmarkt am häufigsten Anwendung und wird daher hier betrachtet.³⁵³ Mittelfristig wird sie wahrscheinlich ersetzt werden durch die Ausbildungsanfängerquote, die ebenfalls vom BIBB berechnet wird.³⁵⁴

Daneben gibt es eine weitere Ausbildungsbeteiligungsquote, die für den Integrationsindikatorenbericht der Beauftragten berechnet wird.³⁵⁵

352 Vgl. BIBB Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2012, Bonn 2012, S. 105.

353 Die Daten stammen von der Berufsbildungsstatistik der statistischen Ämter des Bundes und der Länder sowie aus der Bevölkerungsfortschreibung des Statistischen Bundesamtes. Die Berechnung der Ausbildungsbeteiligungsquote des BIBB wurde im Jahr 2007 umgestellt. Bei längeren Zeitreihen ist daher im Jahr 2007 ein Bruch in der Ausbildungsstatistik. Vgl. Tabelle 20 im Anhang und 8. Lagebericht, a.a.O., S. 77.

354 Die Zahl der Jugendlichen mit neu abgeschlossenen Ausbildungsverträgen, die bei der Ausbildungsbeteiligungsquote einfließt ist nicht gleichzusetzen mit Ausbildungsanfängern. Jugendliche mit Zweit- bzw. Folgeausbildungen oder Ausbildungsplatzwechsler werden miteinbezogen. Die Ausbildungsbeteiligungsquote führt daher zu Überschätzungen. Die „Ausbildungsanfängerquote“, liegt etwas niedriger und beschreibt die Situation von Jugendlichen, die eine Ausbildung beginnen, realistischer. Sie wird wahrscheinlich im Berufsbildungsbericht 2013 mit angegeben werden. Die Ausbildungsanfängerquote von deutschen Staatsangehörigen lag 2010 bei 57,8 % (56,4 %), die der Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit lag bei 29,5 % (27,5 %) (in Klammern die Quoten für 2009). Vgl. www.bibb.de/de/57057.htm.

355 Im Integrationsindikatorenbericht wird die Ausbildungsbeteiligungsquote auf Basis der Daten des Mikrozensus errechnet, die eine Differenzierung nach Migrationsstatus ermöglichen. Dieser Indikator beschreibt den Anteil der Personen im Alter von 15 bis 24 Jahren, die eine berufliche Ausbildung absolvieren, an allen Personen im Alter von 15 bis 24 Jahren, die die Schule beendet und noch keine berufsqualifizierende Ausbildung abgeschlossen haben. Diese Ausbildungsbeteiligungsquote ist mit der des BIBB nicht vergleichbar. Sie ist seit 2008 leicht angestiegen auf 16,0 % im Jahr 2010. Der Anteil bei den Jugendlichen mit Migrationshintergrund lag im Jahr 2010 mit 13,1 % unter dem der Auszubildenden ohne Migrationshintergrund (17,0 %). Die Ausbildungsbeteiligungsquoten bei Frauen lagen höher als bei Männern. Wegen der seit 2005 nicht linear verlaufenden Entwicklung bei dieser Ausbildungsbeteiligungsquote lässt

Die Ausbildungsbeteiligungsquote des BIBB bietet nur die Unterscheidung in Deutsche und Ausländer und nicht nach Migrationshintergrund. Diese Quote wird errechnet, indem die Zahl der Jugendlichen mit neu abgeschlossenen Ausbildungsverträgen auf die Zahl der Jugendlichen in der Wohnbevölkerung im entsprechenden Alter (16 bis 24 Jahre) bezogen wird. Die Ausbildungsbeteiligungsquoten ausländischer Jugendlicher betragen im Jahr 2009 31,4 % und im Jahr 2010 33,5 %. Sie hat sich damit um 2,1 Prozentpunkte erhöht. Die Abstände zu den Quoten der deutschen Jugendlichen haben sich damit seit 2009 verringert. Sie lagen 2009 bei 32,9 Prozentpunkten und 2010 bei 31,9 Prozentpunkten. Trotzdem lagen die Ausbildungsbeteiligungsquoten deutscher Jugendlicher mit 64,3 % im Jahr 2009 und 65,4 % im Jahr 2010 allerdings weiter doppelt so hoch.

Die Verringerung des Abstandes im Jahr 2009 ist auch darauf zurückzuführen, dass die Quote der Deutschen sank und zwar bei den jungen Männer noch stärker (um 5,2 Prozentpunkte auf 72,7 %) als bei den jungen Frauen (um 2,5 Prozentpunkte auf 55,5 %). 2010 stieg sie nur bei den Männern (um 2,1 Prozentpunkte auf 74,8 %), während sie bei den Frauen nochmals leicht fiel (um 0,1 Prozentpunkte auf 55,4 %). Der Gesamtanstieg bei deutschen Jugendlichen lag damit 2010 bei 1,1 Prozentpunkten. Bei den ausländischen Jugendlichen stieg sie bei den Frauen in beiden Jahren an, im Jahr 2009 auf 29,1 % (um 0,2 Prozentpunkte) und bis 2010 nochmals um 1,3 Prozentpunkte auf 30,4 %; bei den Männern fiel sie im Jahr 2009 auf 33,6 % (um 1,8 Prozentpunkte) und stieg im Jahr 2010 wieder an auf 36,4 % (um 2,8 Prozentpunkte). Trotz des stetigen Anstiegs der Quoten der jungen ausländischen Frauen während der letzten vier Jahre fallen sie absolut immer noch am niedrigsten aus.³⁵⁶

Auch der Vergleich zwischen den Ausbildungsverträgen, die mit deutschen und mit ausländischen Jugendlichen abgeschlossen wurden, belegt die unterschiedliche Ausbildungsbeteiligung. Nachdem sich die Zahl der neu eingetragenen Ausbildungsverträge insgesamt von 2007 bis 2010 stetig verringert hat – von 624.177 auf 559.032 (Rückgang von 65.145 oder 10,4 %) – ist sie 2011 wieder angestiegen auf 565.900.³⁵⁷ Im Zeitraum von 2007 bis 2010 hat sich die absolute Zahl der neu eingetragenen Ausbildungsverträge mit ausländischen Jugendlichen von

sich insgesamt kein bestimmter Trend feststellen. Vgl. Zweiter Integrationsindikatorenbericht, a.a.O., S. 46 ff.

356 Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung: Berufsbildungsbericht 2012 und Tabelle 20 im Anhang.

357 Vgl. Statistisches Bundesamt: Bildung und Kultur. Berufliche Bildung 2010, Fachserie 11 Reihe 3, Wiesbaden 2011, S. 45 und Bundesministerium für Bildung und Forschung: Berufsbildungsbericht 2012, Bonn, Berlin 2012.

Tabelle 9: Ausbildungsbeteiligungsquoten von Deutschen und Ausländern im Bundesgebiet in den Jahren 2007 bis 2010 in Prozent

Jahr	Ausbildungsbeteiligungsquote, in %						Insgesamt
	Deutsche davon:			Ausländer davon:			
	Insgesamt	Frauen	Männer	Insgesamt	Frauen	Männer	
2007	68,8	57,9	79,2	30,2	26,8	33,6	64,9
2008	68,2	58,0	77,9	32,2	28,9	35,4	64,6
2009	64,3	55,5	72,7	31,4	29,1	33,6	61,0
2010	65,4	55,4	74,8	33,5	30,4	36,4	62,1

Quelle: *Bevölkerungsfortschreibung des Statistischen Bundesamtes und Datenbank Aus- und Weiterbildungsstatistik des Bundesinstituts für Berufsbildung auf Basis der Daten der Berufsbildungsstatistik der statistischen Ämter des Bundes und der Länder (Erhebung zum 31.12.); Berechnungen des BIBB*

29.814 im Jahr 2007 auf 32.106 im Jahr 2010 um 7,1 % erhöht. Der Anteil der neu eingetragenen Ausbildungsverträge mit ausländischen Jugendlichen an allen neuen Ausbildungsverträgen ist von 4,8 % im Jahr 2007 auf 5,7 % im Jahr 2010 angestiegen. Er liegt jedoch weiterhin deutlich unter ihrem Anteil von 10,6 % an der Wohnbevölkerung im ausbildungsrelevanten Alter. Angestiegen ist zudem die Zahl der ausländischen Ausbildungsplatzbewerber. Im Ausbildungsjahr 2009/2010 wurden allein von den Agenturen für Arbeit und Grundsicherungsträgern 60.412 junge Menschen als Ausbildungsplatzbewerber geführt, die nicht die deutsche Staatsangehörigkeit hatten, 2.722 oder 4,7 % mehr als im Ausbildungsjahr 2008/2009. Unter diesen ausländischen Ausbildungsplatzbewerbern 2009/2010 hatten 29.396 bzw. 48,7 % die türkische Staatsangehörigkeit.³⁵⁸

4.1.3 Die Ausbildungsbeteiligung von jungen Frauen

Die Ausbildungsbeteiligungsquote der jungen ausländischen Frauen fällt (nach dem BIBB-Berechnungsverfahren) im Jahr 2009 mit 29,1 % um 4,5 Prozentpunkte geringer aus als bei den ausländischen Männern und um mehr als 25 Prozentpunkte niedriger als bei den deutschen Frauen, deren Quote bei 55,5 % lag.³⁵⁹

Unter allen Auszubildenden in dualen Ausbildungsberufen im Jahr 2010 waren rund 600.000 weiblich. Der Frauenanteil lag bei 39,8 % und damit innerhalb der seit 1992 bestehenden Schwankungsbreite des Frauenanteils von 39 % bis 41 %. Der Frauenanteil bei den Auszubildenden mit ausländischer Staatsangehörigkeit lag mit 44,3 % etwas höher.³⁶⁰

Das bei jungen Frauen ohnehin sehr enge Berufswahlspektrum ist bei weiblichen Auszubildenden mit ausländischer Staatsangehörigkeit noch sehr viel eingeschränkter. Im Jahr 2010 absolvierten 51,6 % der deutschen weiblichen Auszubildenden in dualen Ausbildungsberufen eine Ausbildung in den 10 am häufigsten gewählten Ausbildungsberufen. Bei den weiblichen Auszubildenden mit ausländischer Staatsangehörigkeit befand sich schon ein Anteil von 50,2 % in den fünf am häufigsten gewählten Ausbildungsberufen, in den 10 häufigsten Ausbildungsberufen waren es mehr als 70 %, bei den 20 am stärksten besetzten Ausbildungsberufen waren es fast 85 %. Die übrigen gut 15 % verteilten sich auf die restlichen 324 anerkannten dualen Ausbildungsberufe.

Die am häufigsten gewählten Ausbildungsberufe der ausländischen Frauen ähneln zwar denen der deutschen Frauen, doch es gibt bedeutende Unterschiede hinsichtlich Rangfolge und Häufigkeit. Auch in Bezug auf Verdienst- und Entwicklungsmöglichkeiten sind ihre konkreten Perspektiven noch eingeschränkter, erst recht im Vergleich zu den männlichen Auszubildenden. Bei den

358 Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Bewerber für Berufsausbildungsstellen und Berufsausbildungsstellen – Zeitreihe, Nürnberg 2011.

359 Vgl. BIBB Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2011, Bonn 2011, S. 188.

360 Vgl. Statistisches Bundesamt: Bildung und Kultur. Berufliche Bildung 2010, a.a.O., S. 23, eigene Berechnungen und BIBB Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2011, a.a.O., S. 118.

männlichen Auszubildenden mit ausländischer Staatsangehörigkeit befand sich ein Anteil von 27 % in der Ausbildung zu einem der fünf häufigsten Berufe und insgesamt ein Anteil von 41,9 % in der Ausbildung zu einem der 10 häufigsten Berufe.³⁶¹

4.1.4 Die Ausbildungsbeteiligung nach Berufsbereichen

In keinem der Zuständigkeitsbereiche für die Ausbildungsberufe, also in den Freien Berufen, im Handwerk, in Industrie und Handel, in der Hauswirtschaft, in der Landwirtschaft oder im öffentlichen Dienst, wurde im Jahr 2009 der Ausländeranteil von 10,9 % bei der Wohnbevölkerung im Alter von 16 bis 24 Jahren erreicht. Nur der Bereich der Freien Berufe kommt mit einem Ausländeranteil von 9,1 % diesem Anteil nahe. Das geht vor allem auf die hohen Anteile weiblicher Auszubildender mit ausländischer Staatsangehörigkeit in Berufen wie Zahnmedizinische Fachangestellte, Medizinische Fachangestellte, Pharmazeutisch-kaufmännische Angestellte, Rechtsanwaltsfachangestellte und Steuerfachangestellte zurück, in denen der Anteil von Ausländerinnen und Ausländern auch z. T. deutlich über 10,9 % lag. In Industrie und Handel lag ihr Anteil bei 4,5 %, in der Hauswirtschaft bei 4,6 %. Im Handwerk, das Menschen mit Migrationshintergrund mit Slogans umwirbt wie „Für uns zählt nicht wo Du herkommst, sondern nur wo Du hin willst“, wurde 2010 bei den Auszubildenden ein Ausländeranteil von 5,9 % erreicht. Deutlich niedriger fiel er im öffentlichen Dienst mit 1,7 % und in der Landwirtschaft mit 0,7 % aus. Insgesamt wurde im Jahr 2010 ein Ausländeranteil von mehr als 10 % in 13 anerkannten Ausbildungsberufen mit mindestens 100 Auszubildenden erreicht, darunter sieben Dienstleistungsberufe und sechs Produktionsberufe.³⁶²

361 Auf dem ersten Rang der Ausbildungsberufe stand bei weiblichen ausländischen Auszubildenden die Friseurin mit 12,8 % Anteil. Auf den nächsten Rängen folgten Zahnmedizinische Fachangestellte, Medizinische Fachangestellte, Verkäuferin, Kauffrau im Einzelhandel. Bei den weiblichen deutschen Auszubildenden war beispielsweise auf Rang eins Bürokauffrau (6,7 % Anteil) und Industriekauffrau auf Rang vier (5,5 % Anteil) Die „Top 5“ der Ausbildungsberufe der deutschen Frauen hielten insgesamt einen Anteil von 29,8 %. Friseurin befand sich auf Rang sechs (4,7 % Anteil). Vgl. Statistisches Bundesamt: Bildung und Kultur. Berufliche Bildung 2010, a.a.O., S. 30 ff.

362 Diese sind die Dienstleistungsberufe Pharmazeutisch-kaufmännische(r) Fachangestellte(r) Friseur/in, Zahnmedizinische(r) Fachangestellte(r), Fachkraft im Gastgewerbe, Tankwart/in, Verkäufer/in und Fachmann/-frau für Systemgastronomie und die Produktionsberufe Änderungsschneider/in, Stuckateur/in, Industrie-Isolierer/in, Estrichleger/in, Chirurgiemechaniker/in und Fliesen-,

Aus Sicht der Beauftragten bedarf es in allen Zuständigkeitsbereichen nicht nur weiterer Kampagnen wie der des öffentlichen Dienstes („Wir sind Bund“) oder des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks. Initiativen zur weiteren interkulturellen Öffnung sind notwendig, wie sie exemplarisch im Dialogforum „Migranten im öffentlichen Dienst“ im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Integration zur Erhöhung des Beschäftigtenanteils formuliert wurden (vgl. Kapitel V.6).

4.1.5 Jugendliche und junge Erwachsene mit Migrationshintergrund ohne Berufsabschluss

Ein qualifizierter Berufsabschluss oder ein Studienabschluss sind Grundlagen für eine erfolgreiche Teilhabe am Erwerbsleben. Technische Entwicklungen mit steigenden Qualifikationsanforderungen machen eine ständige Weiterbildung während des Berufslebens notwendig. Diese Situation führt zu abnehmenden Beschäftigungsmöglichkeiten für gering- oder unqualifizierte Personen und erschwert ihnen eine stabile Arbeitsmarktintegration. Für Personen ohne berufsqualifizierenden Abschluss ist das Risiko der Arbeitslosigkeit am höchsten. Zur nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt gehört demnach das Erlangen eines Berufsabschlusses. Hier besteht aus Sicht der Beauftragten nach wie vor erheblicher arbeitsmarktpolitischer Handlungsbedarf.

Im Jahr 2010 war der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund im Alter von 25 bis unter 35 Jahren ohne beruflichen oder Hochschulabschluss mit 31,6 % mehr als dreimal so hoch wie der Anteil der gleichaltrigen Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (9,2 %). Seit 2008 ist bei den Personen mit Migrationshintergrund der Anteil ohne Berufsabschluss prozentual etwas stärker gesunken (um etwa 6 %) als bei den Personen ohne Migrationshintergrund (-2,1 %). Dennoch kann noch nicht von einer Angleichung ausgegangen werden, insbesondere bei mittelfristiger Betrachtung der Entwicklung.

Bei Personen mit Migrationshintergrund ohne eigene Migrationserfahrung ist die Lage mit einem Anteil von 24,5 % ohne berufsqualifizierenden Abschluss günstiger als bei Personen mit eigener Migrationserfahrung (33,4 %). Unter den Menschen im Alter von 25 bis 34 mit ausländischer Staatsangehörigkeit hatten sogar 38,4 % keinen beruflichen oder Studienabschluss. In der Gesamtbevölkerung und bei Menschen ohne Migrationshintergrund war der Anteil ohne Berufsabschluss bei

Platten- und Mosaikleger/in. Vgl. BIBB Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2012, a.a.O., S. 105.

Frauen geringer als bei Männern; bei Frauen ohne Migrationshintergrund lag er mit 9 % am niedrigsten. Bei Menschen mit Migrationshintergrund verfügten dagegen Frauen seltener über einen beruflichen Abschluss. Bei Ausländerinnen war im Jahr 2010 der Anteil ohne Abschluss mit 41,0 % am höchsten.³⁶³

Die Anteile der Menschen mit Migrationshintergrund ohne berufsqualifizierenden Abschluss sind bei den Alterskohorten über 35 Jahren noch höher. Bei der Bevölkerung mit Migrationshintergrund im Alter von 35 bis unter 65 Jahre haben insgesamt 40,3 % keinen Berufsabschluss. Hier spiegeln sich auch der mangelnde Ausbildungsstand bzw. die fehlende Anerkennung beruflicher Qualifikationen der Migrantinnen und Migranten wider.³⁶⁴

4.2 Handlungsschwerpunkte

Die Förderung der gleichberechtigten Teilhabe von Jugendlichen mit Migrationshintergrund im Ausbildungssystem setzt die Bundesregierung als Querschnittsaufgabe in einer Reihe von Maßnahmen und Programmen um. Sie werden im „Nationalen Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs“ mit den Spitzenverbänden der Deutschen Wirtschaft und der Kultusministerkonferenz abgestimmt, sowie in der „Qualifizierungsinitiative für Deutschland“ (QID) mit den Ländern koordiniert.

Anknüpfend an Pakterklärungen aus den Jahren 2006 und 2009 konnte die Beauftragte in den Gesprächen zur Verlängerung des Ausbildungspaktes von Oktober 2010 bis 2014 die Paktpartner für die Schwerpunktsetzung auf besserer Berufsbildungsbeteiligung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund gewinnen. Die Beauftragte und die Kultusministerkonferenz, die bis dahin Gaststatus hatten, sind seit 2010 Vollmitglieder im Pakt. Die Verlängerung und die Erweiterung des Paktes zeigen ebenso wie die Agenda, die sich die Paktpartner gesetzt haben, die Relevanz von Integrationsarbeit in der beruflichen Bildung. Die demographische Entwicklung führt zu einer veränderten Situation auf dem Ausbildungsmarkt. In einzelnen Branchen und Regionen besteht bereits heute ein Bewerbermangel. Gleichzeitig gibt es nach wie vor eine erhebliche Zahl von Ausbildungssuchenden, denen der Übergang von der Schule in Ausbildung nicht sofort

gelingt. Dies betrifft in hohem Maße auch Jugendliche mit Migrationshintergrund.

Unter dem Motto „Alle Potenziale erschließen“ wollen die Paktpartner die Ausbildungsreife der Abgängerinnen und Abgänger von Haupt- und Realschule verbessern, schwächere Jugendliche intensiver fördern und die Ausbildungsbeteiligung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund erhöhen.³⁶⁵ Von besonderer Bedeutung ist hierfür das abgestimmte Zusammenwirken der vielen Akteure an der Schnittstelle Schule – Ausbildung, wie allgemeinbildende und berufsbildende Schulen, Agenturen für Arbeit, Kommunen, Kammern und Unternehmen.

4.2.1 Dialogforum „Bildung, Ausbildung, Weiterbildung“ im Nationalen Aktionsplan Integration

Staat und Zivilgesellschaft haben im Nationalen Aktionsplan Integration (NAP-I) im Berichtszeitraum Handlungsschwerpunkte gebündelt, die gleiche Teilhabechancen im System der beruflichen Bildung für Kinder und Jugendliche mit und ohne Migrationshintergrund gewährleisten sollen.³⁶⁶

Vertreterinnen und Vertreter von Bund, Ländern, Kommunen, Migrantenorganisationen, Wirtschaft und Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbänden, Sport, Kirchen und weiteren zivilgesellschaftlichen Akteuren haben sich dazu im Dialogforum „Bildung, Ausbildung, Weiterbildung“ auf gemeinsame strategische und operative Ziele, auf Instrumente zur Zielerreichung und Indikatoren zur Überprüfung der Zielerreichung verständigt, damit Integrationsarbeit verbindlicher wird. In der amtlichen Statistik liegt für die berufliche Bildung eine Reihe von Indikatoren vor, die in der integrierten Ausbildungsberichterstattung zusammengeführt werden. Die Beauftragte weist auf die Notwendigkeit hin, darin eine durchgängige Erfassung des Merkmals Migrationshintergrund zu erreichen. Entlang der Zuständigkeiten des Bundes und der Länder für die berufliche Bildung haben sich auch die Länder in einem eigenen Beitrag zum NAP-I ihrer Verantwortung gestellt und ihre Initiativen unter den jeweiligen operativen Zielen benannt.³⁶⁷

363 Vgl. Zweiter Integrationsindikatorenbericht, a.a.O., S. 44 ff.

364 Vgl. Tabelle 21 im Anhang. Bei der Datengrundlage sind die Qualifikationsstufen geringfügig anders voneinander abgegrenzt als im Zweiten Integrationsindikatorenbericht. Daher weichen die Anteile auch für die Alterskohorte von 25 bis 34 Jahre etwas von den zitierten Angaben ab.

365 Zur Erhöhung des Anteils Auszubildender im öffentlichen Dienst vgl. Kapitel V.6.

366 Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): Der Nationale Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen. Berlin 2011. Vgl. auch Kapitel II.1.

367 Integrationsministerkonferenz der Länder / Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und

Die folgende Übersicht über den Aktionsplan macht deutlich, dass damit entscheidende Teilziele und Instrumente für gleichberechtigte Teilhabe an beruflicher Bildung benannt sind. Handlungsschwerpunkte werden unter vier strategischen Teilzielen gelingender Integration im System der beruflichen Bildung geordnet.

4.2.1.1 Rahmenbedingungen für gleichberechtigte Teilhabemöglichkeiten und Zugänge zu Ausbildung optimieren

Institutionelle Bedingungen tragen neben den individuellen Voraussetzungen und Ressourcen der Jugendlichen in erheblichem Maße dazu bei, dass der Zugang zur beruflichen Ausbildung gelingt. Sie bilden daher einen wesentlichen Ansatzpunkt für Veränderungen.³⁶⁸

Dementsprechend müssen die Wirtschaftsverbände ihre Selbstverpflichtungen im Ausbildungspakt und im NAP-I umsetzen, bei den Betrieben verstärkt für die Ausbildung Jugendlicher mit Migrationshintergrund zu werben und Unternehmensinitiativen wie die „Charta der Vielfalt“ gemeinsam mit der Beauftragten zu verbreiten.³⁶⁹ Ebenso gezielt wollen sie Jugendliche mit Migrationshintergrund über Ausbildungsmöglichkeiten und -voraussetzungen informieren. Das tut auch die Bundesagentur für Arbeit, die u. a. Migrantinnen und Migranten gezielt über sogenannte JOBAKTIV-Börsen anspricht. Die Beauftragte führt im Rahmen ihrer Aktivitäten im Ausbildungspakt jährlich regionale und bundesweite Konferenzen durch. Sie dienen der Verbreitung guter Praxis integrationsfördernder Beratung und Vermittlung der Akteure am Übergang Schule – Beruf, sie stärken Elternarbeit und binden Multiplikatoren, darunter Migrantenorganisationen, ein.

Wichtig für den gleichberechtigten Zugang zu Ausbildung und für den Ausbildungserfolg ist die bessere Vorbereitung von Ausbilderinnen und Ausbildern auf die Heterogenität der Auszubildenden.³⁷⁰ Entsprechend sieht die seit Beginn des Ausbildungsjahres 2009/2010 geltende Ausbilder-Eignungsverordnung vor, dass Ausbilderinnen und Ausbilder auch in der Lage sein müssen, interkulturelle Kompetenzen zu erkennen und zu fördern. Das Handwerk führt in seinen Bildungszentren interkulturel-

le Schulungen für Ausbildungsberater und Ausbilder durch. Ebenso qualifiziert die BAGFW Mitarbeitende in der Sozialarbeit.

Mit dem Förderschwerpunkt „Neue Wege in die duale Ausbildung – Heterogenität als Chance für die Fachkräftesicherung“ will das BMBF kleineren und mittleren Unternehmen Instrumente an die Hand geben, um das Potenzial an Auszubildenden besser zu nutzen. Dabei wird die Heterogenität der Jugendlichen als Herausforderung und Chance begriffen, Fördermaßnahmen wie ausbildungsbegleitende Hilfen (abH) und externes Ausbildungsmanagement werden vorgestellt, an die regionalen betrieblichen Bedürfnisse angepasst und ergänzt. Daraus sollen übertragbare Konzepte entstehen, die dauerhaft in der Praxis umgesetzt werden können.

Der Bund setzt mit KAUSA – der Koordinierungsstelle Ausbildung bei Selbständigen mit Migrationshintergrund – im BMBF-Ausbildungsstrukturprogramm JOBSTARTER und mit der Initiative „Aktiv für Ausbildung“ einen Schwerpunkt darauf, Unternehmen mit Inhaberinnen und Inhabern ausländischer Herkunft für die Ausbildung zu gewinnen. Über 5 % der Arbeitsplätze befinden sich in diesen von Migrantinnen und Migranten geführten Unternehmen, ihre Ausbildungsbeteiligung ist jedoch unterdurchschnittlich.³⁷¹ Der Arbeitsbereich von KAUSA wird gemäß den Vereinbarungen aus dem Nationalen Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs erweitert. Künftig richtet sich die Initiative sowohl an Unternehmen als auch an Jugendliche mit Migrationshintergrund, um diese für eine Berufsausbildung zu gewinnen. Seit 2006 wurden rund 8.750 betriebliche Ausbildungsplätze akquiriert, mehr als 6.100 davon besetzt, rund 3.500 der vermittelten Jugendlichen haben einen Migrationshintergrund. Das BMBF förderte die Durchführung von Vorbereitungskursen auf die Ausbildereignungsprüfung für über 1.100 Personen mit Migrationshintergrund, wovon ein Großteil bereits selbst ausgebildet. Curricula wurden entwickelt, die auf die verschiedenen Bildungs- und Berufsbiografien der Zielgruppe eingehen.

Eltern sind wesentliche Ratgeber bei der Berufswahlentscheidung ihrer Kinder. Deshalb gehört im Nationalen Aktionsplan zu den Zielen verschiedener Akteure, die interkulturelle Elternkooperation in der Berufsorientierung zu stärken und zu diesem Zweck enger mit Migrantenorganisationen zusammenzuarbeiten. Die Beauftragte setzt hier einen besonderen Schwerpunkt, unter anderem durch die bereits erwähnten jährlichen Konferenzen.³⁷²

Integration: Beitrag der Länder zum Nationalen Aktionsplan Integration. Berlin 2011.

368 Granato, Mona e. a.: „Ausbildungsschancen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund“, Abschlussbericht, BIBB, Juli 2011, S. 26.

369 Vgl. Kapitel V.3.

370 Weber, Heiko: Heterogene Lerngruppen in der Ausbildung. Qualifizierungskonzepte für das Ausbildungsportal, Bielefeld 2011.

371 Vgl. Kapitel V. 5.

372 Der interkulturellen Elternkooperation, auch am Übergang Schule – Beruf, widmet sich das vorausgegangene Kapitel

Bei den Handlungsschwerpunkten zur Verbesserung des Übergangs Schule – Ausbildung für Jugendliche mit Migrationshintergrund bevorzugen Berufsbildungsfachleute laut dem BIBB-Expertenmonitor 2010 Unterstützungsangebote für Jugendliche und Betriebe eher als neue Ausbildungszugangsregelungen, wie z. B. einem Rechtsanspruch auf einen vollqualifizierenden Ausbildungsplatz, anonyme Bewerbungen oder eine Quote für Auszubildende mit Migrationshintergrund.³⁷³ Die Autoren einschlägiger BIBB-Studien hingegen kommen zu dem Schluss, dass ausbildungsreife, marktbenachteiligte Schulabgängerinnen und -abgänger mit Migrationshintergrund durch Maßnahmen im Übergangssystem ihre Chancen auf eine Ausbildung nur unterproportional steigern können. Sie folgern daher: Jeder Schulabgängerin und jedem Schulabgänger sollte bei Ausbildungsreife und Interesse an einer Berufsausbildung im Anschluss an die allgemeinbildende Schulzeit ein vollqualifizierender Ausbildungsplatz angeboten werden – betrieblich bzw., wenn nicht ausreichend vorhanden, außerbetrieblich in betriebsnaher Variante.³⁷⁴

4.2.1.2 Übergänge im Ausbildungssystem gestalten und Anschlüsse sichern; Durchlässigkeit des Bildungssystems ausbauen

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

Das BMBF hat als Handlungsschwerpunkt im Nationalen Ausbildungspakt gemeinsam mit den Ländern, dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit 2010 die Initiative „Abschluss und Anschluss – Bildungsketten bis zum Ausbildungsabschluss“ gestartet. Die Initiative umfasst frühzeitige Potenzialanalysen bereits in der Schule, eine praxisorientierte Berufsorientierung und eine ganzheitliche Förderung und individuelle Begleitung ab der 7. Klasse bis zum Ausbildungsabschluss. Potenzialanalysen sind jährlich für 60.000 Jugendliche an Haupt- und Förderschulen geplant.

Dazu gehört das „Berufsorientierungsprogramm in überbetrieblichen und vergleichbaren Berufsbildungsstätten“ (BOP) ab Klasse 8 und die von der BA umgesetzte individuelle Unterstützung durch Berufseinstiegsbegleiterinnen und -begleiter ab der Vorabgangsklasse bis in das erste Ausbildungsjahr.

Über das Bildungsketten-Programm und die Förderung der Bundesagentur für Arbeit unterstützen mittlerweile 1.900 Berufseinstiegsbegleiterinnen und -begleiter rund 38.000 Schülerinnen und Schüler am Übergang von der Schule in Ausbildung. Die Berufseinstiegsbegleitung hat sich als ein wichtiges und wirksames Instrument für Schülerinnen und Schüler mit Schwierigkeiten beim Übergang von der allgemeinbildenden Schule in Ausbildung oder Beschäftigung erwiesen. Erste Analysen weisen darauf hin, dass insbesondere Jugendliche mit Migrationshintergrund davon profitieren. Sie wird mit der Instrumentenreform im Arbeitsförderungsrecht dauerhaft eingeführt und kann künftig an allen allgemeinbildenden Schulen durchgeführt werden. Bedingung ist, dass sich Dritte, in erster Linie die Länder, an der Finanzierung beteiligen. Mit der Berufseinstiegsbegleitung wurden ausländische Schülerinnen und Schüler bisher überproportional zu ihrem Gesamtanteil gefördert. Angesichts der guten Erfahrungen mit der Berufseinstiegsbegleitung fordert die Beauftragte, das Angebot auch für Jugendliche an berufsbildenden Schulen des Übergangssystems bereit zu stellen.

Um Ausbildungsabbrüche zu vermeiden, werden im Rahmen der Bildungsketten während der Ausbildung weitere 1.000 Senior Experts, das sind ehrenamtliche Praktiker mit Berufserfahrung, auf ehrenamtlicher Basis zur Betreuung eingesetzt. Bund und Länder haben Vereinbarungen getroffen, um den Bildungsketten-Ansatz systematisch in den Ländern zu verankern. Die Länder haben ihrerseits Kompetenzfeststellungsverfahren entwickelt und sich im Nationalen Aktionsplan zu stärkerem Praxisbezug in der Berufsorientierung in Kooperation mit Agenturen für Arbeit, Betrieben, Kammern und anderen außerschulischen Partnern verpflichtet.

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

IV.3.

373 https://www.expertenmonitor.de/index.php?cmd=usrInquiryResults&inq_id=62.

374 Granato, Mona e. a.: „Ausbildungschancen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund“, Abschlussbericht, BIBB, Juli 2011, S. 35, 36.

schen Arbeitgeberverbände koordinierte Netzwerk SCHULEWIRTSCHAFT, das sich der Kooperation von Unternehmen und Schulen widmet, setzte im vergangenen Jahr als Arbeitsschwerpunkt „Migration. Qualifikation. Integration.“

Ein besonders erfolgreiches Instrument am Übergang in Ausbildung ist die im Ausbildungspakt entwickelte und mittlerweile gesetzlich verankerte Einstiegsqualifizierung (EQ). Für zwei von drei Jugendlichen führt ein solches sechs- bis zwölfmonatiges Betriebspraktikum zu einem Ausbildungsvertrag. Der Anteil der Jugendlichen mit Migrationshintergrund bei den EQ liegt bei mehr als 30 %. Ihnen gelingt es gegenüber Jugendlichen ohne Migrationshintergrund sogar etwas häufiger, von hier aus in eine betriebliche Ausbildung einzumünden. Über EQ lernen Betriebe Jugendliche kennen. Vorbehalte, die bei Einstellungsentscheidungen bestehen können, nehmen durch den persönlichen Kontakt offenbar ab. Seit 2011 ermöglicht „EQ Plus“ speziell für förderungsbedürftige Jugendliche die Kombination von EQ und Fördermaßnahmen wie den ausbildungsbegleitenden Hilfen (abH). Auch unabhängig von EQ ist die regelmäßige Betriebsanbindung bereits während der Schulzeit wesentlich, gerade wegen geringerer Chancen für Jugendliche mit Migrationshintergrund, die nicht nur aufgrund schulischer Leistungsunterschiede bestehen.³⁷⁵

Es ist weiterhin erforderlich, die vielfältigen Instrumente und Förderprogramme am Übergang Schule-Beruf effizient zu gestalten, sinnvoll zu verzahnen und bedarfsgerecht weiterzuentwickeln. Ferner müssen kohärente Förderstrategien an den Schnittstellen von Sozialgesetzbuch (SGB) II, SGB III und SGB VIII entwickelt werden. Darauf zielen neben der Initiative „Abschluss und Anschluss – Bildungsketten bis zum Ausbildungsabschluss“ auch Vereinbarungen, die die Partner im Rahmen des Nationalen Paktes für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs für den Zeitraum 2010 - 2014 getroffen haben. Im Rahmen des Bundesprogramms „Perspektive Berufsabschluss“ werden gezielt regionale Kooperationsstrukturen zur Unterstützung des Übergangs von der Schule in die Ausbildung sowie deren dauerhafte Verankerung gefördert. Migrationsbeauftragte der Kommunen, Jugendmigrationsdienste, Migrantinnen- und Elternorganisationen sowie Unternehmensinhaberinnen und -inhaber mit Migrationshintergrund werden in die Netzwerkarbeit von knapp 100 regionalen Projekten im Programm eingebunden.

Darüber hinaus werden in zwei programmübergreifenden Begleitprojekten die Stärkung von Migrantinnen und Migranten und ihren Organisationen in den regionalen Netzwerken gefördert bzw. verbindliche interkulturelle Vertretungsstrukturen auf regionaler und kommunaler Ebene entwickelt. Ebenfalls über „Perspektive Berufsabschluss“ gefördert wird das „netzwerk biz – Bildung ist Zukunft“ vom Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung (ZfTI). Das Netzwerk nutzt türkischsprachige Medien, um das deutsche Ausbildungssystem und die Möglichkeiten, einen Ausbildungsabschluss nachzuholen, unter türkeistämmigen Migrantinnen und Migranten bekannter zu machen und ihnen die Angebote der deutschen Institutionen näher zu bringen.³⁷⁶

Die Programme der Initiative JUGEND STÄRKEN des BMFSFJ richten sich auch an junge Migrantinnen und Migranten, die von anderen Akteuren am Übergang Schule – Beruf nicht mehr erreicht werden. Mit dem Programmteil „JUGEND STÄRKEN: Aktiv in der Region“ erprobt der Bund mit 35 Kommunen neue Ansätze für kommunale Gesamtstrategien zur Stärkung der Jugendsozialarbeit und setzt Anreize für eine stärkere Koordination und Vernetzung an den Schnittstellen Schule, SGB II, SGB III und SGB VIII unter Einbeziehung lokaler Unternehmen.

Angesichts der Fülle von Akteuren und Maßnahmen am Übergang Schule – Beruf kommt dem kommunalen Übergangmanagement besondere Bedeutung zu. Dementsprechend benennen die Kommunen in der Befragung zum Stand ihrer Integrationspolitik als Bedingung guter Praxis durchweg eine effektive Vernetzung der arbeitsmarktrelevanten Partner vor Ort sowie die Zusammenarbeit mit Migrantinnenorganisationen.

Vom Bundeskabinett wurde 2010 eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe unter Federführung des BMAS beauftragt zu prüfen, wie die Vielzahl der verschiedenen Programme und Förderinstrumente für junge Menschen zur Eingliederung in Ausbildung oder Arbeit besser aufeinander abgestimmt und sinnvoll gebündelt werden können. In ihrem Ergebnisbericht hat die Arbeitsgruppe allgemeine Kriterien entwickelt, an denen sich die Ressorts bei künftigen Programmen und Rechtsänderungen im Arbeitsförderungsrecht orientieren sollen.³⁷⁷ Entsprechend bleiben das Straffen und Verzahnen von Maßnahmen im Übergangssystem Handlungsschwerpunkte im Nationalen Ausbildungspakt.

³⁷⁵ Baumert, Jürgen, u. a.: Expertenrat Herkunft und Bildungserfolg: Empfehlungen für Bildungspolitische Weichenstellungen in der Perspektive auf das Jahr 2020 (BW 2020), Baden-Württemberg 2011, S. 138.

³⁷⁶ www.netzwerk-biz.de.

³⁷⁷ www.bmas.de/DE/Themen/Aus-und-Weiterbildung/Ausbildungsfoerderung/inhalt.html.

Das Erreichen des Ziels in NAP-I und QID, die Zahl der jungen Erwachsenen ohne abgeschlossene Berufsausbildung bis zum Jahr 2015 im Bundesdurchschnitt auf 8,5 % zu reduzieren, ist in hohem Maße gekoppelt an die nur langsam sinkende Zahl der Schulabbrecher.³⁷⁸ Deshalb ist es wichtig, parallel Strategien und Verfahren der „zweiten Chance“ für junge Erwachsene mit und ohne Migrationshintergrund verstärkt zu nutzen, um sie in einem anerkannten Beruf nachzuqualifizieren. Der Bund fördert über das Programm „Perspektive Berufsabschluss“ in einem zweiten Förderschwerpunkt regionale Vorhaben zur „abschlussorientierten modularen Nachqualifizierung An- und Ungelernter.“ Insbesondere Personen mit ausländischen Abschlüssen und Qualifikationen erhalten in den geförderten Regionen der „Perspektive Berufsabschluss“ die Möglichkeit, die Kenntnisse, die ihnen zur Anerkennung des Abschlusses in Deutschland noch fehlen, in Modulen nachzuholen.

4.2.1.3 Individuelle Förderung verstärken; Potenziale von Jugendlichen mit Migrationshintergrund erkennen und fördern

Die bereits unter dem vorangegangenen strategischen Ziel der Sicherung von Anschlüssen und Durchlässigkeit im (Aus-)Bildungssystem genannten Handlungsschwerpunkte lassen den Fokus auf eine stärkere individuelle Unterstützung und kontinuierliche Begleitung der Jugendlichen am Übergang Schule – Ausbildung erkennen. Im Nationalen Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs haben sich die beteiligten Partner zudem auf eine breite Palette von Maßnahmen geeignet, die auf die differenzierten Förderbedarfe von Auszubildenden gerichtet sind. Jugendliche mit Migrationshintergrund können hiervon besonders profitieren, da sie überproportional häufig in der Zielgruppe sozial benachteiligter Jugendlicher vertreten sind. Über die Bundesagentur für Arbeit stehen verschiedene Förderangebote zur Verfügung. Dazu gehören ausbildungsbegleitende Hilfen und organisatorische Unterstützung. Die Initiative „Verhinderung von Ausbildungsabbrüchen VerA“ des BMBF und der Kammern dient ebenfalls dem Ziel, den Ausbildungserfolg von Jugendlichen zu erhöhen.

Die Angebote (fach-)sprachlicher Bildung dünnen bereits in der allgemeinbildenden Schule über die Schullaufbahn hinweg aus. Am Übergang von der Schule in den Beruf

vergrößert sich diese Lücke weiter. Eine durchgängige Sprachförderung bis in das Berufsleben hinein ist jedoch wesentlich für die Förderung der beruflichen Integration von Migrantinnen und Migranten. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge fördert deshalb mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds berufsbezogene Sprachförderkurse.³⁷⁹ Auch die Lehrkräfte an Berufsschulen und die Ausbilderinnen und Ausbilder in den Betrieben müssen auf die wachsende sprachliche Heterogenität der Auszubildenden vorbereitet werden und ein Instrumentarium an die Hand bekommen, um deren sprachlich-kommunikative Fähigkeiten fördern zu können.

Ergänzend zu den Integrationskursen des Bundes zur Vermittlung grundlegender Deutschsprachkompetenzen fördert das BMBF den Aufbau eines Lernportals „ich-will-deutsch-lernen.de“ durch den Deutschen Volkshochschulverband. Das Portal ermöglicht es jugendlichen und erwachsenen Zugewanderten mit unterschiedlichen Sprachständen, ihre Deutschkenntnisse individuell zu verbessern. Mit dem Grundbildungspakt, einem breiten gesellschaftlichen Bündnis gegen Analphabetismus und für sprachliche Bildung, wollen Bund und Länder gemeinsam gegen fehlende und mangelnde Schreib- und Lesekenntnisse vorgehen.

Viele engagierte Ehrenamtliche mit Berufserfahrung stehen Jugendlichen mit Migrationshintergrund bei der beruflichen Orientierung, Ausbildungsplatzsuche, Bewerbung und während der Ausbildungszeit in Patenprogrammen zur Seite. Im Berichtszeitraum ging die Federführung der von der Beauftragten initiierten „Aktion zusammen wachsen – Bildungspatenschaften stärken, Integration fördern“ an das BMFSFJ über. Dort ist sie in die Aktivitäten zur flächendeckenden Ausweitung bürgerschaftlichen Engagements eingebunden. In Kooperation mit der Beauftragten, die die „Aktion zusammen wachsen“ auch weiterhin mitfinanziert, unterstützt das BMFSFJ bestehende Patenschaftsprojekte für junge Menschen mit Migrationshintergrund und die Gründung neuer Projekte.³⁸⁰

Viele Jugendliche mit Migrationshintergrund besitzen Kompetenzen, die durch verschiedene Initiativen sichtbar gemacht werden sollen. Sie sind z. B. vertraut im Umgang mit Menschen aus unterschiedlichen Kulturen und übernehmen auf Grund ihrer Zweisprachigkeit häufig Pflichten und familiäre Verantwortung, etwa bei Behördengängen. Das Online-Portal „Mixopolis“, zum Beispiel, oder das „Schülerportfolio interkulturell“, das hessenweit an Schulen eingeführt wird, ermutigen junge Migrantin-

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

379 Vgl. Kapitel III.4.

380 www.aktion-zusammen-wachsen.de.

nen und Migranten, sich ihrer interkulturellen Kompetenzen bewusst zu werden und sie gezielt für ihre Berufsplannung zu nutzen.³⁸¹

Der Girls' Day 2012 legt den Schwerpunkt auf die Ansprache von Mädchen, Eltern und Unternehmen mit Migrationshintergrund und wirbt bei allen Unternehmen für die Zielgruppe junger Migrantinnen als zukünftige Auszubildende. Unternehmen und Organisationen öffnen an diesem Tag ihre Türen, um Mädchen einen Einblick in bislang männerdominierte Berufe, Tätigkeiten und Studienfächer zu geben.³⁸²

4.2.1.4 Bildungsforschung differenzieren; Berichterstattung weiterentwickeln

Die Partner des Ausbildungspaktes haben zugesagt, sich für die durchgängige Erfassung des Merkmals „Migrationshintergrund“ in der Bildungs-, Ausbildungs- und Arbeitsmarktstatistik einzusetzen. Mittlerweile erhebt die Bundesagentur für Arbeit den „Migrationshintergrund“ in der Arbeitsmarktstatistik. Entsprechende Daten, zum Beispiel die nach Migrationshintergrund differenzierten Einmündungsquoten in Ausbildung, werden ab diesem Jahr vorliegen. Ebenfalls ab diesem Jahr wird im Mikrozensus der Migrationshintergrund in Verbindung mit dem Ausbildungsstatus erhoben werden, so dass voraussichtlich ab Herbst 2012 u. a. der Anteil der Auszubildenden mit Migrationshintergrund in dualer betrieblicher Ausbildung berechnet werden kann.

4.3 Perspektiven

Es ist das erklärte Ziel aller Partner des Nationalen Ausbildungspaktes, alle Ausbildungspotentiale aususchöpfen. Ihre Potenziale können Jugendliche mit Migrationshintergrund jedoch seltener entfalten. Hinzu kommt, dass ihre häufig mehrsprachlichen und kulturellen Kompetenzen zu wenig Beachtung finden. Es ist höchste Zeit, das zu ändern. Die Rahmenbedingungen erleichtern es, das Ziel der gleichberechtigten Teilhabe an beruflicher Bildung zu erreichen: Die Wirtschaft wächst, der demographische Wandel wird spürbar, der Fachkräftebedarf steigt.

Eine gute berufliche Bildung für junge Migrantinnen und Migranten ist ein doppelter Gewinn: Sowohl die Jugendli-

chen als auch die Unternehmen profitieren davon. Sie sichert Fachkräfte von morgen. Umso wichtiger ist es, die Potenziale der jungen Migrantinnen und Migranten zu heben. Positive Trends sind durchaus zu verzeichnen, wie die verbesserte Einmündungsquote und die Angleichung bei den Altbewerbern, deren Zahl auch insgesamt sinkt. Aber die aufzuholenden Rückstände in der Ausbildungsbeteiligung bleiben groß.

Integration und die Sicherung des Fachkräftebedarfs sind eng miteinander verknüpft. Beides ist gemeinsam voranzubringen – und Integration geschieht dabei nicht von selbst. Das BIBB prognostiziert auf Basis der bisherigen Analysen, dass sich die beschriebenen Zugangsprobleme mit der Verbesserung der Ausbildungsmarktsituation nicht automatisch lösen werden und betont zu Recht: „dass allen in Deutschland lebenden Jugendlichen und jungen Erwachsenen eine fundierte Berufsausbildung ermöglicht werden muss, denn diese ist die unverzichtbare Grundlage für eine erfolgreiche Positionierung auf dem Arbeitsmarkt. Und diese gilt wiederum als eine der wichtigsten Voraussetzungen für die gesamtgesellschaftliche Integration junger Menschen.“³⁸³

Um zu dieser fundierten Berufsausbildung zu gelangen, sind gemäß Bildungsforschern am ehesten Maßnahmen zu verfolgen, die zur Erhöhung des Schulabschlusses über den Hauptschulabschluss hinaus zu einem mittleren Abschluss oder direkt in eine Ausbildung führen. Angesichts der eher geringen Ausbildungschancen von Jugendlichen mit maximal einem Hauptschulabschluss gelten diese Maßnahmen als deutlich effektiver verglichen mit indirekten Maßnahmen, die die Ausbildungschancen verbessern sollen, wie solche zur Erlangung eines Hauptschulabschlusses, zur Verbesserung der Hauptschulnoten oder der Berufsorientierung.³⁸⁴

Angesichts der weiterhin bestehenden Überrepräsentanz von Jugendlichen mit Migrationshintergrund im sogenannten Übergangssystem und ihres unterdurchschnittlichen Übergangs von dort in eine vollqualifizierende Ausbildung sind sie besonders darauf angewiesen, dass dieses System verschlankt und gestrafft wird und sie schneller in Ausbildung führt. Berufsbildungsfachleute im BIBB-Expertenmonitor räumen grundlegenden Änderungen des Übergangssystems oder der Neuausrichtung der Berufsorientierung in den allgemeinbildenden

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

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

381 www.mixopolis.de und www.cgil-bildungswerk.de/news/details/archive/2012/januar/28/article/junge-me.

382 Der alljährliche Girls' Day wird von BMBF und BMFSFJ und mit ESF-Mitteln gefördert. Vgl. www.girls-day.de.

Schulen erst auf lange Frist eine Realisierungschance ein.³⁸⁵ Um Perspektivlosigkeit unter Jugendlichen zügig weiter zu reduzieren, muss dieser Umbau entsprechend prioritär betrieben werden.

Die Beauftragte unterstützt die Forderung des BIBB nach weiterer Forschung zu den Ursachen für die Nachteile von Jugendlichen mit Migrationshintergrund am Übergang in die Berufsausbildung, um den Missständen entgegenwirken zu können. Insbesondere müssten die Auswahlprozesse bei der Vergabe von Ausbildungsplätzen untersucht werden, um festzustellen, inwieweit Entscheidungen Personalverantwortlicher den Auswahlprozess zuungunsten bestimmter Herkunftsgruppen beeinflussen.³⁸⁶ Der nächste gemeinsame Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages gemäß § 27 Abs. 4 AGG wird individuelle und strukturelle Diskriminierung im Bildungsbereich und im Arbeitsleben zum Thema haben und Handlungsempfehlungen beinhalten. Er wird dem Bundestag 2013 vorgelegt.

5 Hochschulbildung

5.1 Ausgangssituation

Wissenschaft und Wissen sind weltoffen und nicht national begrenzt. Das gilt ebenso für die Mobilität von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern und von Studierenden.³⁸⁷ So ist seit dem Jahr 2000 die Zahl der international mobilen Studierenden weltweit um 77 % gestiegen, im Durchschnitt um 6,6 % jährlich. Im Jahr 2009 waren weltweit fast 3,7 Mio. Studierende außerhalb ihres Heimatlandes eingeschrieben, bis 2020 soll die Zahl auf 6 Mio. ansteigen. Europa ist dabei Zielregion Nummer 1, gefolgt von Nordamerika. Deutschland rangiert weltweit unter den ersten fünf der beliebtesten Zielländer.³⁸⁸

Die Internationalisierung der deutschen Hochschul- und Forschungslandschaft ist eingebettet in tiefgreifende Veränderungen der europäischen Hochschul- und

Forschungsräume und den weltweit intensiven Wettbewerb um Innovationen und die besten Köpfe.

Deutschland wirbt im internationalen Wettbewerb als Hochschulstandort seit Jahren erfolgreich um ausländische Studierende. Die Attraktivität des Hochschulstandortes Deutschland für ausländische Studierende ist auch durch die Erweiterung des Europäischen Hochschulraums gewachsen. Die Fortsetzung des Bologna-Prozesses (gegenwärtig haben 47 Staaten die Bologna Deklaration gezeichnet) und die Veränderungen der aufenthaltsrechtlichen Rahmenbedingungen, die zur Sicherung des Fachkräftebedarfes beitragen sollen, haben dazu geführt, dass hochqualifizierte ausländische Absolventinnen und Absolventen den Standort Deutschland wählen.³⁸⁹

Die deutsche Wirtschaft wie das deutsche Wissenschafts- und Hochschulsystem bieten gute berufliche Perspektiven für Hochschulabsolventinnen und -absolventen aller Nationalitäten, die ihnen eine Zukunft in Deutschland sichern können. Kennzeichnend dafür sind zum Beispiel die Anteile ausländischer Beschäftigter in von Bund und Ländern finanzierten Forschungseinrichtungen: Im Jahr 2010 betrug der Anteil nicht deutscher Staatsangehöriger an den Beschäftigten bei der Max-Planck-Gesellschaft 25,6 %, an den Einrichtungen der Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren 17,6 %, an Einrichtungen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried-Wilhelm-Leibniz 11,9 % und an Einrichtungen der Fraunhofer-Gesellschaft 8,5 %.³⁹⁰

Der Innovationsstandort Deutschland ist weltweit gefragter denn je. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung hat kürzlich darauf verwiesen, dass ausländische Unternehmen in Deutschland ihre Gesamtaufwendungen für Forschung und Entwicklung (FuE) in der Finanz- und Wirtschaftskrise um 1,8 Mrd. € auf insgesamt 15,2 Mrd. € im Jahre 2009 erhöht haben und knapp 4000 Personen mehr im FuE-Bereich beschäftigen (2007: 81.100; 2009: 85.000). Ausländische Unternehmen investieren in Deutschland seit 2007 etwa 4 Mrd. € mehr in FuE als deutsche Unternehmen im Ausland. 2001 war diese Bilanz noch ausgeglichen.³⁹¹

385 https://www.expertenmonitor.de/index.php?cmd=usrInquiryResults&inq_id=62.

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

387 Vgl. Deutscher Akademischer Austausch Dienst/ Hochschulinformations System GmbH (Hrsg.): Wissenschaft Weltoffen 2011, Bielefeldt 2011; Löther, A.: Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mit Migrationshintergrund, In: die Hochschule 1/ 2012, S. 36-54, Halle 2012.

388 Vgl. OECD: Bildung auf einen Blick 2011, OECD-Indikatoren, S. 393 ff.

389 Vgl.: Deutscher Bundestag, Drs. 17/8640 vom 02.02.2012: Unterrichtung durch die Bundesregierung: Vierter Bericht zur Umsetzung des Bologna-Prozesses in Deutschland.

390 Vgl.: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.3, Wiesbaden 2012, S. 56-57 vom 29.2.2012.

391 Belitz, Heike: Internationalisierung von Forschung und Entwicklung in multinationalen Unternehmen. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin, Studie zum deutschen Innovationssystem Nr. 5-2012, Berlin 2012.

Mit Blick auf die Internationalisierung Deutschlands als Wirtschafts- und Hochschulstandort und den sich abzeichnenden Fachkräftebedarf wurden in den letzten Jahren von allen Verantwortlichen erhebliche Anstrengungen unternommen, um ausländische Studierende für Deutschland zu gewinnen, ihren Studienerfolg zu sichern und sie dauerhaft zu integrieren. Im Berichtszeitraum hat die Bundesregierung die rechtlichen Rahmenbedingungen für ausländische Studierende (Bildungsausländer und Bildungsinländer³⁹²) und Hochschulabsolventen weiter verbessert und damit zur Umsetzung ihrer Selbstverpflichtung im Nationalen Integrationsplan beigetragen.³⁹³

Positiv hervorzuheben sind insbesondere folgende Entwicklungen:

- Die Zahl ausländischer Hochschulabsolventinnen und -absolventen in Deutschland hat sich deutlich erhöht: Seit Ende der 90er Jahre hat sich die Zahl der bildungsausländischen Hochschulabsolventinnen und -absolventen mehr als verdreifacht. Im Jahr 1999 hatten 8.306 Bildungsausländer und -ausländerinnen einen Hochschulabschluss in Deutschland erworben, im Jahr 2010 waren es 28.208 (2009: 27.095). Darunter waren 14.624 Frauen (51,8 %).³⁹⁴
- Die Zahl ausländischer Hochschulabsolventinnen und -absolventen, die sich für eine Arbeitsplatzsuche in Deutschland entschieden, ist zwischen 2009 und 2010 um 9,6 % gestiegen: Zum 31.12.2010 waren im Ausländerzentralregister 3.769 Personen registriert, die eine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche in Deutschland inne hatten, Ende 2009 waren es 3.440 Personen.
- Die Zahl der ausländischen Studierenden, die über das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) gefördert werden, ist im Berichtszeitraum deutlich gestiegen: Im Jahr 2010 wurden mit 60.205 Geförderten 28 % mehr Ausländerinnen und

Ausländer gefördert als noch 2008 (46.973). Der finanzielle Aufwand zur Förderung ausländischer Studierender belief sich im Jahr 2010 auf 140 Mio. € gegenüber 101 Mio. € im Jahr 2008.³⁹⁵

- Mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz vom 22.11.2011 wurde in § 8 des BAföG der Kreis der Förderberechtigten um geduldete, gut integrierte jugendliche und heranwachsende Ausländerinnen und Ausländer erweitert, die die Voraussetzungen des § 25 a AufenthG erfüllen. Damit wurde eine BAföG-Förderung auch ohne vorherige Mindestaufenthaltsdauer möglich.³⁹⁶
- Die Internationalisierung der Hochschulen ist weiter voran gekommen: So sind bisher 123 Hochschulen dem im November 2009 von der Mitgliederversammlung der Hochschulrektorenkonferenz (HRK) beschlossenen „National Code of Conduct on Foreign Students at German Universities“ beigetreten, der das Ziel verfolgt, die Qualität der Betreuung ausländischer Studierender zu sichern bzw. weiter zu verbessern. Die Unterzeichnung des Nationalen Kodex ist freiwillig und beinhaltet eine Selbstverpflichtung zur Einhaltung von Qualitätsstandards.³⁹⁷
- Hervorzuheben sind die internationale Schwerpunktsetzung des Deutschen Studentenwerks zur verbesserten Betreuung ausländischer Studierender wie das Engagement von Verbänden ausländischer Studierender.³⁹⁸

Die Beauftragte begrüßt diese Entwicklungen, die durch den Übergang zur Regelförderung, die Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen (vgl. Kapitel XII.3.3.) und das wachsende Engagement vieler ermöglicht wurden. Sie sieht sich durch die Empfehlung des Integrationsbeirates in ihrem Bemühen bestärkt, den gesamtgesellschaftlichen Paradigmenwechsel im Sinne einer neuen Willkommenskultur zu intensivieren.³⁹⁹

392 Die amtliche Statistik in Deutschland differenziert seit 1997 bei den Studierenden mit ausländischer Staatsbürgerschaft zwischen Bildungsinländer und -inländerinnen und Bildungsausländer und ausländerinnen. Bildungsinländer und inländerinnen sind ausländische Studierende, die ihre Studienberechtigung in Deutschland erworben haben. Hierbei handelt es sich um Studierende, die entweder als Migranten oder Migrantinnen nach Deutschland gekommen sind oder auch Studierende, die in Deutschland geboren wurden und deren Eltern nach Deutschland migriert sind.

393 Vgl. Kapitel XII.3.

394 Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 17/8311, S. 55: Unterrichtung durch die Bundesregierung vom 22.12.2011: Migrationsbericht 2010.

395 Deutscher Bundestag, Drucksache 17/8498: Neunzehnter BAföG-Bericht vom 23.01.2012, S. 6

396 Vgl. ebd., S. 6.

397 Vgl.: www.hrk.de/de/hrk_international/hrk_international.php sowie: www.gate-germany.de (gesehen 25.05.2012).

398 Vgl. www.studentenwerke.de/main/default.asp?id=09100 sowie: www.bas-ev.de/ (gesehen 25.05.2012).

399 Integrationsbeirat, Empfehlung der Arbeitsgruppe Fünf: „Willkommen – Working an Living in Germany – Your Future“, April 2012, Quelle: www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/IB/Artikel/Beirat/2012-04-28-ergebnis-se-arbeitsgruppe-fuenf.html (gesehen 25.05.2012).

5.2 Ausländische Studierende an deutschen Hochschulen

Im Studienjahr 2009/2010 waren an deutschen Hochschulen insgesamt 244.775 ausländische Studierende immatrikuliert, davon 181.249 Bildungsausländer und -ausländerinnen und 63.526 Bildungsinländer und -inländerinnen, im Studienjahr 2010/2011 stieg diese Zahl auf insgesamt 252.032 ausländische Studierende, davon 184.960 Bildungsausländer und -ausländerinnen und 67.072 Bildungsinländer und -inländerinnen. Bildungsinländer und Bildungsausländer stellten im Studienjahr 2009/2010 insgesamt 11,5 % aller Studierenden, im Studienjahr 2010/2011 insgesamt 10,6 %.⁴⁰⁰ Die an deutschen Hochschulen studierenden Bildungsausländer und -ausländerinnen stammen vorwiegend aus Asien (60.000), Osteuropa (57.000) und Westeuropa (30.000). Unter den Herkunftsländern steht China (rd. 23.000) seit zehn Jahren unangefochten an erster Stelle, gefolgt von der Russischen Föderation (9.800), Polen (8.500) und Bulgarien (8.300). Die am häufigsten belegten Fachrichtungen bei Bildungsausländern und -ausländerinnen sind die Sprach- und Kulturwissenschaften, Sport sowie die Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Allerdings sinken die Zahlen in diesen Fächergruppen. Dagegen steigen sie wieder in den Ingenieurwissenschaften, ebenso in Humanmedizin/Gesundheitswissenschaften und in Kunst/Kunstwissenschaften. An den Fachhochschulen sind die Ingenieurwissenschaften gefolgt von den Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften die am stärksten von Bildungsausländern und -ausländerinnen belegten Fächergruppen. Fast 110.000 Bildungsausländer und -ausländerinnen befinden sich in Deutschland im Erststudium, rund 44.000 im weiterführenden Studium, rund 20.000 promovieren.⁴⁰¹

Mit rund 74.000 ausländischen Studienanfängerinnen und -anfängern im Jahr 2009 haben sich mehr Erstimmatrikulierte aus anderen Ländern als jemals zuvor an Hochschulen in Deutschland eingeschrieben. Im Prüfungsjahr 2009 schlossen rd. 27.000 Bildungsausländer und -ausländerinnen und rd. 6.600 Bildungsinländer und -inländerinnen ihr Studium in Deutschland erfolgreich ab – ein Zuwachs von 6 % bzw. 8 % gegenüber dem Vorjahr.⁴⁰² Nach Angaben des DAAD nahm allerdings nur

ein Drittel der ausländischen Absolventen aus Nicht-EU-Staaten eine Tätigkeit in Deutschland auf.⁴⁰³

Aktuelle Ergebnisse des Statistischen Bundesamtes zeigen eine anhaltend positive Nachfrage. Danach wurden für das Wintersemester 2011/12 unter den insgesamt 157 563 Studienanfängern 45 360 Ausländer (28,8 %) verzeichnet.

5.3 Bildungsausländer

Die im Auftrag des BMBF im Rahmen der 19. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks erstellte Sonderauswertung „Internationalisierung des Studiums“⁴⁰⁴ stellt differenziert die soziale und wirtschaftliche Situation der Bildungsausländer und -ausländerinnen und Bildungsinländer und -inländerinnen dar. Die Ergebnisse bestätigen die Darstellung im 8. Lagebericht.

Im Jahr 2009 haben 81 % der Bildungsausländer und -ausländerinnen ihren Studienaufenthalt in Deutschland selbst organisiert. 19 % sind im Rahmen eines Mobilitätsprogramms o.ä. nach Deutschland gekommen. 51 % streben einen Abschluss in Deutschland an. In Bachelor/Master-Studiengänge waren im Jahr 2009 im Vergleich zu 2006 doppelt so viele Bildungsausländer und -ausländerinnen eingeschrieben (45 % vs. 22 %). Deutlich gestiegen ist gegenüber 2006 der Anteil, der sich an einer Fachhochschule eingeschrieben hat (22 % vs. 16 %). Die meisten Bildungsausländer und -ausländerinnen kommen mit Studiererfahrungen nach Deutschland (72 %). Rund die Hälfte der Studierenden gab an, bereits ein Studium abgeschlossen zu haben. Jeder vierte Bildungsausländer oder -ausländerin ist mit der unzureichenden Anerkennung seiner Vorbildung unzufrieden. Als Begründung für ein Studium in Deutschland wird am häufigsten angegeben, dass sich dadurch die Berufschancen verbessern (81 %), gefolgt von der Absicht, spezielle Fachkenntnisse erwerben zu wollen (69 %).⁴⁰⁵

40 % der Bildungsausländer und -ausländerinnen stammen aus Staaten mit einem geringen bzw. einem geringen mittleren Pro-Kopf-Einkommen. Aus Staaten mit einem hohen Pro-Kopf-Einkommen, vergleichbar mit Deutschland, kommen 23 % der Bildungsausländer und -ausländerinnen. Bildungsausländer und -ausländerinnen im Erststudium bestreiten ihren Lebensunterhalt in Deutschland im Durchschnitt zu 34 % durch Einnahmen

400 Vgl. Statistisches Bundesamt (gesehen 20.03.2012): <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/BildungForschungKultur/Hochschulen/Tabellen/StudierendeInsgesamtBundeslaender.html>.

401 Vgl. Wissenschaft Weltoffen 2011.

402 Vgl. ebd.

403 Siehe auch Kapitel XII.3.

404 BMBF (Hrsg.): Internationalisierung des Studiums, Ergebnisse der 19. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt durch HIS Hochschul-Informationssystem, 2010.

405 Vgl. ebd.

aus eigener Erwerbstätigkeit und zu 32 % durch Gelder, die von ihren Eltern bereitgestellt werden. 15 % der Einnahmen stammen aus Stipendien. Bildungsausländern und -ausländerinnen, die für ein vollständiges Erststudium oder ein Teilstudium in Deutschland sind, stehen im Durchschnitt monatliche Einnahmen in Höhe von 724 € bzw. 734 € zur Verfügung. Deutsche Studierende verfügen mit durchschnittlich 812 € über etwas höhere monatliche Einnahmen. Die finanzielle Situation der ausländischen Studierenden, die aus Ländern mit einem geringeren Pro-Kopf-Einkommen nach Deutschland kommen, ist als schwierig einzuschätzen. Vor allem diese Studierenden sind zur Finanzierung ihres Lebensunterhalts auf eigenen Verdienst angewiesen. Rund die Hälfte der Bildungsausländer und -ausländerinnen war in der vorlesungsfreien Zeit des Frühjahres 2009 erwerbstätig. Während der anschließenden Vorlesungszeit war die Erwerbstätigenquote eher noch höher. Der größte Teil der erwerbstätigen Bildungsausländer und -ausländerinnen begründet die Erwerbstätigkeit während des Studiums mit der Notwendigkeit, den Lebensunterhalt zu bestreiten (69 %).

Für ausländische Studierende ist das Studentenwohnheim mit Abstand die wichtigste Wohnform. 41 % wohnen im Wohnheim. Besonders häufig nutzen ausländische Studierende, die als Teilnehmer eines Mobilitäts- bzw. Kooperationsprogramms nach Deutschland kommen, das Wohnheim (57 %). Für 47 % der Bildungsausländer und -ausländerinnen steht Deutschland an erster Stelle der Länder, in denen sie den Studienaufenthalt am liebsten realisiert hätten. Danach gefragt, mit welchen Schwierigkeiten sie sich während des Studienaufenthalts in Deutschland konfrontiert sehen, wurden am häufigsten die Orientierung im Studiensystem, die Finanzierung des Studiums und der Kontakt mit deutschen Kommilitonen genannt. 37 % bis 40 % der Bildungsausländer und -ausländerinnen haben diesbezüglich große Schwierigkeiten. Ausgehend von den Erfahrungen, die sie während des Studienaufenthalts gemacht haben, würde die Mehrheit der Bildungsausländer und -ausländerinnen Freunden und Bekannten im Heimatland ein Studium in Deutschland empfehlen. Diese Empfehlung würden Studierende aus einkommensschwächeren Herkunftsländern allerdings seltener aussprechen als Studierende aus einkommensstarken Ländern.⁴⁰⁶

Hervorzuheben sind Ergebnisse eines vom Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Migration und Integration kürzlich vorgelegten Vergleiches der Bleibeabsichten internationaler Studierender in fünf Staaten der Europä-

schen Union. Die Ergebnisse zeigen, dass die Annahme nicht zutrifft, dass internationale Studierende das Studium nur als Sprungbrett zur dauerhaften Zuwanderung in hoch entwickelte Länder suchen. Nur zehn Prozent der Befragten gaben an, mehr als fünf Jahre im Studienland bleiben zu wollen während die Mehrzahl eine Berufstätigkeit nach dem Studium als Startposition in internationale Arbeitsmärkte betrachtet. Diese Ergebnisse weisen auf erheblichen politischen Handlungsbedarf hin. Sie bestätigen Ergebnisse der 19. Sozialerhebung bezüglich der so genannten „weichen“ Faktoren der Integration (Hochschulklima und -kultur, Spracherwerb, Information, soziale Integration).⁴⁰⁷ Hinzuweisen ist ebenso auf die Ergebnisse des vom DAAD und der HRK gemeinsam vorgelegten „International Student Barometer“, das international vergleichende Einblicke in die Erwartungen, Entscheidungen und in das Informationsverhalten dieser stark umworbene Gruppe bietet.⁴⁰⁸

5.4 Studierende mit Migrationshintergrund und Bildungsinländer

Im Jahr 2010 studierten rund 64.000 Bildungsinländer und -inländerinnen an deutschen Hochschulen. Dies entsprach einem Anteil von 3,0 % an allen Studierenden. Nach einem Höchststand von 3,5 % im Jahr 2000 hat sich dieser Anteilswert in den letzten Jahren kaum verändert. Die meisten Bildungsinländer und -inländerinnen kommen aus Europa (79 %, EU: 29 %, übriges Europa: 50 %). Darunter sind Studierende mit türkischer Staatsbürgerschaft (rd. 18.000) bzw. kroatischer, italienischer, griechischer, russischer oder polnischer Staatsbürgerschaft (je rd. 3.000) am häufigsten vertreten. Das Deutsche Studentenwerk hat mit der 19. Sozialerhebung eine differenzierende Darstellung der Situation von Bildungsinländern und -inländerinnen und Studierenden mit Migrationshintergrund vorgelegt. Diese wurde ausführlich im 8. Lagebericht dargestellt.⁴⁰⁹

407 Vgl. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration: Mobile Talente? Ein Vergleich der Bleibeabsichten internationaler Studierender in fünf Staaten der Europäischen Union, Berlin 2012: www.svr-migration.de/content/?page_id=3492 (gesehen 25.04.2012)

408 Vgl.: www.gate-germany.de/isb (gesehen 25.05.2012).

409 Die 2010 vorgelegte ergänzende Sonderauswertung der 19. Sozialerhebung „Internationalisierung des Studiums“ liegt der weiteren Darstellung zu Grunde. Vgl. Isserstedt, Wolfgang / Kotulla, Maren: Internationalisierung des Studiums: Ausländische Studierende in Deutschland – Deutsche Studierende im Ausland. Herausgegeben vom Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bonn, Berlin 2010.

406 Ebd.

Der Anteil der Studierenden mit Migrationshintergrund⁴¹⁰ lag im Sommersemester 2009 (ohne Bildungsausländer) bei knapp 11 %. Der weit überwiegende Teil der Studierenden mit Migrationshintergrund besitzt die deutsche Staatsangehörigkeit. Die Studierenden, die eingebürgert wurden (knapp 4 %, absolut rd. 56.000), waren vorher vor allem Staatsangehörige der Russischen Föderation (22 %), Polens (19 %), der Türkei (16 %) und Kasachstans (8 %).⁴¹¹ Von den deutschen Studierenden, die durch die andere Staatsangehörigkeit der Eltern zu den Studierenden mit Migrationshintergrund zählen (knapp 3 %, absolut rund 46.000), haben 97 % ein Elternteil mit deutscher Staatsangehörigkeit. Die zweite Staatsangehörigkeit der Studierenden, die neben der deutschen noch eine weitere Staatsangehörigkeit besitzen (gut 1 %, absolut rund 17.000), ist vor allem die der USA (14 %), der Russischen Föderation (12 %), Polens (12 %), Italiens (10 %), Frankreichs (7 %), Österreichs (7 %) und der Schweiz (6 %).

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

Der Anteil der Frauen unter den Studierenden mit Migrationshintergrund beträgt 48 % und entspricht damit dem Anteil der Frauen unter den Studierenden ohne Migrationshintergrund.⁴¹² Differenziert betrachtet ist festzustellen, dass der Frauenanteil in der Gruppe der deutschen Studierenden mit zumindest einem ausländischen Elternteil mit 52 % überdurchschnittlich hoch ist. In der Gruppe der Bildungsinländer und -inländerinnen liegt er hingegen mit 44 % unter dem Durchschnitt.

410 Dazu zählen eingebürgerte Studierende, deutsche Studierende mit mindestens einem Elternteil, der eine andere Staatsangehörigkeit besitzt, Studierende, die neben der deutschen noch eine weitere Staatsangehörigkeit besitzen und Bildungsinländer/innen.

411 Bei den Herkunftsländern Russische Föderation, Polen und Kasachstan handelt es sich zum größten Teil um Spätaussiedlerinnen und (Spät-)Aussiedler. Siehe redaktionelle Vorbemerkung in diesem Bericht.

412 In der 19. Sozialerhebung wird beim Merkmal „Migrationshintergrund“ nach folgenden vier Gruppen unterschieden: 1.) Eingebürgerte Studierende – also solche Studierende, die ihre ursprüngliche zugunsten der deutschen Staatsangehörigkeit aufgaben. 2.) Deutsche Studierende, bei denen zumindest ein Elternteil eine ausländische Staatsangehörigkeit hat. 3.) Studierende, die neben der deutschen eine weitere Staatsangehörigkeit besitzen. 4.) Studierende mit ausländischer Staatsangehörigkeit, die in Deutschland die Hochschulzugangsberechtigung erworben haben – so genannte Bildungsinländer/innen.

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

Hinsichtlich der sozialen Herkunft besteht zwischen Studierenden mit und ohne Migrationshintergrund ein erheblicher Unterschied. Studierende mit Migrationshintergrund gehören deutlich häufiger einer sozial schwächeren Herkunftsgruppe an. Dies gilt insbesondere für die eingebürgerten Studierenden und die Bildungsinländer und -inländerinnen.

Studierende mit Migrationshintergrund erreichen den Zugang zur Hochschule weniger häufig mit einer allgemeinen Hochschulreife als solche ohne Migrationshintergrund (77 % vs. 83 %). Dies betrifft vor allem Eingebürgerte und Bildungsinländer und -inländerinnen, die häufiger über eine Fachhochschulreife oder eine fachgebundene Hochschulreife verfügen.

94 % aller Studierenden mit Migrationshintergrund studieren an den Hochschulen in den alten Ländern. In den neuen Bundesländern sind lediglich 6 % immatrikuliert (Studierende ohne Migrationshintergrund 16 %).

In der Wahl des Studienfachs gibt es Unterschiede zwischen Studierenden mit und ohne Migrationshintergrund. Studierende mit Migrationshintergrund entscheiden sich danach deutlich häufiger für einen Studiengang der Fächergruppe Rechts- und Wirtschaftswissenschaften (27 % vs. 21 %). In den Studiengängen der übrigen Fächergruppen sind sie dagegen jeweils leicht unterrepräsentiert. Studierende mit und ohne Migrationshintergrund unterscheiden sich auch nach den Abschlüssen, die mit dem Studium angestrebt werden, nur geringfügig. Studierende mit einem Migrationshintergrund streben etwas häufiger den Bachelor-Abschluss an (48 % vs. 44 %). Etwas weniger häufig hingegen entscheiden sie sich für den Diplomstudiengang (18 % vs. 20 %) oder das Staatsexamen (18 % vs. 20 %) einer Universität.

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

Die finanzielle Situation der Studierenden mit Migrationshintergrund spiegelt exakt deren soziale Herkunft

wider. Die Zahl derer, die ihr Studium durch eigenen Verdienst finanzieren, ist deutlich höher als bei den Studierenden ohne Migrationshintergrund, und ein deutlich geringerer Teil wird finanziell durch die Eltern unterstützt (76 % vs. 88 %). Diese Unterstützung fällt auch deutlich geringer aus (387 € vs. 450 €). Während Eltern von Studierenden mit Migrationshintergrund ungefähr 35% zu den monatlichen Einnahmen beisteuern, bekommen Studierende ohne Migrationshintergrund fast die Hälfte ihrer Einnahmen (49 %) von den Eltern zur Verfügung gestellt. Demzufolge bestreiten Studierende mit Migrationshintergrund im Vergleich zu jenen ohne Migrationshintergrund einen wesentlich höheren Anteil ihrer Einnahmen durch die BAföG-Förderung (23 % vs. 14 %) und durch eigenen Verdienst (31 % vs. 25 %). Vor dem Hintergrund dieser finanziellen Situation erscheint die oben angeführte häufigere Studienunterbrechung von Migrantinnen und Migranten aufgrund finanzieller Probleme plausibel.

Während des Sommersemesters 2009 ging der weitaus größte Teil der Studierenden mit Migrationshintergrund neben dem Studium – zumindest zeitweise – einer Tätigkeit nach. Mit 68 % lag die Erwerbstätigenquote der Migrantinnen und Migranten um drei Prozentpunkte höher als jene der Studierenden ohne Migrationshintergrund.

5.5 Ausblick

Chancengleichheit heißt nicht nur, Benachteiligungen auszugleichen, sondern gezielt auch Begabungen zu fördern und Potenziale zu entwickeln. Ziel ist es, den Anteil von Hochschulabsolventinnen und Hochschulabsolventen mit Migrationshintergrund zu erhöhen. Dies erfordert den Ausbau und die Verstärkung von integrationsfördernden Maßnahmen zur Unterstützung von Studierenden mit Migrationshintergrund und Bildungsausländerinnen und Bildungsausländern in allen Studienphasen. Bestehende integrationsfördernde Programme und Maßnahmen, wie etwa das vom BMBF geförderte „Programm zur Förderung der Integration ausländischer Studierender“ (PROFIN)⁴¹³ und die Weiterentwicklung der Service- und Beratungsangebote der Studentenwerke, tragen zur Sicherung des Studienerfolgs und zur Integration dieser Zielgruppen bei.

413 Siehe: www.daad.de/hochschulen/betreuung/profin/09239.de.html.

V Integration in den Arbeitsmarkt*

1 Lage auf dem Arbeitsmarkt

Die Teilhabe am Erwerbsleben hat über das Bestreiten des eigenen Lebensunterhalts hinaus erhebliche Bedeutung für die soziale Einbindung des Einzelnen. Die aktive Teilnahme am Arbeitsleben ist eng verknüpft mit sozialen Kontakten und hat eine positive Wirkung auf das Selbstwertgefühl, das persönliche Freiheitsempfinden sowie die Selbstbestimmung des Menschen.

Das bedeutet auch: Defizite bei der Arbeitsmarktintegration haben tiefgreifende Folgen über den Bereich des Arbeitslebens hinaus. Sie erschweren zugleich weitere Fortschritte bei der Teilhabe an allen anderen Bereichen des sozialen Lebens.

Nach der weltweiten Wirtschaftskrise verlief die Entwicklung auf dem deutschen Arbeitsmarkt in Folge des Konsolidierungs- und Wachstumsprozesses der deutschen Wirtschaft, flexibler Anpassungsstrategien der Unternehmen und der flankierenden arbeitsmarktpolitischen Stabilisierungsinstrumente überraschend positiv: Die Zahl der registrierten Arbeitslosen sank im Jahr 2011 im Durchschnitt erstmals nach 20 Jahren wieder unter die Drei-Millionen-Grenze auf 2,976 Mio. Der Rückgang gegenüber dem Vorjahr betrug rund 263.000 oder 8,1 %. In Ostdeutschland sank die Zahl der Arbeitslosen erstmals unter die Grenze von einer Million auf rund 950.000.

Die Zahl der Erwerbstätigen stieg in Deutschland im Jahr 2011 auf einen Rekordwert von über 41 Millionen, die der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf über 28,4 Millionen.

Im Zuge der allgemein verbesserten Lage auf dem Arbeitsmarkt hat sich auch die Situation für Menschen mit Migrationshintergrund – insbesondere für Ausländer – gebessert. So waren im Jahr 2011 durchschnittlich über 200.000 Ausländer weniger arbeitslos gemeldet als im Jahr 2005.⁴¹⁴

* In diesem Kapitel wurden geringfügige Änderungen vorgenommen, die in der Bundestagsdrucksache 17/10221 noch nicht berücksichtigt werden konnten.

414 Quelle: Bundesagentur für Arbeit: Analyse des Arbeitsmarktes für Ausländer, Analytik-Reports der Statistik: 2007-01; In diesem Kapitel wurden geringfügige Änderungen vorgenommen, die in der Bundestagsdrucksache 17/10221 noch nicht

Andererseits zeigt sich, dass Ausländerinnen und Ausländer im Vergleich zur Arbeitsmarktteilnahme von Deutschen an der positiven Entwicklungsdynamik des Arbeitsmarktes nach wie vor nicht in gleichem Maße teilhaben konnten. Die Entwicklung der Arbeitslosenquote von Ausländern im Vergleich zu der Arbeitslosenquote von Deutschen weist darauf hin, dass sich deren Position relativ verschlechtert hat: Die Arbeitslosenquote von Ausländern lag im Jahr 2005 2,15 und im Jahr 2011 2,35 Mal höher als die der Deutschen. Die Zahl der arbeitslosen Ausländerinnen und Ausländer ist seit 2005 jedoch ebenfalls deutlich zurückgegangen.⁴¹⁵ In einigen Teilbereichen, die das Erwerbsleben und die Arbeitsmarktchancen betreffen, sind die Abstände dagegen verringert worden. Die Selbständigenquoten von Ausländern und Menschen mit Migrationshintergrund stiegen beispielsweise stärker als die der Deutschen und von Menschen ohne Migrationshintergrund.

Insgesamt fällt die bisherige Bilanz der Arbeitsmarktintegration trotz vielfältiger Bemühungen ernüchternd aus. Seit 2005 liegt die Arbeitslosigkeit von Ausländerinnen und Ausländern mehr als doppelt so hoch wie die der Deutschen.⁴¹⁶ Ihre Arbeitslosenquote – bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen – lag im April 2012 bei 15,0 %, die von Deutschen bei 6,4 %.⁴¹⁷

Vor der Einführung des Sozialgesetzbuches II (SGB II) im Jahr 2005 waren auch viele erwerbsfähige Ausländerinnen und Ausländer im Sozialhilfebezug nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) oder als Familienangehörige von Arbeitslosenhilfebeziehern nicht in der Arbeitslosenstatistik erfasst. Dadurch ist der insgesamt deutliche Anstieg der Arbeitslosigkeit von 2004 auf 2005 zu erklären.

Ein Vergleich der Entwicklung der Hilfequoten von Deutschen und Ausländern im Alter von 15 bis unter 65 Jahre in den unterschiedlichen Systemen Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe und SGB II (Grundsicherung für

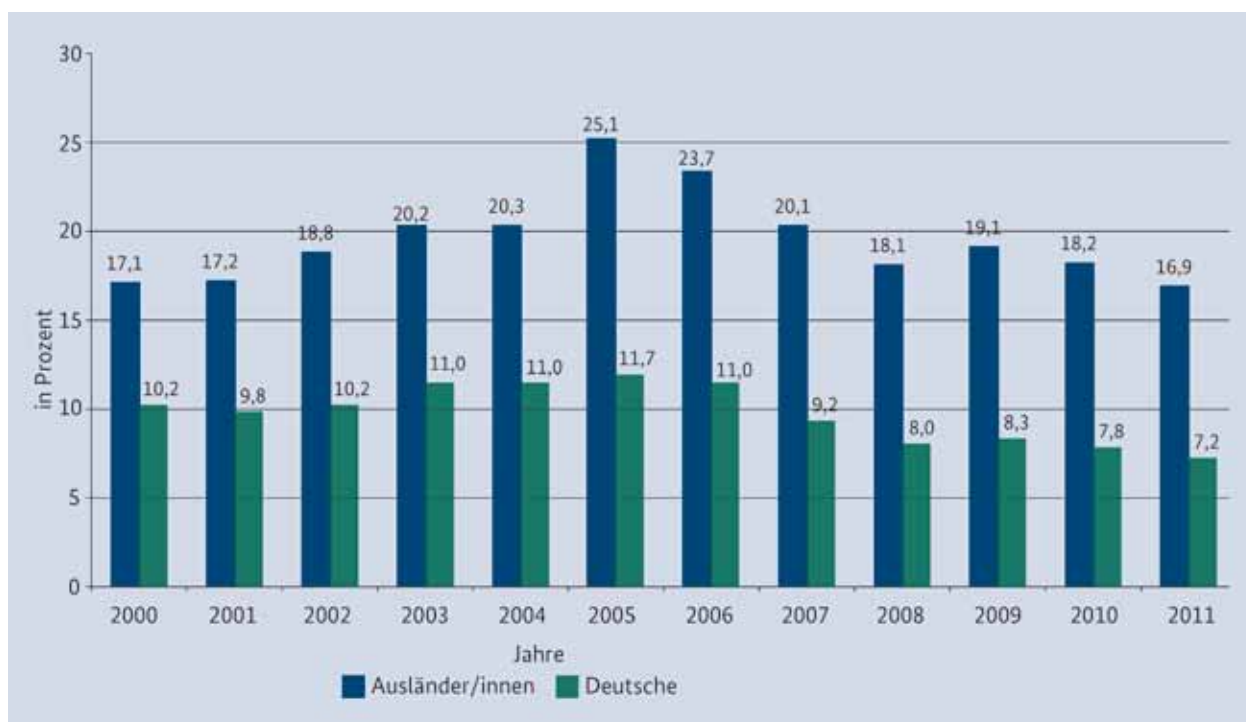
berücksichtigt sind; Tabelle 3.1., S. 25 und 2012-02, Tabelle 3.1., S. 27.

415 Bundesagentur für Arbeit: Bestand an Arbeitslosen und Arbeitslosenquote Deutscher und Ausländer 2005 – 2011, Nürnberg 2012.

416 Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Nationaler Aktionsplan zur Umsetzung des Nationalen Integrationsplans. Abschlussbericht des Dialogforums 3 „Arbeitsmarkt und Erwerbsleben“, Bonn 2011, S. 5.

417 Bundesagentur für Arbeit: Analyse des Arbeitsmarktes für Ausländer, Analytik-Report der Statistik, 04- 2012, S. 33.

Abbildung 13: Arbeitslosenquoten von Deutschen und Ausländer/innen in den Jahren 2000 bis 2011 (Jahresdurchschnitt jeweils bezogen auf die abhängigen zivilen Erwerbspersonen)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Arbeitsuchende) von Dezember 2004 zu März 2005 zeigt, dass sich in der Grundsicherung für Arbeitsuchende bei Ausländerinnen und Ausländern deutlich stärkere Betroffenheitsstrukturen herausgebildet hatten als in der Summe der beiden früheren Hilfesysteme: Während bei Deutschen die Hilfequoten im Dezember 2004 in der Arbeitslosenhilfe 3,6 %, in der Sozialhilfe 2,9 % und im März 2005 in der Grundsicherung 7,8 % betragen, waren die Hilfequoten der Ausländerinnen und Ausländer mit 4,6 % in der Arbeitslosenhilfe, 7,5 % in der Sozialhilfe und 16,2 % in der Grundsicherung deutlich stärker ausgeprägt.

Es ist nicht zuletzt auf diese stärker ausgeprägten Betroffenheitsstrukturen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende zurückzuführen, dass die Arbeitslosenquote von Ausländerinnen und Ausländern – trotz absolut sinkender Arbeitslosenzahlen auch für diesen Personenkreis – seit 2005 mehr als doppelt so hoch wie die der Deutschen ist.

Sozialwissenschaftliche Befunde weisen in hoher Übereinstimmung darauf hin, dass die insgesamt positive Entwicklung am deutschen Arbeitsmarkt keine adäquate Entsprechung bei der Entwicklung der Einkommen aus Erwerbsarbeit findet und sich soziale Disparitäten in der

Gesellschaft offenbar nicht verringern.⁴¹⁸ Eine Studie des Instituts für Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen gibt den Anteil der Beschäftigten (inklusive Schüler, Studenten und Rentner), die im Jahr 2010 für einen Stundenlohn von unter 9,15 € arbeiten, mit 23 % an. Der Anteil der Beschäftigten, der zu diesen Konditionen arbeitet, hat seit 1995 um 2,33 Mio. zugenommen.⁴¹⁹

Die Einkommenssituation von Menschen mit Migrationshintergrund stellt sich nach wie vor deutlich prekärer dar als die von Menschen ohne Migrationshintergrund. Bei Erwerbstätigen mit Migrationshintergrund lag im Jahr

418 Vgl.: Institut für Demoskopie Allensbach: Auseinanderentwicklung der sozialen Schichten. Eine Dokumentation des Betrages von Prof. Dr. Renate Köcher in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung Nr. 190 vom 17.08.2011, Allensbach 2011; Statistisches Bundesamt, Wissenschaftszentrum Berlin in Zusammenarbeit mit dem Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung: Datenreport 2011. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1 und 2, Bonn 2011.

419 Vgl. Kalina, Thorsten und Weinkof, Claudia: Niedriglohnbeschäftigung 2010: Fast jeder Vierte arbeitet für Niedriglohn. In: IAQ-Report 01/2012. Aktuelle Forschungsergebnisse aus dem Institut für Arbeit und Qualifikation, 2012, S. 3 ff. (www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2012/report2012-01.php).

2010 die Armutsgefährdungsquote (mit 13,8 %) mehr als doppelt so hoch als bei Erwerbstätigen ohne Migrationshintergrund (mit 6,2 %). Bei Menschen mit Migrationshintergrund, die ihren Lebensunterhalt überwiegend aus der Berufstätigkeit bestreiten, war die Armutsgefährdungsquote (mit 11,9 %) ebenfalls mehr als doppelt so hoch als bei Menschen ohne Migrationshintergrund (4,9 %).⁴²⁰

Die Forschungsgruppe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge stellt für 2007/2008 einen Niedriglohnanteil von 35,2 % bei Ausländerinnen und Ausländern fest, der mehr als das Doppelte des Niedriglohnanteils von Deutschen betrug. Niedriglohnbeschäftigte mit Migrationshintergrund arbeiten selten in Berufen mit qualifizierter Ausbildung und der Anteil von Personen ohne berufliche Ausbildung ist deutlich höher als bei Beschäftigten ohne Migrationshintergrund.⁴²¹

Im Folgenden werden zur Beschreibung der Lage im Erwerbsleben und am Arbeitsmarkt eine Reihe wichtiger Aspekte erörtert. Nach Darstellung der jeweiligen Ausgangssituation werden aktuelle und notwendige Handlungsschwerpunkte thematisiert und Perspektiven aufgezeigt.

In Bezug auf Datenquellen wird vielfach nach wie vor nur nach deutscher oder ausländischer Staatsangehörigkeit unterschieden, z.B. in der Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Ergänzend werden Daten des Mikrozensus herangezogen, der seit 2005 den Migrationshintergrund berücksichtigt.

Sie lassen eine Differenzierung nach Migrationsstatus zu. Da die Unterscheidung in „mit“ und „ohne Migrationshintergrund“ für einen angemessen differenzierten Blick häufig nicht ausreicht, werden z.T. auch bestehende Unterschiede beim jeweiligen Migrationsstatus erwähnt (zum Mikrozensus als Datenbasis Kapitel I).

Die Bundesagentur für Arbeit hat nach § 281 Abs. 2 SGB III und der am 29.09.2010 erlassenen Migrationshintergrund-Erhebungsverordnung den Migrationshintergrund zu erheben und in ihren Statistiken zu berücksichtigen.⁴²² Die Verordnung wurde für die Agenturen für Arbeit und

für die Jobcenter in den IT-Fachverfahren umgesetzt. Aufgrund des sukzessiven Datenaufbaus sind aber aussagekräftige Ergebnisse voraussichtlich frühestens ab Mitte 2012 zu erwarten. Aus datenschutzrechtlichen Gründen dürfen diese Daten nur für statistische Zwecke erhoben und verarbeitet werden. Eine Nutzung der Informationen zum Migrationshintergrund für operative Zwecke ist den Agenturen für Arbeit und Jobcentern allerdings nicht gestattet. Die Beauftragte begrüßt, dass auch in der Statistik der Bundesagentur für Arbeit die rechtlichen und technischen Voraussetzungen geschaffen wurden, zukünftig auch das Merkmal Migrationshintergrund auszuweisen.

1.1 Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials

Der demografische Wandel hat den deutschen Arbeitsmarkt bereits erfasst: Die Bevölkerungszahl im erwerbsfähigen Alter sinkt seit einigen Jahren, das Durchschnittsalter der Erwerbsbevölkerung steigt. Angehörige geburtenstarker Jahrgänge scheiden vermehrt aus dem Erwerbsleben aus und die Jahrgänge, die ins erwerbsfähige Alter kommen, sind zahlenmäßig deutlich kleiner. Diese Veränderungen werden sich in den nächsten Jahren beschleunigen und den Anpassungsdruck am Arbeitsmarkt erhöhen.⁴²³

Der Arbeitskräftebedarf ist gemessen an den Zahlen der Erwerbstätigen und der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den letzten beiden Jahren weiter gestiegen. Die Zahl der Erwerbstätigen lag 2010 im Jahresdurchschnitt bei 40,553 Mio. die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Stichtag 31.06.2010 bei 27,710 Mio. Die Zahl der Erwerbstätigen stieg im Jahr 2011 auf 41,1 Mio. und die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten lag im Juni 2011 bei 28,381 Mio.⁴²⁴ Damit wurden jeweils Rekordstände erreicht.

Das gesamtwirtschaftliche Arbeitskräfteangebot stellen die Erwerbspersonen dar, die entweder erwerbstätig oder erwerbslos sind und eine Erwerbstätigkeit suchen. Summiert man zu diesen die grundsätzlich erwerbsbereiten Personen, die sogenannte „Stille Reserve“, ergibt dies das Erwerbspersonenpotenzial, das nahezu die Obergrenze des Angebotes an Arbeitskräften bildet. Die Faktoren Demografie, Erwerbsverhalten (Erwerbsquoten) und

420 Vgl. Statistisches Bundesamt: *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2010*, Fachserie 1 Reihe 2.2, S. 245.

421 Vgl. Lukas, Waldemar: *Migranten im Niedriglohnsektor unter besonderer Berücksichtigung der Geduldeten und Bleibeberechtigten*, Working Paper 39 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg 2011, S. 59 und S. 4.

422 Vgl. *Migrationshintergrund-Erhebungsverordnung vom 29.09.2010* (BGBl I, S. 1372).

423 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales: *Arbeitskräfte-report*, Berlin 2011, S. 41.

424 Vgl. <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/BildungForschungKultur/Hochschulen/Tabellen/StudierendeInsgesamtBundeslaender> (gesehen 25.5.2012).

Migration haben einen Einfluss auf die Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials. Die demografischen Komponenten (Geburten, Sterblichkeit und Alterung) sind recht stabil und ermöglichen mittel- und langfristige Prognosen und Szenarien zur Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials.⁴²⁵

Im Jahr 2010 lag das geschätzte Erwerbspersonenpotenzial bei rund 44,8 Mio.⁴²⁶ Nach Projektionen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) wird es – je nach Annahmen zur Entwicklung von Erwerbsquoten und Wanderungssalden – bis zum Jahr 2025 um 2,3 Mio. bis 6,3 Mio. Personen sinken.⁴²⁷ Den Migrations- und Verhaltenskomponenten – auch der Entwicklung der Erwerbsquoten von Migranten – kommt eine erhebliche Bedeutung zu, wenn der demografische Effekt gemindert und einem drohenden Fachkräftemangel entgegen gewirkt werden soll. Voraussetzungen für das Szenario mit einem lediglich um 2,2 Mio. niedrigeren Erwerbspersonenpotenzial sind sowohl deutlich steigende Erwerbsquoten als auch positive Wanderungssalden von mehr als 200.000 Menschen pro Jahr.⁴²⁸ Erste Schätzungen des Statistischen Bundesamtes zu den grenzüberschreitenden Zu- und Fortzügen im Jahr 2011 lassen erwarten, dass diese Größenordnung im Jahr 2011 wieder erreicht wurde. Im Durchschnitt der fünf vorangegangenen Jahre lag der Saldo allerdings nur bei etwas mehr als +25.000.⁴²⁹

Von der Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials auf das Ausmaß eines Mangels an Arbeits- bzw. Fachkräften zu schließen, ist allerdings ebenso schwierig, wie den Zeitpunkt für das Eintreten eines flächendeckenden Mangels zu bestimmen.⁴³⁰ Der Fachkräftebedarf wird schließlich ebenso von den betrieblichen Anpassungsprozessen an die demografische Entwicklung und die Innovationsdynamik beeinflusst. So stieg die Arbeitspro-

duktivität je Erwerbstätigen in Deutschland zwischen 1991 und 2011 durchschnittlich um 22,7%.⁴³¹ Wegen der starken demografischen Komponente gehen die Expertisen allerdings von einem generellen und sich verstärkenden Mangel an Fachkräften spätestens ab ca. 2025 aus. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, hat die Bundesagentur für Arbeit, ausgehend von einem bis zu 6,5 Mio. niedrigeren Erwerbspersonenpotenzial („worst case“) im Jahr 2025, zehn Handlungsfelder identifiziert, in denen mit gezielten Maßnahmen auf die Erhöhung der Zahl der qualifizierten Erwerbspersonen hingewirkt werden sollte. Den Handlungsfeldern wird jeweils ein quantitatives Steigerungspotenzial zugerechnet. Nach Einschätzung der BA würde eine dauerhafte Steigerung der Nettozuwanderung um jährlich + 100.000 Personen zu einem Anstieg des Arbeitsangebotes um 400 Tsd. Vollzeitäquivalente bis zum Jahr 2025 führen.⁴³² Die positive Entwicklung der zunehmenden Erwerbsbeteiligung hat damit in den letzten Jahren die negativen Effekte der demografischen Entwicklung noch überkompensiert. Zukünftig wird der beschleunigte demografische Wandel jedoch absehbar zu einem Sinken des Erwerbspersonenpotenzials führen.

Eine Deckung des Arbeitskräftebedarfs hängt aber nicht nur von der Zahl, sondern auch von der Qualifikation der Arbeitskräfte ab. Für die Zukunft wird besonders bei gut ausgebildeten Fachkräften ein wachsender Bedarf erwartet. Wenn die dünn besetzten nachwachsenden Kohorten nicht gut ausgebildet werden, kann es zu einem Fachkräftemangel bei gleichzeitiger Arbeitslosigkeit kommen.

Aufgrund der Altersstruktur der Bevölkerung mit Migrationshintergrund – mit wachsenden Anteilen in den jüngeren Jahrgängen – stellt diese Gruppe auch einen steigenden Anteil an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und damit am potenziellen Arbeitskräfteangebot. Ihre Qualifikationsstruktur gewinnt deshalb volkswirtschaftlich und gesamtgesellschaftlich an Bedeutung. Maßnahmen zur Fachkräftesicherung müssen daher mit Maßnahmen einher gehen, die zu weiteren Fortschritten bei der Qualifikation und der Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Migrationshintergrund führen.⁴³³

425 Vgl. Fuchs, Johannes et al.: Rückgang und Alterung sind nicht mehr aufzuhalten. Projektion des Arbeitskräfteangebots bis 2050, IAB Kurzbericht 16/2011, Nürnberg 2011.

426 Fuchs, Johannes et al.: Schwere Zeiten für den Arbeitsmarkt. Prognose 2011/2012. IAB Kurzbericht 19/2011, Nürnberg 2011.

427 Vgl. Fuchs, Johannes et al.: IAB Kurzbericht 16/2011, a.a.O.

428 Vgl. ebd. und 8. Lagebericht, a.a.O., S. 96.

429 Nach negativen Wanderungssalden in den Jahren 2008 und 2009, die auch auf statistische Bereinigungen zurückzuführen sind, lag der Wanderungssaldo 2010 bei +127.677 Personen. Nach dem ersten Halbjahr 2011 lag der Zuzugsüberschuss bei 135.000 Personen. Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Migrationsbericht 2010 und Pressemitteilung Nr. 482/2011 vom 22.12.2011 des Statistischen Bundesamtes.

430 Kontrovers zur Prognose eines baldigen und erheblichen Fachkräftemangels: Brenke, Karl: Fachkräftemangel kurzfristig nicht in Sicht. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 46/2010, S. 2-16.

431 Vgl. Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung vom 30.04.2012 – 149/12.

432 Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Perspektive 2025: Fachkräfte für Deutschland, Nürnberg 2011. Im Handlungsfeld „Zuwanderung von Fachkräften steuern“ sind Migranten die explizite Zielgruppe; die Maßnahmen in den übrigen Handlungsfeldern („Schulabgänger ohne Abschluss reduzieren“, „Ausbildungsabbrecher reduzieren“, „Erwerbspartizipation von Frauen und Menschen über 55 erhöhen“, „Ausbildung und Qualifikation vorantreiben“, sind auch an Menschen mit Migrationshintergrund zu richten.

433 Vgl. Abschnitt 2: Handlungsschwerpunkte und Perspektiven.

Tabelle 10: Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials (2005, 2009, 2010, 2011 und 2012) (Jahresdurchschnitte in Mio.)

Jahr	2005	2009	2010	2011	2012 ¹
Erwerbspersonenpotenzial	44,015	44,813	44,857	44,904	44,946
Erwerbstätige	38,976	40,362	40,553	41,100	41,551
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	26,236	27,493	27,756	28,431	28,942
Registrierte Arbeitslose	4,861	3,415	3,238	2,976	2,843
Stille Reserve	1,127	1,223	1,358	1,299	1,109

¹ Prognose, mittlere Variante

Quelle: Fuchs, Johann et al.: Arbeitsmarktprognose 2012: Der Aufwärtstrend flacht ab, IAB-Kurzbericht 3/2012, Nürnberg 2012.

1.2 Erwerbsbeteiligung und Erwerbstätigkeit der Bevölkerung mit Migrationshintergrund

Die Datenverläufe aufgrund des Mikrozensus bestätigen die Eingangsfeststellung, dass Menschen mit Migrationshintergrund an der positiven Arbeitsmarktentwicklung gegenüber Menschen ohne Migrationshintergrund geringer partizipieren konnten. Die Erwerbsbeteiligung⁴³⁴ von Personen ohne Migrationshintergrund liegt laut Mikrozensus 2010 mit einer Erwerbsquote von 78,2 % weiterhin deutlich über der Erwerbsbeteiligung von Personen mit Migrationshintergrund. Die Erwerbsquote von Menschen mit Migrationshintergrund ist seit dem Jahr 2008 bis zum Jahr 2010 von 69,1 % auf 69,4 % leicht gestiegen.⁴³⁵ In Bezug auf die Erwerbsbeteiligung hat sich der Abstand zu Personen ohne Migrationshintergrund weiter auf insgesamt 8,8 Prozentpunkte vergrößert, da die Erwerbsquote bei letzteren in stärkerem Maße angestiegen ist. Hätte die Bevölkerung mit Migrationshintergrund die Erwerbsquote der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund, wäre die Zahl der Erwerbspersonen im Jahr 2010 insgesamt um annähernd eine Million höher ausgefallen.⁴³⁶

Da Personen mit Migrationshintergrund überdurchschnittlich oft von Erwerbslosigkeit betroffen sind, liegen

die Erwerbstätigenquoten⁴³⁷ von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund noch weiter auseinander. Mit einer Erwerbstätigenquote von 61,2 % bei Menschen mit Migrationshintergrund im Jahr 2010 ist der Abstand zu der Quote bei Menschen ohne Migrationshintergrund auf 12,3 Prozentpunkte gestiegen.⁴³⁸

Der Anteil der erwerbstätigen ausländischen Frauen ist zwar leicht von 46,7 % im Jahr 2008 auf 48,6 % im Jahr 2010 gestiegen, der von deutschen Frauen ohne Migrationshintergrund stieg allerdings ebenfalls. Entsprechend verringerte sich die große Differenz bei der Erwerbstätigkeit nur marginal auf 20,5 Prozentpunkte.

Sehr niedrig fiel weiterhin die Erwerbstätigkeit von deutschen Frauen mit Migrationshintergrund aus. Die keine eigene Migrationserfahrung aufweisen. Trotz leichtem Anstieg liegt ihre Erwerbstätigenquote bei nur 40,3 % (vgl. Tabelle 25 im Anhang).

Nach Angaben des Mikrozensus lag die Zahl der Erwerbstätigen im Alter zwischen 15 und 64 Jahren im Jahr 2010 bei 38,270 Mio. Die Daten weisen bei 31,623 Mio. Erwerbstätigen keinen und bei 6,647 Mio. einen Migrationshintergrund aus. Unter letzteren hatten 49,7 % die deutsche Staatsangehörigkeit (vgl. Tabelle 26 im Anhang).

Seit 2008 ist laut Mikrozensus die Zahl der Erwerbstätigen ohne Migrationshintergrund nur um 0,1 % (um ca. 17.000) angewachsen, die der Erwerbstätigen mit Migrationshin-

434 Die Erwerbsbeteiligung wird mit der Erwerbsquote beschrieben. Diese wird berechnet als Anteil der Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Erwerbslose) an der Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter von 15 bis unter 65 Jahre.

435 Vgl. Tabelle 25 im Anhang.

436 Die Differenz ist damit gestiegen: Im Jahr 2008 hätte bei den seinerzeitigen Bevölkerungszahlen und der Erwerbsquote von Menschen ohne Migrationshintergrund die Zahl der Erwerbspersonen um 1,385 Mio. höher liegen können.

437 Die Erwerbstätigenquote wird berechnet als Anteil der Erwerbstätigen an der Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter von 15 bis unter 65 Jahre.

438 Vgl. Indikator 5.1 Beschäftigungslücke im Zweiten Integrationsindikatorenbericht a.a.O., S. 77 ff.

tergrund dagegen um gut 160.000 (+2,5 %), darunter 147.000 Frauen (+5,3 %). Der Frauenanteil bei den Erwerbstätigen mit Migrationshintergrund lag damit bei 43,8 % und noch gut 2,8 Prozentpunkte unter dem der Frauen ohne Migrationshintergrund.

84,5 % der erwerbstätigen Menschen mit Migrationshintergrund haben eine eigene Migrationserfahrung; bei Frauen mit Migrationshintergrund ist dieser Anteil noch um knapp 1,5 Prozentpunkte höher als bei erwerbstätigen Männern mit Migrationshintergrund (vgl. Tabelle 26 im Anhang, eigene Berechnung).

1.3 Unternehmensgründungen und Selbständigkeit von Migrantinnen und Migranten

Unternehmensgründungen von Menschen mit Migrationshintergrund stellen einen Weg zur persönlichen, gesellschaftlichen und ökonomischen Integration dar. Mit der Gründung von Unternehmen tragen Menschen mit Migrationshintergrund gleichzeitig positiv zur Entwicklung der deutschen Wirtschaft bei.

Das Gründungsgeschehen in Deutschland ist insgesamt relativ niedrig. Im Vergleich zu anderen Ländern gibt es wenige Unternehmensgründungen.⁴³⁹

Laut Mikrozensus 2010 ist die Zahl der Selbständigen zwischen 15 und 64 Jahren insgesamt zwar seit 2008 um fast 100.000 und damit die Selbständigenquote auf 10,4 % gestiegen.⁴⁴⁰ Mittelfristig ist die Zahl der Erwerbstätigen insgesamt allerdings stärker gestiegen, daher sank die Selbständigenquote im Vergleich zu 2005 um 0,3 Prozentpunkte.

Die Selbständigenquote der Menschen mit Migrationshintergrund ist leicht gestiegen. Sie lag 2010 mit 9,9 % allerdings noch mehr als einen halben Prozentpunkt unter der von Menschen ohne Migrationshintergrund.

Stärker ausgeprägt ist dagegen die Gründungsneigung von Ausländern. Ihre Selbständigenquote stieg seit 2005 um 0,8 % auf 12,3 %⁴⁴¹; bei ausländischen Männern erreichte sie 14,9 %, wenn sie eine eigene Migrationserfahrung hatten sogar 15,9 %.

Der Anteil Frauen an allen Selbständigen stieg in den letzten beiden Jahren und lag im Jahr 2010 bei rund 32 %. Von allen erwerbstätigen Frauen ohne Migrationshintergrund waren 7,3 % selbständig, von den erwerbstätigen Frauen mit Migrationshintergrund waren 7 % selbständig. Bei den ausländischen Frauen betrug der Anteil der Selbständigen an allen Erwerbstätigen 8,6 %.

Die Gruppe der Selbständigen mit Migrationshintergrund wird dominiert von Menschen mit eigener Migrationserfahrung: fast 90 % aller Selbständigen mit Migrationshintergrund sind selbst zugewandert (vgl. Tabelle 27 im Anhang).

Befragungsergebnisse deuten allerdings darauf hin, dass Migranten nicht unbedingt risikofreudiger als Menschen ohne Migrationshintergrund sind. Ihre stärker ausgeprägte Gründungsneigung dürfte auch eine Reaktion auf wahrgenommene deutlich schlechtere Arbeitsmarktchancen sein.⁴⁴²

Eine neuere Untersuchung⁴⁴³ im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie zu Unternehmensgründungen von Migrantinnen und Migranten stellt fest, dass das Gründungsgeschehen bei diesen durch hohe Fluktuation und eingeschränkte Nachhaltigkeit geprägt ist.⁴⁴⁴ Die Zahl der Gewerbeanmeldungen von Ausländern ist zum einen deutlich höher als die der tatsächlich Selbständigen, auch die Schließungsrate von Ausländern liegt höher als bei Deutschen.

Insgesamt gibt es bei ausländischen Gründern und Gründerinnen eine enorme Vielfalt an kultur- und herkunftsspezifischen Verhaltensweisen und Einstellungen, biographischen Prägungen und unterschiedlichen Bildungshintergründen. Unterschiede zu deutschen Gründern und Gründerinnen seien häufigere Gründungen aus der Arbeitslosigkeit heraus, seltener als Übernah-

439 Ergebnissen des internationalen Forschungsprojekts „Global Entrepreneurship Monitor 2010“ (GEM) zufolge hatten in Deutschland nur 4,2 % der 18- bis 64-jährigen während der vergangenen 3,5 Jahren ein Unternehmen gegründet oder waren gerade dabei, eines zu gründen. In den meisten vergleichbaren Ländern ist die Gründungsneigung erheblich stärker ausgeprägt. Vgl. Brix, Udo et al.: Unternehmensgründungen von Migranten. Ein Weg zur ökonomischen und sozialen Integration. IAB Kurzbericht 8/2011, Nürnberg 2011.

440 Die Selbständigenquote wird berechnet als Anteil der Selbständigen an den Erwerbstätigen im Alter von 15 bis unter 65 Jahre.

441 Vgl. auch Zweiter Integrationsindikatorenbericht, a.a.O., S. 70 f.

442 Vgl. Brix, Udo et al., a.a.O., S. 4.

443 Jung, Martin / Unterberg, Michael / Bendig, Mirk / Seidl-Bowe, Britta: Unternehmensgründungen von Migrantinnen und Migranten. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Bonn 2011.

444 Die Studie basiert auf einer Sekundärdatenanalyse der Daten des Mikrozensus 2005 bis 2009 und differenziert Migrationshintergrund entsprechend der Definition im Mikrozensus.

me eines existierenden Unternehmens. Ferner sind häufigere Schwierigkeiten bei der Kommunikation mit Banken und Ämtern und die seltenere Nutzung externer Finanzierungsquellen festzustellen.

Personen mit Migrationshintergrund gründen insgesamt mit weniger finanziellem Startkapital. Externe Finanzierungsquellen sind häufig das direkte persönliche Umfeld, Familie und Freunde. Bemerkenswert ist, dass 20 % der befragten Gründer aus der Arbeitslosigkeit angaben, keine Förderung in Form des Gründungszuschusses oder des Einstiegsgeldes nach SGB III und SGB II in Anspruch genommen zu haben. In der deutschen Kontrollgruppe haben dagegen alle Personen, die aus der Arbeitslosigkeit gründeten, diese Hilfen in Anspruch genommen.⁴⁴⁵

Die geringe Finanzausstattung bei Gründungen durch Migranten stellt nach Einschätzung der Autoren ein Risiko für die Nachhaltigkeit dieser Gründungen dar, ebenso das noch unbefriedigende gründungsspezifische Qualifikationsniveau vieler Gründer aus der Erwerbslosigkeit.

Die Studie zeigt ebenfalls, dass Personen mit Migrationshintergrund besondere Schwierigkeiten bei der Überwindung allgemeiner Gründungshemmnisse haben, wie der Suche nach Finanzierungsförderung. Bezogen auf die Stichprobe befragter Gründer mit Migrationshintergrund stellen die Autoren fest, dass diese Beratungsangebote ähnlich intensiv nutzen wie Gründer und Gründerinnen ohne Migrationshintergrund, jedoch hängt die Affinität zu Beratung eng mit dem jeweiligen Bildungsniveau zusammen. Je höher das Bildungsniveau ist, umso stärker wird Beratung genutzt. Das formale Bildungsniveau ist bei Gründern mit Migrationshintergrund zwar insgesamt deutlich höher als das der Erwerbsbevölkerung mit Migrationshintergrund. Mit Ausnahme der russischstämmigen Existenzgründer⁴⁴⁶ liegt es aber unter dem der deutschen Vergleichsgruppe.⁴⁴⁷

Nach den Befragungsergebnissen des „Global Entrepreneurship Monitoring“ 2009/2010 weisen die von Migrantinnen und Migranten in den vergangenen 3,5 Jahren realisierten oder aktuell betriebenen Gründungen folgende Branchenstruktur auf: Dienstleistungen für

Personen: 52 % (46 %), Dienstleistungen für Unternehmen: 33 % (38 %), Verarbeitendes Gewerbe: 14 % (13 %), Landwirtschaft: 1 % (2 %). (Die jeweiligen Anteile der Gründungen von Nicht-Migranten sind in den Klammern angegeben).⁴⁴⁸

1.4 Ausländer bzw. Menschen mit Migrationshintergrund nach Qualifikation, Wirtschaftszweigen und ihrer Stellung im Beruf

Beim Anteil der Personengruppen ohne beruflichen Abschluss sind die Unterschiede zwischen Erwerbstätigen mit und ohne Migrationshintergrund weiterhin beträchtlich. Der Mikrozensus 2010 weist für 44,5% der erwerbstätigen Bevölkerung mit Migrationshintergrund im Alter von 15-64 Jahren keinen berufsqualifizierenden Abschluss aus.⁴⁴⁹ Wie bereits im 8. Lagebericht angemerkt, bedürfen stärkere Veränderungen der Qualifikationsstruktur der Erwerbstätigen längerer Zeiträume. Der Trend des sinkenden Anteils von Erwerbstätigen ohne Abschluss hält an. Zwischen 2008 und 2010 ist der Anteil Erwerbstätiger ohne Berufsabschluss für alle Kategorien des Migrationsstatus gesunken. Eine Ausnahme stellen die deutschen Frauen mit Migrationshintergrund aber ohne eigene Migrationserfahrung dar. Bei Ihnen ist der Anteil derjenigen ohne berufsqualifizierenden Abschluss leicht, um 0,9 Prozentpunkte, gestiegen.

Beim Anteil derjenigen ohne Berufsabschluss beträgt der Abstand zwischen Erwerbstätigen mit und ohne Migrationshintergrund 24 Prozentpunkte und ist damit nahezu unverändert gegenüber 2008.

Der Anstieg der Zahl der Erwerbstätigen mit beruflichem Abschluss ist auf die Zunahme von höheren Qualifikationen zurückzuführen: Bei Personen mit und ohne Migrationshintergrund sind die Anteile derer mit Meister-/Technikerqualifikation und Hochschulstudium gestiegen, während die Berufsausbildung in betrieblicher und schulischer Form leicht an Bedeutung verloren hat. Insgesamt sinkt der Anteil derjenigen, die eine betriebliche oder schulische Berufsausbildung absolviert haben um 0,6 Prozentpunkte. Bei den Menschen mit Migrationshintergrund steigt der Anteil derjenigen mit Meister- oder Techniker Ausbildung um 0,6 %, erreicht mit 4,9 % Anteil allerdings noch nicht die Hälfte des Anteils der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (10,3 %). Zu einer stärkeren Annäherung kommt es bei den Anteilen derjenigen mit Fachhochschul- oder Hochschulstudium.

445 Vgl. Jung, Martin et al., aaO., S. 6.

446 Hierbei handelt es sich zum größten Teil um Spätaussiedlerinnen und (Spät-)Aussiedler. Siehe redaktionelle Vorbemerkung in diesem Bericht.

447 Bei der Untersuchung wird die Benennung der Gruppen, die miteinander verglichen werden, nicht konsistent verwendet. Vgl. Jung, Martin / Unterberg, Michael / Bendig, Mirk / Seidl-Bowe, Britta: Unternehmensgründungen von Migrantinnen und Migranten. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Bonn 2011.

448 Vgl. Brix, Udo et al., a.a.O., S. 6 f.

449 Vgl. Tabelle 21 im Anhang.

Seit 2008 ist in der Bevölkerung mit Migrationshintergrund diese Quote auf 16,2 % gestiegen und liegt damit nur noch 2,7 % unter der der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund. Die höchsten Anteile an Hochschulabsolventen gibt es bei Männern ohne Migrationshintergrund und bei ausländischen Frauen mit eigener Migrationserfahrung mit jeweils 20,5 % bzw. 20,8 %.⁴⁵⁰

Die Kategorie ausländische Frauen mit eigener Migrationserfahrung ist hinsichtlich der beruflichen Abschlüsse heterogen und weist zugleich die höchsten Anteile an Erwerbstätigen ohne Abschluss sowie die geringsten Anteile an betrieblichen/schulischen und Meister-/Technikerausbildungen auf. Ausländische Erwerbstätige ohne eigene Migrationserfahrung haben am seltensten einen Hochschulabschluss: Männer nur zu 8,3 % und Frauen zu 8,6 %.⁴⁵¹

Mit dem Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen wurde eine entscheidende Voraussetzung dafür geschaffen, zumindest dort, wo die Situation für Menschen mit Migrationshintergrund aufgrund fehlender Anerkennung ihrer Abschlüsse ungünstiger ist, die Erwerbschancen zu verbessern.⁴⁵²

Unabhängig von immer wieder festgestellten qualifikatorischen Lücken bei Migranten lässt sich auch belegen, dass im Ausland geborene Personen Schwierigkeiten haben, eine ihrer Qualifikation entsprechende Arbeitsstelle zu finden. Die europäische Statistikbehörde Eurostat weist auf hohe Anteile von Migranten hin, die für die von ihnen ausgeübte Berufstätigkeit überqualifiziert sind.⁴⁵³ Im Ausland geborene Beschäftigte zwischen 25 und 54 Jahren hatten demnach 2008 in Deutschland eine Überqualifizierungsquote von 31 %, Frauen sogar eine von 33 %.⁴⁵⁴ Im Inland geborene Personen hatten dagegen eine Quote von 20 %, im Inland geborene Frauen eine von 17 %. Deutschland liegt mit diesen Anteilen an überqualifizierten Migranten jeweils knapp unter dem Durchschnitt der 27 EU-Staaten.⁴⁵⁵

450 Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Zweiter Integrationsindikatorenbericht. Berlin 2012, Kapitel 5 „Arbeitsmarktintegration“, S. 57 ff., Tabellen 12-15.

451 Vgl. Tabelle 28 im Anhang.

452 Vgl. Kapitel VI.

453 Eurostat: Migrants in Europe. A statistical portrait of the first and second generation, Luxembourg 2011.

454 Die Überqualifizierungsquote wird definiert als Anteil an der Bevölkerung im entsprechenden Alter, der ein hohes Bildungsniveau hat (Hochschulabschluss ISCED 5 oder 6) und eine berufliche Tätigkeit mit niedrigen oder mittleren Qualifikationsansprüchen ausübt (ISCO Berufsebene 4 bis 9).

455 Eurostat: Migrants in Europe, a.a.O., S. 55.

Eine unterwertige Beschäftigung von Migranten hängt auch davon ab, ob Qualifikationen, die sie im Herkunftsland erworben haben, überhaupt anerkannt werden.⁴⁵⁶ In einer vom Bundesministerium für Bildung und Forschung und dem Europäischen Sozialfonds geförderten Forschungsstudie, werden neben der Anerkennungsproblematik speziell für hochqualifizierte Migrantinnen weitere Barrieren für eine erfolgreiche und qualifikationsadäquate Berufstätigkeit benannt.

Hochqualifizierte Frauen aus ehemaligen Ostblockstaaten mit natur- oder ingenieurwissenschaftlicher Qualifikation berichten beispielsweise über Zugangsbarrieren in Deutschland auf Grund von Geschlecht, Ethnie oder ihres Migrationsstatus. Besonders beim Zugang zu höheren beruflichen Positionen werden Frauen auf Grund ihres Geschlechts häufiger ausgeschlossen.

Der Zugang zu Sprachkursen auf höherem Sprachniveau wird als nicht ausreichend angesehen. Fehlende Einrichtungen zur Kinderbetreuung erschweren die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. In der Technologiebranche und in der Wissenschaft ist zudem die Arbeitskultur wenig familienfreundlich.⁴⁵⁷

Die Beauftragte weist aus diesem Grund darauf hin, dass der Erschließung der Qualifikationspotenziale hochqualifizierter Frauen besondere Aufmerksamkeit gebührt.

Aufgeteilt auf die Wirtschaftszweige zeigt sich, dass Menschen mit Migrationshintergrund immer noch stärker im produzierenden Gewerbe tätig waren als Erwerbstätige ohne Migrationshintergrund. Trotz des seit 2008 auch bei ihnen weiter gesunkenen Anteils am produzierenden Gewerbe lag die Differenz zwischen Erwerbstätigen mit und ohne Migrationshintergrund bei 4,2 Prozentpunkten. Mit gut 70 % Anteil im Dienstleistungssektor waren Erwerbstätige ohne Migrationshintergrund zu knapp 3 Prozentpunkten mehr dort tätig als Erwerbstätige mit Migrationshintergrund. Bei Frauen liegt der Anteil der Erwerbstätigen im Dienstleistungssektor insgesamt deutlich höher und es hat sich bereits eine Angleichung ergeben. Unabhängig vom Migrationshintergrund waren dort im Jahr 2011 etwa 84 % der Frauen erwerbstätig. Umgekehrt waren bei Männern die Anteile im produzierenden Gewerbe noch höher, bei Männern mit Migrationshintergrund lag er bei 44,1 %. Im Dienstleistungssektor lag der Anteil von Männern mit Migrati-

456 Vgl. dazu Kapitel VI.

457 Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Arbeitsmarktintegration hoch-qualifizierter Migrantinnen. Berufsverläufe in Naturwissenschaft und Technik. Bonn, Berlin, 2012.

onshintergrund im Jahr 2010 bei 55,1 %⁴⁵⁸ (vgl. im Anhang Schaubilder 1 und 2 sowie Tabellen 26 und 27).

Die Differenzierung nach Arbeitern und Angestellten weist insgesamt auf einen größeren Nachholbedarf bei Beschäftigten mit Migrationshintergrund hin. In den letzten Jahren kam es insgesamt zu weiteren Verschiebungen hin zu höheren Anteilen Angestellter an den Erwerbstätigen. Bei Erwerbstätigen mit Migrationshintergrund lag der Angestelltenanteil im Jahr 2010 bei 48,6 %, bei Frauen sogar bei rund 60%. Der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund, die als Arbeitern und Arbeiterinnen tätig waren, betrug 39,5 %. Bei Erwerbstätigen ohne Migrationshintergrund waren dagegen fast 60 % im Angestelltenverhältnis (Frauen zu 72,5 %) und nur 22,3 % Arbeiterin oder Arbeiter.

Der Abstand beim Anteil der Beamtinnen und Beamten ist weiterhin beträchtlich, da nur etwa 1,3 % der Erwerbstätigen mit Migrationshintergrund verbeamtet sind (ohne Migrationshintergrund: 6,3 %).⁴⁵⁹

1.5 Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern

Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern ist größeren konjunkturellen Schwankungen ausgesetzt als die der Deutschen. Die prozentualen Veränderungen hinsichtlich Zu- wie Abnahme gegenüber dem Vorjahr fallen zumeist stärker aus.⁴⁶⁰ Mit diesen Reaktionen auf wirtschaftliche Hochs und Tiefs nimmt die Beschäftigung von Ausländern weiterhin eine Art konjunkturelle Pufferfunktion ein, die sich durch die stärkere Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern in konjunkturell anfälligen Branchen und in niedrig qualifizierten Segmenten erklärt.⁴⁶¹

458 Vgl. Statistisches Bundesamt: *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2010*, Fachserie 1 Reihe 2.2, S. 299 und 309, eigene Berechnungen.

459 Vgl. Schaubilder 2a und 2b im Anhang. Daten in Darstellung gerundet. Quelle: Statistisches Bundesamt: *Sonderauswertung des Mikrozensus 2010 für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration*. Wiesbaden 2012.

460 Vgl. Tabelle 23 im Anhang.

461 Vgl. Sauer, Martina: *Migrantinnen und Migranten im Bildungssystem und auf dem Arbeitsmarkt: Erkenntnisse und Defizite in Literatur und Statistik*. In: Knuth, Matthias: *Arbeitsmarktintegration und Integrationspolitik – zur notwendigen Verknüpfung zweier Politikfelder. Eine Untersuchung über SGB II-Leistungsbeziehende mit Migrationshintergrund*, S. 68.

Nachdem die Zahl sozialversicherungspflichtig beschäftigter Ausländerinnen und Ausländer im Krisenjahr 2009 um 2,3 % gesunken war (bei Deutschen: -0,4 %), ist sie zuletzt wieder kräftig gestiegen: Vom 31.12.2009 bis zum 31.12.2010 erhöhte sich die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländerinnen und Ausländer um mehr als 100.000 Personen auf 1,933 Mio. (+5,7%). Bei Deutschen stieg die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten Ende 2010 auf rund 26,090 Mio. Der Anstieg gegenüber dem Vorjahr betrug 1,7 %.⁴⁶²

Wirtschaftsabschnitte mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil an Ausländerinnen und Ausländern bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sind neben „Exterritoriale Organisationen und Körperschaften“ (19,7 %), das „Gastgewerbe“ (21,6 %), „Private Haushalte“ (17,8 %), „Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen“ (14,0 %), „Land- und Forstwirtschaft, Fischerei“ (13,1 %) sowie „Kunst, Unterhaltung und Erholung“ (9,9 %).⁴⁶³

Zu den stärksten Zuwächsen bei der Zahl sozialversicherungspflichtig beschäftigter Ausländerinnen und Ausländer kam es in den Wirtschaftsabschnitten „Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen“, im „Gesundheits- und Sozialwesen“, im „Gastgewerbe“, bei „Erziehung und Unterricht“, im „Baugewerbe“, bei der „Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen“ und in der „Land- und Forstwirtschaft, Fischerei“. Eine größere Abnahme gab es im „Verarbeitenden Gewerbe“, in dem am 30.06.2010 mit fast 477.000 Personen am meisten Ausländer beschäftigt waren.⁴⁶⁴ Zum Wirtschaftsabschnitt „Erbringung sonstiger wirtschaftlicher Dienstleistungen“ gehört auch die Arbeitnehmerüberlassung. Der zuletzt starke Zuwachs bei der Erbringung sonstiger wirtschaftlicher Dienstleistungen ist auch eine Folge des starken Einbruchs bei der Arbeitnehmerüberlassung ab dem 4. Quartal 2008. Mitte 2010 hatte die Beschäftigung in der Arbeitnehmerüberlassung fast wieder den Stand erreicht wie Mitte 2008, vor der Wirtschaftskrise. Der Anteil ausländischer sozialversicherungspflichtig Beschäftigter in der Arbeitnehmerüberlassung lag bei 13,0 %.⁴⁶⁵

Die 1,93 Mio. sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländerinnen und Ausländer zum Stichtag 31.12.2010

462 Vgl. Tabelle 23 im Anhang.

463 Vgl. Tabelle 24 im Anhang, sämtliche Prozentangaben für das Jahr 2010.

464 Vgl. Tabelle 24 im Anhang.

465 Vgl. Tabelle 24 im Anhang sowie: Greulich, Mathias: *Revidierte Wirtschaftszweig- und Güterklassifikation fertig gestellt*. In: Statistisches Bundesamt: *Wirtschaft und Statistik 1/2009*, S. 39 ff.

machen 6,9 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus. Sie konzentrierten sich im Wesentlichen auf die alten Bundesländer und Berlin, während ihr Anteil in den fünf ostdeutschen Flächenstaaten nur zwischen 1 % und 1,5 % betrug. Überdurchschnittlich hohe Anteile gab es in Baden-Württemberg, in Hessen, dem Saarland, Hamburg und Bayern.⁴⁶⁶

39,1 % der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländerinnen und Ausländer sind Frauen. Der Anteil der Frauen an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit ausländischer Staatsangehörigkeit ist während der letzten beiden Jahre etwas stärker angestiegen als bei den deutschen Beschäftigten, er liegt aber immer noch 7,6 Prozentpunkte unter deren Anteil (46,7 %). Der Frauenanteil variiert stark nach Staatsangehörigkeit: er liegt bei Menschen mit zum Beispiel pakistanischer Staatsangehörigkeit bei 11,4 %, bei denen mit polnischer Staatsangehörigkeit bei 58,4 %.⁴⁶⁷

Türkische Staatsangehörige stellten gut ein Viertel aller ausländischen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Die nächst größeren Anteile hielten italienische (mit 9,3 %) und polnische Staatsangehörige (mit 4,7 %). Die Zahl der Beschäftigten aus den alten EU-Staaten ist in den letzten 11 Jahren von rund 640.000 im Dezember 2000 (Stichtag 31.12.) um 14,4 % auf 550.000 in 2010 (Stichtag: 31.12.) gesunken. Zuletzt – von 2009 auf 2010 – konnte jedoch ein leichter Anstieg (+3,8 %) verzeichnet werden. Zumindest aus den EU-Beitrittsstaaten vom 01.05.2004 ist – ausgehend von einer niedrigen Basis – ein stetiger Zuwachs zu beobachten.⁴⁶⁸ Die schon im 7. und 8. Lagebericht beschriebenen Trends einer niedrigen und negativen Arbeitskräftewanderung innerhalb der (alten) EU sowie stark rückläufiger Beschäftigtenzahlen von Menschen aus den ehemaligen Anwerbestaaten scheinen noch nicht gebrochen zu sein.⁴⁶⁹ Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Entwicklung in einigen EU-Ländern ist gegenwärtig eine Trendwende nicht auszuschließen. Die Bundesagentur für Arbeit hat aktuell zu den Auswirkungen der uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit für acht neue EU-Mitgliedsstaaten für den Zeitraum 01.05.2011 bis März 2012 darauf hingewiesen, dass ein Zuwachs von 73.000 Beschäftigten der uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit zuzurechnen ist. Insgesamt beläuft sich der Anteil der Beschäftigten aus den acht

neuen Mitgliedsstaaten an allen Beschäftigten im März 2012 auf 0,8 %.⁴⁷⁰

Es bleibt abzuwarten, ob das aktuell offenbar steigende Interesse an einer Beschäftigung in Deutschland, das durch die wirtschaftlichen Probleme in Südeuropa gewachsen ist, sich tatsächlich auch in deutlich steigenden Beschäftigtenzahlen niederschlägt.⁴⁷¹ Aus Sicht der Beauftragten wird es entscheidend darauf ankommen, dass auch Zuwanderern aus der EU Integrationsangebote zur Verfügung stehen.

Im Dezember 2010 war annähernd ein Drittel (32,3 %) der ausländischen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Die Beschäftigtenquote⁴⁷² der Deutschen lag dagegen bei 54,0 %.⁴⁷³

Mehr als 70 % der ausländischen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten befindet sich im Alter zwischen 25 und 49 Jahren, das sind 10 Prozentpunkte mehr als bei deutschen Beschäftigten. Ihr Anteil an der Altersklasse zwischen 15 bis 24 Jahre ist dagegen etwas geringer (um 1,1 Prozentpunkte) und bei 50- bis unter 65-Jährigen deutlich geringer (um 8,6 Prozentpunkte) als bei Deutschen.

Hinsichtlich der Anteile Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigter gibt es im Durchschnitt keine großen Unterschiede zwischen Ausländern und Deutschen. Rund 4 von 5 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten arbeiten in Vollzeitform. Unterschiede treten bei der Geschlechterdifferenzierung zu Tage: Ausländische Frauen arbeiteten Ende Dezember 2010 zu 39,1 %, deutsche Frauen sogar zu 46,7 %.⁴⁷⁴

In Bezug auf die Fragestellung, ob Zuwanderer in Bereichen mit hohen Qualifikationsanforderungen oder eher in solchen mit geringen Qualifikationsanforderungen tätig sind, wurden Daten der Bundesagentur für Arbeit zu den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Dienstleis-

466 Vgl. Tabelle 29 im Anhang.

467 Vgl. Tabelle 31 im Anhang.

468 Vgl. Tabelle 30 im Anhang.

469 Vgl. 7. Lagebericht, S. 67 und 8. Lagebericht, S. 107.

470 Bundesagentur für Arbeit: Hintergrundinformation Auswirkungen der uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit ab dem 1. Mai auf den Arbeitsmarkt, Stand März 2012. Nürnberg Mai 2012, S. 1 ff.

471 Exemplarisch für Pressemeldungen: Sinn, Hans Werner: „Wir rechnen mit Millionen von Migranten“, in: Focus, 02.05.2011, Nr. 18/2011, S. 152.

472 Die Beschäftigtenquote wird errechnet als Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an der Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter von 15 bis unter 65 Jahren.

473 Bundesagentur für Arbeit: Analyse des Arbeitsmarktes für Ausländer. Dezember 2011, Nürnberg 2012, S. 15.

474 Vgl. Tabelle 32 im Anhang.

tungssektor zwischen 1999 und 2008 analysiert.⁴⁷⁵ Die Ergebnisse zeigen, dass die Beschäftigungsentwicklung dem allgemeinen Trend zur Dienstleistungsgesellschaft folgt. Der prozentuale Anstieg ausländischer Beschäftigter im Dienstleistungsbereich lag im Untersuchungszeitraum mit 19 % deutlich über dem Anstieg bei den Deutschen (+7,2 %).⁴⁷⁶ Die Wirtschaftsabteilungen im Dienstleistungssektor mit den höchsten Anstiegen bei der Beschäftigung von Ausländern und Deutschen waren das „Grundstücks- und Wohnungswesen“, „Vermietung“, „Datenverarbeitung und Datenbanken“ sowie „Forschung und Entwicklung“. Die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern ist zudem in den Bereichen „Verkehr und Nachrichtenübermittlung“ sowie „Erziehung und Unterricht“ gestiegen. Es wird ein überproportionaler Beschäftigungszuwachs von Ausländerinnen und Ausländern in Wachstumsbranchen identifiziert, in denen gute Qualifikationen wichtig seien.⁴⁷⁷

Die Statistik zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung offenbart allerdings bei der Differenzierung nach Qualifikationen, die auf strukturelle Nachteile bei ausländischen Beschäftigten hinweisen: Über eine abgeschlossene Berufsausbildung (inklusive Fachhochschul- oder Hochschulabschluss) verfügen nur 38,6 % gegenüber 70,2 % bei den deutschen Beschäftigten. Bei der Gesamtbewertung muss ergänzend berücksichtigt werden, dass der Anteil der Personen ohne Angaben zum Ausbildungsniveau unter Ausländern mit 31,4 % doppelt so hoch ist wie unter Deutschen.⁴⁷⁸

Der Trend zu mehr Teilzeitbeschäftigung setzt sich fort. Bei sozialversicherungspflichtig beschäftigten Deutschen ist der Anteil der Teilzeitbeschäftigten im Jahr 2010 auf 19,4 % gestiegen, bei Ausländern auf 20,5 %. Der prozentuale Anstieg gegenüber dem Jahr 2008 lag bei Ausländern bei 11,5 %, bei Deutschen bei 7,8 %. Während die absolute Zahl der vollzeitbeschäftigten Deutschen leicht gesunken ist (um 0,16 %), ist die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer in Vollzeit im Vergleich zu 2008 um ein knappes Prozent angestiegen.⁴⁷⁹

475 Vgl. Heß, Barbara: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländerinnen und Ausländer in qualifizierten Dienstleistungen, Working Paper 38 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg 2011.

476 Vgl. ebd., S. 5 und 30, eigene Berechnungen.

477 Vgl. ebd. S. 5 f.

478 Vgl. Tabelle 32 im Anhang.

479 Vgl. Tabelle 32 im Anhang und 8. Lagebericht, a.a.O., S. 386.

1.6 Geringfügig entlohnte Beschäftigung

Geringfügig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse, sogenannte Minijobs, sind unter anderem wegen der hohen Flexibilität, die sie bieten, bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern beliebt. Von den sozialversicherungspflichtig beschäftigten Deutschen übten im Juni 2011 rund 2,49 Mio. (8,8 %) im Nebenerwerb eine geringfügig entlohnte Beschäftigung aus. Unter Ausländerinnen und Ausländern ist das noch weiter verbreitet: Rund 284.000 oder 13,8 % gingen einer geringfügig entlohnten Beschäftigung im Nebenjob nach. Der Männeranteil unter diesen lag bei 52,6 %.⁴⁸⁰

Das Geschlechterverhältnis ist ein anderes bei den Personen, die ausschließlich einer geringfügig entlohnten Beschäftigung nachgehen. Bei den Deutschen sind fast zwei Drittel (66,3 %) der rund 4,8 Mio. ausschließlich geringfügig entlohnten Beschäftigten weiblich. Bei Ausländern liegt der Frauenanteil nur geringfügig 1,0 Prozentpunkte darunter (65,3 %).⁴⁸¹

Insgesamt ist der Ausländeranteil an den ausschließlich geringfügig entlohnt Beschäftigten weiter gewachsen und lag Mitte 2011 bei 9,5 %.⁴⁸²

Im Dezember 2010 haben fast 703.000 erwerbsfähige Leistungsberechtigte im SGB II eine ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigung ausgeübt, darunter fast 21 % Ausländer.⁴⁸³ Vor allem SGB II-Leistungsberechtigte unter den geringfügig entlohnten Beschäftigten waren von Niedriglöhnen betroffen. 2009 lag ihr Stundenlohn im Durchschnitt bei 6,08 €, Der durchschnittliche Stundenlohn von Personen, die keine SGB-II-Leistungen bezogen, lag bei 8,16 €.⁴⁸⁴

1.7 Erwerbslosigkeit, Langzeiterwerbslosigkeit, Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit

Im Folgenden werden zunächst Daten aus dem Mikrozensus zu Erwerbslosigkeit und Langzeiterwerbslosigkeit dargestellt. Diese lassen eine Differenzierung nach

480 Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Stichtag 31.12.2010; vgl. Tabelle 33 im Anhang.

481 Vgl. Tabelle 34 im Anhang.

482 Quelle: Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt in Zahlen, Länderreport Deutschland, Stichtag 30.06.2011.

483 Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Juli 2011, Nürnberg 2011, S. 23.

484 Vgl. Dingeldey, Irene / Sopp, Peter / Wagner, Alexandra: Governance des Einkommensmix: Geringfügige Beschäftigung im ALG-II-Bezug. In: WSI Mitteilungen 1/2012, S. 36.

Migrationshintergrund zu. Die anschließenden Ausführungen zu Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit beruhen auf Daten aus der Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Sie lassen bisher nur die Unterscheidung nach Staatsangehörigkeit zu.

1.7.1 Erwerbslosigkeit

Daten zur Erwerbslosigkeit werden in Deutschland vom Statistischen Bundesamt nach dem Konzept der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) mittels Stichprobenbefragungen der Bevölkerung erhoben. Als erwerbslos gilt, wer mindestens 15 Jahre alt ist, keine Beschäftigung ausübt und eine Beschäftigung von mindestens einer Stunde pro Woche sucht. Eine Meldung bei einer Agentur für Arbeit oder einem Träger der Grundsicherung ist dafür nicht notwendig. Die Daten des Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes zur Erwerbslosigkeit unterscheiden nach dem jeweiligen Migrationsstatus.

Laut Mikrozensus 2010 hatten von den 2,95 Mio. Erwerbslosen rund 30 % einen Migrationshintergrund. Ihr Anteil ist seit 2008 leicht angestiegen. Etwas mehr als 60 % der Erwerbslosen mit Migrationshintergrund besitzen eine ausländische Staatsangehörigkeit.

Die Erwerbslosenquote von Menschen mit Migrationshintergrund (15 bis unter 65 Jahre) ist weiter gesunken, von 18,1 % im Jahr 2005, über 12,4 % im Jahr 2008 auf 11,8 im Jahr 2010. Die Quote ist aber weiterhin fast doppelt so hoch wie die der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (2010: 6,1 %). Die Quote von deutschen Personen mit Migrationshintergrund ist mehr als 4 Prozentpunkte niedriger als bei Ausländern (13,8 %).⁴⁸⁵

Mehr als die Hälfte der Erwerbslosen mit Migrationshintergrund hatte 2010 keinen berufsqualifizierenden Abschluss (51,5 %). Dieser Anteil war bei Erwerbslosen ohne Migrationshintergrund mit 26,1 % nur etwa halb so hoch.⁴⁸⁶ Der Anteil der Nichtqualifizierten ist bei ausländischen Erwerbslosen mit 56,8 % deutlich höher als der Anteil bei deutschen Erwerbslosen mit Migrationshintergrund (43,4 %).

Bei den Erwerbslosen ohne Migrationshintergrund hatten 62,8 % einen Berufsabschluss in betrieblicher oder schulischer Form, während das bei der Bevölkerung mit Migrationshintergrund nur bei 35 % der Fall war.⁴⁸⁷

485 Vgl. Tabelle 25 im Anhang.

486 Vgl. Tabelle 28 im Anhang.

487 Vgl. Tabelle 28 im Anhang.

Beträchtliche Unterschiede bestanden auch bei den Anteilen der Erwerbslosen mit Hochschulabschluss. 6,8 % der Erwerbslosen ohne Migrationshintergrund – der Anteil ist bei Frauen und Männern gleich hoch – hatten ein Fachhochschul- oder Hochschulstudium absolviert. Deutlich höhere Anteile von Hochschulabsolventinnen gab es in der Gruppe der erwerbslosen Frauen mit Migrationshintergrund (13,3 %), insbesondere wenn sie eine ausländische Staatsangehörigkeit hatten (14,1 %) und zusätzlich über eigene Migrationserfahrung verfügten (15,8 %).⁴⁸⁸

1.7.2 Langzeiterwerbslosigkeit

Die Daten des Mikrozensus geben auch Auskunft über Langzeiterwerbslosigkeit.⁴⁸⁹ Die Langzeiterwerbslosenquote ist der Anteil der über ein Jahr Erwerbslosen an den Erwerbspersonen. Befragte, die erwerbslos sind und es bereits vor einem Jahr waren, gelten als langzeiterwerbslos.

Unter den Erwerbspersonen ohne Migrationshintergrund lag der Anteil der Langzeiterwerbslosen 2010 bei 3,1 %, mit Migrationshintergrund bei 6,0 % und bei Ausländern bei 7,1 %. Die Anteile der Langzeiterwerbslosen sind bei Männern jeweils höher als bei Frauen, bei ausländischen Männern lag sie bei 8,1 % und bei ausländischen Frauen bei 5,8 %.⁴⁹⁰

1.7.3 Arbeitslosigkeit (§ 16 SGB III)

Als arbeitslos gilt, wer zwischen 15 und 65 Jahren alt ist, weniger als fünfzehn Stunden pro Woche arbeitet, Arbeit sucht, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht und bei einer Agentur für Arbeit oder einem Träger der Grundsicherung arbeitslos gemeldet ist. Aufgrund der Arbeitslosmeldung handelt es sich bei der von der Bundesagentur für Arbeit veröffentlichten Statistik zur Arbeitslosigkeit um eine Vollerhebung.⁴⁹¹ Allerdings stehen bisher nur Daten zu Arbeitslosen nach Staatsangehörigkeit zur Verfügung.

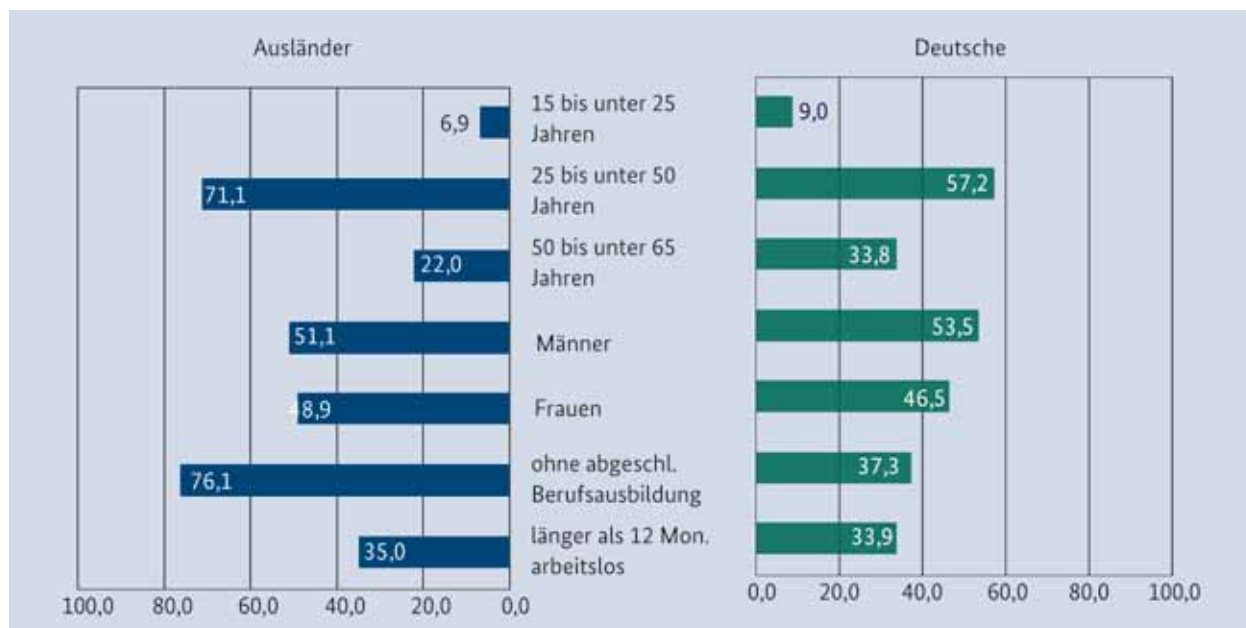
488 Vgl. Tabelle 28 im Anhang.

489 Auf die Unterscheidung zwischen Langzeiterwerbslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit nach § 18 SGB III wird verwiesen: Langzeitarbeitslose sind Arbeitslose, die ein Jahr und länger arbeitslos sind.

490 Vgl. Zweiter Integrationsindikatorenbericht, a.a.O., S. 82 f.

491 Die Statistik der Bundesagentur für Arbeit beruht auf den eigenen IT-Verfahren und den Datenlieferungen von zugelassenen kommunalen Trägern der Grundsicherung. Sofern von diesen keine plausiblen Daten geliefert werden, erfolgen seitens der BA z.T. ergänzende Schätzungen.

Abbildung 14: Arbeitslosigkeit von Ausländern und Deutschen nach Strukturmerkmalen (Dezember 2011, Anteile in Prozent)



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Die Zahl arbeitsloser Ausländerinnen und Ausländer ist seit dem Höchststand von durchschnittlich fast 673.000 Arbeitslosen im Jahr 2005 deutlich gesunken. Im Jahr 2009 gab es einen konjunkturbedingten Anstieg auf 522.000 arbeitslose Ausländer, doch im Zuge der arbeitsmarktlichen Erholung nahm diese Zahl weiter ab auf eine Anzahl von 500.831 im Jahr 2010 und auf 470.221 im Jahresdurchschnitt 2011.⁴⁹² Die Zahl der arbeitslosen Ausländerinnen und Ausländer lag jahresdurchschnittlich 2011 um mehr als 200.000 niedriger als 2005. Seit Einführung des SGB II im Jahr 2005 ist 2011 damit das Jahr mit der niedrigsten Zahl an arbeitslosen Ausländern.⁴⁹³

492 Bundesagentur für Arbeit: Analyse des Arbeitsmarktes für Ausländer. Dezember 2011, Nürnberg 2012, S. 27.

493 Der Anstieg der Zahl der Arbeitslosen insgesamt und der von arbeitslosen Ausländern waren 2005 nur zum Teil dem konjunkturellen Abschwung geschuldet. Mit Einführung des SGB II wurde Arbeitslosigkeit insbesondere von erwerbsfähigen ehemaligen Sozialhilfeempfängern umfänglich erfasst. Bei der Aktivierung von SGB II-Leistungsbeziehern wurde zudem der Status „arbeitslos“ zunächst weitreichend zugewiesen. Dabei stieg die Zahl der arbeitslosen Ausländer von 2004 auf 2005 um mehr als 127.000, darunter fast 89.000 Frauen. Die Abnahme der Zahl der Arbeitslosen in den Folgejahren hat umgekehrt auch eine Ursache in der Bereinigung übererfasster Fälle. Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Bestand an arbeitslosen Ausländern und Arbeitslosenquoten, Nürnberg, Dezember 2011 und Bundesagentur für Arbeit: Sockel und Langzeitarbeitslosigkeit. Broschüre der Arbeitsmarktberichterstattung, Nürnberg 2011, S. 9.

Die Abnahme der Arbeitslosigkeit von Ausländerinnen und Ausländern konnte allerdings nicht mit der allgemeinen Verringerung der Arbeitslosigkeit Schritt halten. Durch das im Verhältnis zur Gesamtentwicklung langsamere Sinken der Zahl arbeitsloser Ausländerinnen und Ausländer ist ihr Anteil an allen Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt seit 2009 von 15,3 % über 15,5 % im Jahr 2010 auf 15,8 % im Jahr 2011 angestiegen.⁴⁹⁴

Die durchschnittlichen Arbeitslosenquoten von Deutschen und Ausländern betragen im Jahr 2010 von Deutschen 7,8% und von Ausländern 18,2%, im Jahr 2011 dagegen 7,2% von Deutschen und 16,9% von Ausländern.⁴⁹⁵ Der Vergleich struktureller Merkmale arbeitsloser Ausländerinnen und Ausländer mit arbeitslosen Deutschen offenbart deutliche Unterschiede: In der Abbildung 14 werden einige Strukturmerkmale der Arbeitslosen im Bestand zum Dezember 2011 dargestellt.

Die stärkste Abweichung bestand beim Anteil der Arbeitslosen ohne abgeschlossene Ausbildung. Dieser lag bei Ausländerinnen und Ausländern im Dezember 2011 bei 76,1 %, während 37,3 % der deutschen Arbeitslosen keine Berufsausbildung abgeschlossen hatten.

494 Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Analyse des Arbeitsmarktes für Ausländer. Dezember 2011, Nürnberg 2012, S. 27.

495 Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg 2012.

Der Frauenanteil unter arbeitslosen Ausländern lag etwas höher als bei Deutschen und ist auch im Vergleich zu den Vorjahren etwas gestiegen.⁴⁹⁶

Mehr als 70 % der arbeitslosen Ausländerinnen und Ausländer gehörten der Altersklasse zwischen 25 und 50 Jahren an, von den deutschen Arbeitslosen gehörten gut 57 % zu dieser Altersklasse. Rund ein Drittel der deutschen und 22 % der ausländischen Arbeitslosen waren zwischen 50 und unter 65 Jahren alt. Der Anteil der Arbeitslosen zwischen 15 und unter 25 Jahren lag bei den deutschen Arbeitslosen mit 9 % etwas höher als bei den ausländischen Arbeitslosen (6,9 %).⁴⁹⁷

Von allen Arbeitslosen unter 25 Jahren waren rund 13 % Ausländer. Der Anteil der jungen ausländischen Arbeitslosen ist gegenüber dem Vorjahr etwas gestiegen, liegt aber unter dem Anteil der Ausländer an allen Arbeitslosen (alle Altersgruppen), der im Dezember 2011 bei 16,2 % lag. Insgesamt ist der Anteil relativ stabil geblieben.⁴⁹⁸

Mehr als 95 % der rund 450.000 arbeitslosen Ausländerinnen und Ausländer im Dezember 2011 waren in den alten Bundesländern oder in Berlin gemeldet. In den fünf ostdeutschen Flächenstaaten betrug der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer an allen Arbeitslosen zwischen 2,5 % (in Mecklenburg-Vorpommern) und 4,2 % (in Sachsen).⁴⁹⁹

Im Jahr 2011 wurden mehr als 8 von 10 arbeitslosen Ausländerinnen und Ausländern im Rechtskreis SGB II von einem Jobcenter betreut. Im Jahresdurchschnitt 2010 lag dieser Anteil noch knapp unter 80 %.⁵⁰⁰ Bei Einführung des SGB II, der Grundsicherung für Arbeitsuchende, im Januar 2005 wurde knapp mehr als die Hälfte der ausländischen Arbeitslosen (54,6 %) von einem Träger der Grundsicherung betreut. Bis zum Juni 2011 steigerte sich der Anteil der ausländischen Arbeitslosen im Rechtskreis

SGB II auf 83,3 %. Unter allen Arbeitslosen lagen die Anteile bei 45,9 % (Januar 2005) und 72,2 % (Juni 2011). Bei arbeitslosen ausländischen Frauen ist der Abstand zum Gesamtanteil der Frauen, die im Rechtskreis SGB II arbeitslos sind, noch größer: rund 85 % aller arbeitslosen Ausländerinnen waren im Juni 2011 SGB II-Leistungsbezieherinnen, der Gesamtanteil bei den arbeitslosen Frauen lag bei 71,5 %.⁵⁰¹

Von allen Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II hatten im Jahr 2009 insgesamt 18,1 % eine andere als die deutsche Staatsangehörigkeit. 2010 und 2011 lagen die Anteile jeweils bei 18,5 %. Im Rechtskreis SGB III (Arbeitslosenversicherung), hatten 2009 noch 10,1 % der Arbeitslosen eine ausländische Staatsangehörigkeit, 2010 und 2011 lagen die Anteile jeweils bei 9,5 %.⁵⁰²

1.7.4 Langzeitarbeitslosigkeit

Die Zahl Langzeitarbeitsloser und deren Anteil an den Arbeitslosen können als Indikatoren für individuell verfestigte Arbeitslosigkeit gelten. Nicht alle Arbeitslose im Rechtskreis SGB II sind langzeitarbeitslos. Nach § 18 (1) SGB III sind Langzeitarbeitslose Arbeitslose, die ein Jahr und länger arbeitslos sind.⁵⁰³

Im Jahresdurchschnitt waren 2011 35,5 % aller Arbeitslosen langzeitarbeitslos, davon 43,7 % der Arbeitslosen im SGB II und 16,3 % im SGB III.⁵⁰⁴ Der Bestand an Langzeit-

496 Vgl. auch ebd. S. 31.

497 Vgl. Abbildung 14.

498 Vgl. ebd. S. 31 und 8. Lagebericht, a.a.O. S. 114. Die durchschnittlichen Quoten der Arbeitslosen unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen werden von der Bundesagentur für Arbeit für 2009 mit 7,8 % und für 2010 mit 6,8 % angegeben. Die Quoten für arbeitslose Ausländer unter 25 Jahren lagen bei 12,5 % (2009) und 10,9 % (2010). Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Bestand an Arbeitslosen insgesamt sowie unter 25 Jahre und Arbeitslosenquoten, Nürnberg, Februar 2011. Die europäische Statistikbehörde Eurostat gibt für Deutschland bei Arbeitslosen zwischen 15 und 24 im Jahr 2010 (bei abweichender Definition) eine Quote von 17 % an. Die Durchschnittsquote der zuverlässig Daten liefernden EU-Staaten lag bei 26,9 %.

499 Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Analyse des Arbeitsmarktes für Ausländer. Dezember 2011, a.a.O., S. 39.

500 Vgl. ebd. S. 37.

501 Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Bestand an Arbeitslosen ohne zugelassene kommunale Träger; Nürnberg, November 2011. Die Bedürftigkeit im Sinne des SGB II wird bezogen auf eine gemeinsam haushaltende Bedarfsgemeinschaft geprüft. Die Unterschiede bei den Anteilen der Frauen erklären sich nicht nur aus fehlenden Ansprüchen gegenüber der Arbeitslosenversicherung (SGB III), sondern auch daher, dass aufgrund eines niedrigen Haushaltseinkommens bei ausländischen Frauen häufiger Bedürftigkeit besteht.

502 Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Analyse des Arbeitsmarktes für Ausländer. Dezember 2011, a.a.O., S. 37.

503 Langzeitarbeitslose sind Arbeitslose, die ein Jahr und länger durchgehend arbeitslos sind. Bei einer Unterbrechung der Arbeitslosigkeit – auch bei einer kurzfristigen – z.B. durch eine Arbeitsaufnahme, bei einer Arbeitsgelegenheit oder der Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme beginnt die Messung der Dauer der Arbeitslosigkeit neu. Ausnahmen sind die Teilnahme an kurzfristigen Aktivierungsmaßnahme und Krankheitszeiten bis zu sechs Wochen. Sie führen nicht zur Unterbrechung der Dauermessung. Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Sockel- und Langzeitarbeitslosigkeit. Broschüre der Arbeitsmarktberichterstattung, Nürnberg 2011, S. 17.

504 In der Darstellung werden Daten aus dem alten additiven Verfahren verwendet. Damit ist die Zahl der Langzeitarbeitslosen verglichen mit Daten der neuen integrierten Statistik unterzeichnet. Echte Zeitreihen liegen erst ab 2007 vor, danach hat sich der Bestand an Langzeitarbeitslosen von 2007 bis 2011 um 39,1 % verringert.

arbeitslosen insgesamt hat sich im Zeitraum zwischen Juni 2006 und Juni 2011 fast halbiert (-48 %). In nahezu gleichem Maße (um 46,3 %) sank die Zahl der langzeitarbeitslosen Ausländerinnen und Ausländer. Sie lag im Juni 2011 bei etwa 150.000 darunter fast 50 % Frauen. Mit gut 35 % ist bei Ausländerinnen und Ausländern der Anteil Langzeitarbeitsloser etwas höher als bei allen Arbeitslosen.⁵⁰⁵

Die sinkenden Zahlen Langzeitarbeitsloser lassen sich auch auf die Arbeitsmarktreformen und ihrer Beiträge zu größerer Flexibilität und höherer Dynamik des Arbeitsmarktes zurückführen.⁵⁰⁶

Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen ist konjunkturabhängig. Während eines konjunkturellen Abschwungs wechseln mehr Menschen aus der Beschäftigung in die Arbeitslosigkeit, somit steigt der Anteil derjenigen, die erst kurze Zeit arbeitslos sind. In einer Aufschwungphase gibt es dagegen weniger neue Arbeitslose und sie finden meist schneller einen neuen Arbeitsplatz. Am ehesten gelingt dies jungen, gut qualifizierten Menschen, die erst seit kurzer Zeit arbeitslos sind. Menschen mit Vermittlungshemmnissen fällt die Beendigung der Arbeitslosigkeit dagegen schwerer, insbesondere Älteren, schlechter Qualifizierten und Personen, die bereits länger arbeitslos sind. Der Anteil Langzeitarbeitsloser steigt und die Struktur der Arbeitslosigkeit verändert sich gerade im Aufschwung negativ.

Vergleicht man die Merkmale (anerkannter) Berufsabschluss, Alter und Dauer der Arbeitslosigkeit bei arbeitslosen Ausländerinnen und Ausländern mit allen Arbeitslosen, fallen deutliche strukturelle Unterschiede auf:

Im Jahr 2011 waren rund 67 % der deutschen Arbeitslosen jünger als 50 Jahre, rund 60 % hatten einen Berufsabschluss und rund 65 % waren kürzer als ein Jahr arbeitslos. Bei arbeitslosen Ausländerinnen und Ausländern waren rund 78 % jünger als 50 Jahre, nur 21 % hatten einen Berufsabschluss und rund 62 % waren kürzer als

ein Jahr arbeitslos.⁵⁰⁷ 21 % der arbeitslosen Deutschen, aber nur 13 % der arbeitslosen Ausländerinnen und Ausländer hatten 2011 vermittlungsrelevante gesundheitliche Einschränkungen.

Bei mehr als drei Viertel der arbeitslosen Ausländerinnen und Ausländer stellt der fehlende Berufsabschluss bzw. die mangelnde Anerkennung eines beruflichen Abschlusses ein Vermittlungshemmnis dar. Der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer ohne (anerkannte) Berufsausbildung unter den langzeitarbeitslosen Ausländern fällt noch etwas höher aus: Im Juni 2011 hatten 81,6 % der langzeitarbeitslosen Ausländerinnen und Ausländer keine Berufsausbildung. Unter allen Langzeitarbeitslosen hatten 49 % keinen Berufsabschluss.

Nur gut 13 % der langzeitarbeitslosen Ausländerinnen und Ausländer hatten eine Berufsausbildung und waren unter 50 Jahren. Bei allen Langzeitarbeitslosen lag dieser Anteil bei 27 % und bei den kurzzeitig Arbeitslosen bei 38 %.

Während allerdings unter allen Langzeitarbeitslosen 40 % älter als 50 Jahre waren, hatten lediglich gut 27 % der langzeitarbeitslosen Ausländerinnen und Ausländer das 50. Lebensjahr überschritten.⁵⁰⁸

1.8 Berufliche Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen

Um die individuelle Positionierung am Arbeitsmarkt zu verbessern, ist die Teilnahme an beruflichen Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen von großer Bedeutung.

Daten aus dem Mikrozensus geben darüber Auskunft, wie hoch der Anteil von Personen ist, die in den letzten zwölf Monaten an solchen Maßnahmen teilgenommen haben.

Personen mit Migrationshintergrund haben 2010 zu 9,6 % an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen teilgenommen. Auch wenn diese Quote in den fünf Jahren zuvor im Vergleich zu der von Personen ohne Migrationshintergrund stärker gestiegen ist, so liegt sie immer noch um fast die Hälfte unter deren Anteil (Weiterbildungsquote von Personen ohne Migrationshintergrund 2010: 18,4 %).

505 Ebd. S. 9 und Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Bestand an Arbeitslosen ohne zugelassene kommunale Träger, Nürnberg, Dezember 2011. Datenauswertungen zur Dauer der Arbeitslosigkeit und somit auch zu Langzeitarbeitslosigkeit der zugelassenen kommunalen Träger standen bis Ende Januar 2012 noch nicht zur Verfügung. Da die von diesen Grundsicherungsträgern betreuten Arbeitslosen zumeist länger arbeitslos sind als die Arbeitslosen im Bereich der Arbeitslosenversicherung ist die Zahl der langzeitarbeitslosen Ausländerinnen und Ausländer insgesamt höher. Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Sockel- und Langzeitarbeitslosigkeit, a.a.O., S. 18.

506 Vgl. ebd., S. 9.

507 Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Sondernummer der Amtlichen Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit (ANBA), 59. Jahrgang, Sondernummer 2 (2012).

508 Daten in Bezug auf Vermittlungshemmnisse aus: Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Bestand an arbeitslosen Ausländern mit Merkmalskombinationen, Nürnberg, Februar 2012 und Bundesagentur für Arbeit: Sockel und Langzeitarbeitslosigkeit, a.a.O., S. 9 ff.

Personen mit Migrationshintergrund aber ohne eigene Migrationserfahrung hatten 2010 eine Quote von 13,5 %. Nur 8,3 % aller Ausländer nahmen an Weiterbildungsmaßnahmen teil. Der Anteil von Frauen bei der Weiterbildung war in allen Kategorien zum Migrationsstatus niedriger als der von Männern. Ohne Migrationshintergrund lag ihr Anteil 2010 bei 17,7 % (Männer: 19,1 %) und mit Migrationshintergrund bei 9,2 % (Männer: 10,1 %).⁵⁰⁹

Der 2010 vom BMBF vorgelegte Trendbericht zum Weiterbildungsverhalten in Deutschland weist darauf hin, dass die Weiterbildungsbeteiligung in den letzten 10 Jahren auf einem gleichen Niveau verharrt, Menschen mit Migrationshintergrund sich deutlich seltener an Weiterbildungen beteiligen und die Weiterbildungsbeteiligung in hohem Maße mit der Höhe schulischer Abschlüsse korreliert.⁵¹⁰

Zur Sicherung und Erweiterung von Qualifikationen erscheint daher eine überproportionale Beteiligung von Ausländern und Menschen mit Migrationshintergrund an Weiterbildungen erforderlich. Dazu müssen ausreichend und flexible Angebote bereit gehalten werden und der Zugang zu diesen – insbesondere für Berufstätige mit Migrationshintergrund – verbessert werden.

1.9 Förderung des Arbeitskräfteangebots und Arbeitsförderung

Beschäftigungschancen werden ganz wesentlich von den Funktionen der Bildungs- und Ausbildungssysteme bestimmt. Es besteht eine Verantwortung der Wirtschaft, auch in eigenem Interesse, die (Nach)Qualifizierung und Förderung von un- oder unterqualifizierten Beschäftigten voranzutreiben. Im Zuge technischer und gesellschaftlicher Entwicklungen und steigender Qualifikationsanforderungen kann nur so einer schleichenden Dequalifizierung entgegengewirkt werden. Auch die Förderung des Arbeitskräfteangebots ist ganz überwiegend eine Aufgabe der Wirtschaft. Das öffentliche Interesse und die politische Verantwortung dafür finden in bildungs- und arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten ihren Ausdruck. Nicht nur im Falle der Arbeitslosigkeit oder Leistungsberichtigung nach SGB II wird die Förderung des Arbeitskräfteangebots durch Agenturen für Arbeit und Jobcenter unterstützt und wahrgenommen.

Für Menschen mit Migrationshintergrund stehen die arbeitsmarktpolitischen Instrumente nach dem Recht der Arbeitsförderung (SGB III) und die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit nach dem Recht der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) in gleicher Weise zur Verfügung wie für Menschen ohne Migrationshintergrund.

In der deutschen Arbeitsmarktpolitik bilden Ausländerinnen und Ausländer bzw. Menschen mit Migrationshintergrund keine eigene Zielgruppe. Ein rechtlicher Auftrag zu spezieller Förderung und Aktivierung von Migranten ist in den Sozialgesetzbüchern III und II nicht enthalten weil hier ein zielgruppenunabhängiger individualisierter Ansatz verfolgt wird.

Im Mittelpunkt der Eingliederungsanstrengungen der Agenturen für Arbeit und der Jobcenter steht die Beseitigung der individuellen Eingliederungshemmnisse des Einzelnen und nicht die Zugehörigkeit zu einer „Zielgruppe“. In den Agenturen für Arbeit und den Jobcentern werden die Integrationsstrategien in den Arbeitsmarkt auf der Grundlage des individuellen Förderbedarfes und unter Beachtung des Grundsatzes von Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit ausgerichtet. Der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente soll dabei so erfolgen, dass individuelle Vermittlungshemmnisse einer Arbeitsmarkt-beteiligung und ggf. durch entsprechende Qualifikationen abgebaut werden.

Die Defizite bei den Qualifikationen von arbeitslosen Ausländerinnen und Ausländern – mehr als drei Viertel haben keinen (anerkannten) berufsqualifizierenden Abschluss (vgl. Abschnitt 1.7) – markieren einen hohen Förderbedarf. Die Eingliederungsbilanzen nach SGB II und SGB III weisen für 2010 überwiegend eine geringere Beteiligung von Ausländerinnen und Ausländern beim Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente aus. Lediglich beim Einstiegsgeld bei selbständiger Erwerbstätigkeit werden im SGB II für Ausländerinnen und Ausländer annähernd so viele Förderungen ausgewiesen, wie es ihrem Anteil an den Arbeitslosen (18,4 %) entspricht. Knapp unter diesem Anteil liegen die Förderungen mit Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei einem Träger und Leistungen zur Eingliederung von Selbständigen. Bei der beruflichen Weiterbildung sind Ausländerinnen und Ausländer mit 14,2 % der Förderfälle schon deutlicher unterrepräsentiert, noch weiter bei Förderung aus dem Vermittlungsbudget (11 %) und bei Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei einem Arbeitgeber (11,8 %) sowie bei Eingliederungszuschüssen (10,9 %) und Arbeitsgelegenheiten (9,8 %). Im SGB III erfolgt die Förderung mit Maßnahmen zur Aktivierung und

⁵⁰⁹ Vgl. Zweiter Integrationsindikatorenbericht, a.a.O. S. 73 f.

⁵¹⁰ Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Weiterbildungsverhalten in Deutschland, AES 2010 Trendbericht.

beruflichen Eingliederung bei einem Träger überdurchschnittlich, ebenso bei Arbeitsentgeltzuschüssen bei beruflicher Weiterbildung. Dagegen fällt bei Ausländerinnen und Ausländern beispielsweise die Förderung mit Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei einem Arbeitgeber sowie mit Eingliederungszuschüssen unterdurchschnittlich aus im Vergleich zu ihrem Anteil an den Arbeitslosen.⁵¹¹

In den auf Grundlage von § 11 SGB II erstellten Eingliederungsbilanzen finden integrationsspezifische Förderinstrumente auf anderen rechtlichen Grundlagen oder im Rahmen von Förderprogrammen, wie z.B. die Teilnahme an Integrationskursen oder berufsbezogenen Sprachkursen, keine Berücksichtigung. Die heterogenen Förderangebote ermöglichen werde eine vollständige Bilanz, noch einen sachgerechten Vergleich der Förderung von Deutschen mit der Förderung von Ausländern.

Es gibt gegenwärtig keine Hinweise auf Diskriminierung bei der am erfolgreichen Instrumenteneinsatz orientierten Logik der Zuweisungsprozesse zu Maßnahmen durch die Vermittlungsfachkräfte in Agenturen und Jobcentern.

Die Beauftragte begrüßt, dass die mittlerweile in vielen Jobcentern und Agenturen für Arbeit benannten Migrationsbeauftragten sowohl bei der Planung als auch beim Monitoring der arbeitsmarktpolitischen Instrumente beteiligt sind. Eine stärkere Vernetzung von Jobcentern und Agenturen für Arbeit mit den lokalen Akteursgruppen im Bereich der Integration, wie im Modellprojekt Integrationsvereinbarung derzeit erprobt, stellt einen weiteren wichtigen Schritt dar, um die Arbeitsmarktteiligung zu verbessern.⁵¹²

2 Handlungsschwerpunkte und Perspektiven

2.1 Der Nationale Aktionsplan Integration

Weitere wesentliche Maßnahmen, mit denen die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund am Arbeitsmarkt und in Erwerbstätigkeit nachhaltig befördert werden sollen, sind von den maßgeblichen Arbeitsmarktakteuren im Dialogforum „Arbeitsmarkt und Erwerbsleben“ zum Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung des Nationalen Integrationsplans formuliert worden.⁵¹³ Die Federführung für dieses Dialogforum, in

dem Migrantenorganisationen einbezogen waren, hatte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernommen. Bezüglich der formulierten Maßnahmen sind die Akteure im Nationalen Aktionsplan Integration konkrete und messbare Selbstverpflichtungen eingegangen.

Die Maßnahmen orientieren sich an folgenden vier strategischen Zielen:

- Beschäftigungs- und Erwerbschancen sowie Qualifizierung erhöhen,
- Interkulturelle und migrationspezifische Qualifizierung des Beratungspersonals sicherstellen,
- Betriebliche Integration verbessern,
- Fachkräftebasis sichern.

Ein wichtiger Handlungsschwerpunkt, der dem strategischen Ziel „Beschäftigungs- und Erwerbschancen sowie Qualifizierung erhöhen“ zuzuordnen ist, ist die berufsbezogene Sprachförderung durch das ESF-BAMF-Programm, mit dem bis Ende 2013 jährlich 20.000 Teilnehmer gefördert werden sollen.⁵¹⁴ Unterstützung leistet dabei das bundesweite Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung – IQ“, das vom BMAS, BMBF und der Bundesagentur für Arbeit gemeinsam getragen wird. Es zielt auf eine verbesserte Arbeitsmarktintegration von Erwachsenen mit Migrationshintergrund. In den Jahren 2011 bis 2014 stellen das BMAS und das BMBF dafür fast 79 Mio. € zur Verfügung.

Die 28 Projektverbände (232 Einzelprojekte) des „ESF-Bundesprogramms zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge“ arbeiten ebenfalls diesem Schwerpunkt, aber auch der Sicherstellung einer interkulturellen und migrations-/flüchtlingsspezifischen Qualifizierung von Beratungspersonal zu. Erstmals wurden Daten zu den von Flüchtlingen mit einem Arbeitsmarktzugang mitgebrachten Qualifikationen erhoben und ausgewertet. In der ersten Förderrunde des sog. „ESF-Bleiberechtsprogramms“ wurden über 12.000 Teilnehmende erreicht, hiervon konnten 54 % vermittelt werden. Vergleichbare Vermittlungsergebnisse, basierend auf integrierten Handlungsansätzen, werden für die zweite Förderrunde, in der noch bis Mitte 2014 rd. 50 Mio. Euro an Gesamtausgaben zur Verfügung stehen, ebenfalls angestrebt, vgl. auch Kapitel IX Diskriminierung, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Punkt 2.5.4.

511 Vgl. Tabellen 37 und 38 im Anhang, eigene Berechnungen.

512 Vgl. Kapitel II.4. „Integration von Anfang an“.

513 Vgl. Kapitel II.1. „Nationaler Aktionsplan Integration“.

514 Vgl. Kapitel III.1 „Sprachförderung im Elementarbereich“ und Kapitel III.2 „Schulische Sprachförderung“.

Das IQ-Netzwerk hat im Auftrag des BMAS und in Zusammenarbeit mit der Bundesagentur für Arbeit und der Beauftragten bereits seit 2005 bundesweit in mehr als 40 Projekten Konzepte und Instrumente für eine verbesserte Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten in den Handlungsfeldern Beratung, Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse, Qualifizierung, berufsbezogene Deutschförderung, Diversity Management und Existenzgründung entwickelt und erprobt. Das neue Förderprogramm IQ zielt auf die nachhaltige Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von Erwachsenen mit Migrationshintergrund. Es dient zudem der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans und soll Institutionen, die für die Arbeitsmarktintegration zuständig sind, bei ihren Aufgaben unterstützen.

Seit Mitte 2011 wird das Förderprogramm IQ gemeinsam mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung und der Bundesagentur für Arbeit operativ zu einer bundesweiten Struktur regionaler Netzwerke mit drei Aufgabenschwerpunkten ausgebaut und weiterentwickelt:

- Schaffung von Unterstützungsstrukturen im Zusammenhang mit der Umsetzung des geplanten Anerkennungsgesetzes (u.a. Erst- und Verweisberatungsstelle);
- Interkulturelle Schulung der Arbeitsmarktakteure insbesondere in den Arbeitsagenturen und Jobcentern;
- Verzahnung der verschiedenen arbeitsmarktbezogenen Förderangebote im Sinne einer Prozesskette.

Bundesweit sind 2011 16 regionale Netzwerke eingerichtet worden, in denen jeweils die arbeitsmarktrelevanten Akteure einbezogen werden (Akteure sind insbes. Landesministerien, Kommunalverwaltungen, Arbeitsagenturen, Jobcenter, Migrantenorganisationen, Kammern, regionale Wirtschaft und Bildungsträger). Ab 2013 ist ein stufenweiser Ausbau der Regionalen Netzwerke geplant.

Zudem wurden 5 Fachstellen mit dem Ziel eingerichtet, die wissenschaftliche Expertise in den wesentlichen arbeitsmarktpolitischen Handlungsfeldern bereitzustellen (Anerkennung, Qualifizierung, Berufsbezogene Sprachförderung, Existenzgründung, Diversity Management). Sie sollen bundesweit als Fachgremium wirken und sich als Stelle der Impulsgebung, Dienstleistung und (Weiter-)Entwicklung von Qualitätsstandards für Handlungskon-

zepte und Instrumente im jeweiligen Themenfeld etablieren.

Mit dem Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbene Berufsqualifikationen (vgl. Kapitel VI) wurden rechtliche Regelungen für eine Problematik getroffen, auf die die Beauftragte immer wieder hingewiesen hat.⁵¹⁵ Die Beauftragte begrüßt den Aufbau von Unterstützungsstrukturen insbesondere zur Beratung Betroffener zur Erlangung der Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen, der dem Förderprogramm IQ übertragen wurde. Sie weist zugleich auf die Notwendigkeit hin, parallel sachgerechte Angebote für Anpassungs- und Ergänzungsqualifikationen Betroffener zu entwickeln.

Ein wesentlicher Handlungsschwerpunkt des Förderprogramms IQ besteht darin, die Umsetzung des Anerkennungsgesetzes unterstützend zu begleiten. Es gewährleistet ein flächendeckendes Angebot von Erstberatungen und Informationen für Anerkennungssuchende bis hin zum Verweis an die für die Anerkennung zuständige Stelle. Darüber hinaus informiert, schult und vernetzt das Förderprogramm IQ in insgesamt 16 regionalen Netzwerken die Beratungsfachkräfte insbesondere in den Agenturen für Arbeit, den Jobcenter und den zuständigen Stellen.

Die Umsetzung des Anerkennungsgesetzes kann mit Mitteln aus den Eingliederungstiteln der Agenturen für Arbeit und aus dem Budget der Jobcenter für die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit flankiert werden. Wenn es für die berufliche Eingliederung von arbeitslosen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern notwendig ist, können z.B. Kosten für Übersetzungen, Beglaubigungen und Gutachten aus dem Vermittlungsbudget getragen werden. Falls im Zuge des Anerkennungsverfahrens eine Teilqualifikation festgestellt wird, kann ein Anpassungslehrgang oder eine Prüfung finanziert werden, um nachträglich die Qualifikation zu vervollständigen oder ein Zertifikat zu erwerben. Allerdings werden dafür keine zusätzlichen Mittel zur Verfügung gestellt. Werden mehr arbeitsmarktpolitische Instrumente bei der Umsetzung des Anerkennungsgesetzes eingesetzt, müssen die Agenturen für Arbeit oder die Jobcenter an anderer Stelle kompensieren. Im Eingliederungstitel SGB III stehen 2012 bundesweit erheblich weniger Ausgabemittel zur Verfügung als im Jahr zuvor (rund 18 %). Diese Mittel übersteigen allerdings die tatsächlichen Ausgaben in 2011, daher könnten bei weiter sinkenden Arbeitslosenzahlen zumindest verhältnismäßig ausreichend Mittel zur

⁵¹⁵ Vgl. die entsprechenden Ausführungen im 6., 7. und 8. Lagebericht sowie Kapitel VI.

Verfügung stehen.⁵¹⁶ Es bleibt abzuwarten und zu beobachten, ob eine nennenswerte Zahl von Menschen mit einer im Ausland erworbenen Qualifikation, die nur teilweise anerkannt wird, mit Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zu einem auf dem Arbeitsmarkt verwertbaren Abschluss geführt werden kann und damit einer der gewünschten Effekte des Anerkennungsgesetzes eintritt. Sollte das nicht gelingen, wäre der zielgerichtete Einsatz von Mitteln im Rahmen eines unterstützenden Sonderprogramms wünschenswert. Die für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister und Senatorinnen und Senatoren der Länder haben bei Ihrer Konferenz am 21. und 22.03.2012 zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen und Qualifikationen einen einstimmigen Beschluss mit dem Titel „Potentiale nutzen – Integration fördern – Fachkräfte sichern“ gefasst. Die Länder haben damit zugesagt, ihrerseits gesetzliche Regelungen zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen zügig auf den Weg zu bringen.

Bei dem strategischen Ziel „Interkulturelle und migrationspezifische Qualifizierung des Beratungspersonals sicherstellen“ wird der flächendeckende Aufbau von migrationsensibler Beratungs- und Vermittlungskompetenz bei Agenturen und Grundsicherungsträgern durch das Förderprogramm IQ betont. Damit wird die explizite Zielsetzung verbunden, einen verbesserten Zugang von Personen mit Migrationshintergrund zu den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten zu erreichen.⁵¹⁷

Im dritten Handlungsschwerpunkt des Förderprogramms IQ sollen möglichst alle Förderangebote, die in der Region angeboten werden und für die Arbeitsmarktintegration von Erwachsenen mit Migrationshintergrund relevant sind (z.B. Beratung, Kompetenzfeststellung, Qualifizierung, Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse und begleitende Sprachförderung) koordiniert bzw. sinnvoll verzahnt werden. Dies setzt die enge Kooperation und Abstimmung aller regionalen Akteure voraus. Die notwendigen Kooperationsstrukturen werden durch die regionalen Koordinierungsstellen aufgebaut und verfestigt.

Im Zusammenhang mit dem Strategischen Ziel „Beschäftigungs- und Erwerbschancen sowie Qualifizierung erhöhen“ wird im Abschlussbericht des Dialogforums „Arbeitsmarkt und Erwerbsleben“ festgestellt, dass die Bundesagentur für Arbeit mit dem „4-Phasenmodell der Integrationsarbeit“ über ein schlüssiges Integrationskonzept verfügt, mit dem auch Menschen mit Migrationshintergrund durch gezielte individuelle Begleitmaßnahmen unterstützt werden.⁵¹⁸

Zum Strategischen Ziel „Betriebliche Integration verbessern“ werden Maßnahmen zur interkulturellen Öffnung und zu einem verbesserten Diversity-Management formuliert, wie sie zum Beispiel in der Unternehmensinitiative „Charta der Vielfalt“ zum Ausdruck kommen. Diese unter der Schirmherrschaft der Bundeskanzlerin stehende und von der Bundesregierung aktiv unterstützte Unternehmensinitiative möchte die Anerkennung, Wertschätzung und Förderung von Vielfalt in der Arbeitswelt in Deutschland stärken. Die Unterzeichner der Charta verpflichten sich zu einer Unternehmenskultur, die von gegenseitigem Respekt und Wertschätzung geprägt ist. In den Unternehmen sollen die Personalprozesse so gestaltet werden, dass sie den vielfältigen Fähigkeiten und Talenten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gerecht werden und die Vielfalt der Gesellschaft innerhalb und außerhalb der Unternehmen anerkennen und nutzen. Die Beauftragte ist im Vorstand des eingetragenen Vereins „Charta der Vielfalt“. Er setzt sich dafür ein, mehr Organisationen und Unternehmen zur Unterzeichnung der Charta der Vielfalt und für deren Prinzipien zu gewinnen. Mittlerweile haben mehr als 1.200 Unternehmen und Institutionen mit mehr als 6 Mio. Beschäftigten die Charta unterzeichnet. Der Verein unterstützt außerdem die Unterzeichnerorganisationen bei der Umsetzung von Diversity-Management-Maßnahmen sowie den gegenseitigen Lernprozess durch Erfahrungsaustausch.⁵¹⁹

Beim Strategischen Ziel „Betriebliche Integration verbessern“ wurde im Dialogforum „Arbeitsmarkt und Erwerbsleben“ die betriebliche Weiterbildung und die

516 Bei den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende stehen 2012 etwa 17 % weniger Ausgabemittel zur Verfügung als 2011. Ein derart starkes Sinken der Zahl arbeitsloser erwerbsfähiger Leistungsbezieher ist nicht zu erwarten. Dennoch kann die Mittelausstattung insgesamt nach dem Umsteuern beim Instrumenteneinsatz und bei Steigerung der Effektivität der Instrumente zumindest im Qualifizierungsbereich ausreichend sein. Die Entwicklung hin zu weniger Mitteln für aktive Arbeitsmarktpolitik bleibt allerdings bestehen.

517 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Abschlussbericht des Dialogforums 3, a.a.O., S. 18 f.

518 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Abschlussbericht des Dialogforums 3, a.a.O., S. 12. Im Modell werden als Phasen der Integrationsarbeit 1. „das stärken- und potenzialorientierte Profiling“, 2. „Integrationsziel festlegen“, 3. „Strategie auswählen“ und 4. „Umsetzen und Nachhalten“ beschrieben. Migrationspezifische Handlungsbedarfe können damit erkannt und passende Eingliederungsmaßnahmen vereinbart werden. Auch im Zusammenhang mit der Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen wird im Rahmen dieses Konzepts eine Handlungsstrategie zur Integration angeboten. Vgl. ebd. S. 12 Anm. 12 und S. 10.

519 Vgl. ebd. S. 20 ff.

geringe Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund an Weiterbildung diskutiert. Bei der Formulierung von Selbstverpflichtungen zu Maßnahmen, die die Weiterbildungsbeteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund erhöhen könnten, herrschte allerdings Zurückhaltung.⁵²⁰

2.2 Das Fachkräftekonzept der Bundesregierung

Beim Strategischen Ziel „Fachkräftebasis sichern“ wird schließlich die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in Arbeit und ins Erwerbsleben in eine Gesamtstrategie eingebunden, mit der die Bundesregierung dem drohenden Fachkräftemangel entgegenwirkt. Eine interministerielle Arbeitsgruppe der Bundesregierung hat unter Federführung des BMAS ein Fachkräftekonzept mit dem Titel „Fachkräftesicherung – Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung“ erarbeitet.⁵²¹ Dieses wurde vom Bundeskabinett im Juni 2011 beschlossen. Es geht von bereits vielerorts bestehenden Engpässen bei Fachkräften wie Ärzten und Ingenieuren aus sowie vom Schrumpfen des Erwerbspersonenpotenzials um bis zu 6,5 Millionen bereits bis zum Jahr 2025.⁵²² Der Fachkräftemangel wird als die Herausforderung der nächsten Jahre wahrgenommen. Zur Sicherung von Wachstum, Wohlstand und Innovationsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft werden von der Bundesregierung fünf „Pfade“ zur Sicherung der dafür notwendigen Fachkräftebasis definiert. Diese sind (1) Aktivierung und Beschäftigungssicherung, (2) Bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, (3) Bildungschancen für alle von Anfang an, (4) Qualifizierung: Aus und Weiterbildung sowie (5) Integration und qualifizierte Zuwanderung. Die Pfade (1), (2) und (5) sollen zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung in Deutschland führen, die beiden anderen zur Erhöhung des Qualifikationsniveaus der Erwerbsbevölkerung. Die systematische Förderung und Erschließung aller Potenziale, die im Inland vorhanden sind, wird als vorrangig erachtet. Die Zuwanderung qualifizierter Personen aus Europa und Drittstaaten wird allerdings als notwendig anerkannt und angestrebt.

Alle Anstrengungen, die unternommen werden, sollen auch Menschen mit Migrationshintergrund umfassen. Diese können gleichzeitig mehreren Zielgruppen

angehören für Maßnahmen, die auf verschiedenen Sicherungspfaden verfolgt werden.⁵²³

Die Bundesregierung lässt ein Arbeitskräfte-Monitoring entwickeln, das einen umfassenden und detaillierten Überblick über die derzeitige und zukünftige Lage von Arbeitskräftenachfrage und -angebot bieten soll. Ergebnisse dieses Monitorings sollen regelmäßig veröffentlicht werden. Die ersten Ergebnisse zum aktuellen Stand wurden vom BMAS im „Arbeitskräfte-Report“ im November 2011 veröffentlicht.⁵²⁴

Wichtige Maßnahmen auf dem Pfad zur „Aktivierung und Beschäftigungssicherung“ sind beispielsweise die Beseitigung von Fehlanreizen wie die Förderung von Altersteilzeit, um die Erwerbstätigenquote von älteren Erwerbstätigen zu erhöhen. Damit einhergehend unterstützt die Bundesregierung die Weiterentwicklung von Präventionsmaßnahmen und Gesundheitsförderung in Unternehmen, um die Arbeitsfähigkeit älterer Erwerbstätiger zu erhalten. Frauen stellen das größte Fachkräftepotenzial dar. Sie sind am schnellsten in die Erwerbstätigkeit zu führen. Die Erwerbstätigenquote von Frauen ist – selbst wenn sie mittlere und hohe Qualifikationen besitzen – deutlich niedriger als bei Männern, erst recht, wenn sie Kinder haben. Nach Schätzungen könnten bei ausreichenden Betreuungsangeboten rund 1,2 Mio. nicht erwerbstätige Mütter wieder in das Erwerbsleben eintreten. Darunter sind fast 500.000 Frauen mit einem oder mehreren schulpflichtigen Kindern, die bei einer bedarfsgerechten Infrastruktur kurzfristig für den Arbeitsmarkt zu gewinnen wären.⁵²⁵ Wie in Abschnitt 1.2 gezeigt wurde, ist die Erwerbstätigenquote von Frauen mit Migrationshintergrund noch weit niedriger als bei Frauen ohne Migrationshintergrund. Die Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf müssen daher auch bei diesen Frauen zur Unterstützung eingesetzt werden. Wo keine Berufsausbildung vorhanden ist, müssen z.B. die Möglichkeiten für Teilzeitausbildungen genutzt und verbessert werden.

Gezielte Qualifizierungen und die Neuausrichtung der Instrumente der aktiven Arbeitsförderung (s.u.) gehören zu den Maßnahmen, die die Aktivierung und Integration von Arbeitslosen unterstützen.

520 Vgl. ebd. S. 61 ff.

521 Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Fachkräftesicherung. Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung, Berlin 2011.

522 Vgl. Abschnitt 1.1.

523 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Fachkräftesicherung, a.a.O., S. 8 und ebd. Anm. 2.

524 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Arbeitskräfte-Report, Berlin 2011.

525 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Fachkräftesicherung, a.a.O., S. 21.

Beim Sicherungspfad „Bildungschancen für alle von Anfang an“ ist der Ausbau der Kinderbetreuungsangebote für Kinder unter drei Jahren eine wichtige Maßnahme an der sich der Bund bis 2013 mit insgesamt vier Mrd. € beteiligt.⁵²⁶ Eine weitere ist das Bildungs- und Teilhabepaket für bis zu 2,5 Mio. Kinder, deren Eltern Arbeitslosengeld II, Sozialgeld, Sozialhilfe, den Kinderzuschlag oder Wohngeld beziehen. Aus dem Paket werden Beiträge zu Sport-, Musik- oder Kulturvereinen finanziert, Schulmaterial und Kita- oder Schulmittagessen bezuschusst sowie Lernförderung bezahlt.

Auf dem Sicherungspfad „Qualifizierung: Aus und Weiterbildung“ werden u.a. Maßnahmen systematisiert, die Schul- und Ausbildungsabschlüsse sicherstellen (vgl. Kapitel IV), die Studierneigung erhöhen und zu mehr Studienplätzen führen. Zur Erhöhung der Beteiligung an Weiterbildung dienen u.a. arbeitsmarktpolitische Sonderprogramme der Bundesagentur für Arbeit. Beim Programm zur Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Unternehmen („WeGebAU“) können die Weiterbildungskosten für die Zielgruppe bezuschusst werden. Zusätzlich kann den Arbeitgebern ein Arbeitsentgeltzuschuss gewährt werden für Zeiten, in denen ihre Mitarbeiter an Weiterbildungsmaßnahme teilnehmen. Mit dem Programm „Initiative zur Flankierung des Strukturwandels“ wird die berufliche Weiterbildung Geringqualifizierter gefördert. Ziel ist es, dieser Zielgruppe den Erwerb eines anerkannten Berufsabschlusses oder einer Teilqualifikation zu ermöglichen. Im Jahr 2012 stehen dafür Ausgabemittel in Höhe von 400 Mio. € zur Verfügung, für das WeGebAU-Programm sind es 280 Mio. €. Menschen mit Migrationshintergrund und Qualifizierungsdefiziten gehören zur Zielgruppe beider Programme.⁵²⁷

Menschen mit Migrationshintergrund können auch durch das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) gefördert werden. Das von Bund und Ländern gemeinsam finanzierte AFBG sichert einen individuellen Rechtsanspruch auf Förderung von beruflichen Aufstiegsfortbildungen, d. h. von Meisterkursen oder anderen auf einen vergleichbaren Fortbildungsabschluss vorbereitenden Lehrgängen. Neben der Unterstützung dieser beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen bietet es für potenzielle Existenzgründer einen Anreiz, nach erfolgreichem

Abschluss der Fortbildung den Schritt in die Selbstständigkeit zu wagen und Arbeitsplätze zu schaffen. Für die Förderung nach dem AFBG stehen allein auf Bundesseite pro Jahr 186,5 Mio. € zur Verfügung.

Auf Pfad 5 „Integration und qualifizierte Zuwanderung“ soll das Zuwanderungsrecht zur Erhöhung der Attraktivität Deutschlands und zur Steuerung der Zuwanderung von Fachkräften ausgestaltet werden. Die Zuwanderung soll künftig stärker an klaren, transparenten und gewichteten Kriterien ausgerichtet werden wie Bedarf, Qualifizierung und Integrationsfähigkeit.⁵²⁸

Im Berichtszeitraum haben sich die Rahmenbedingungen für die Arbeitskräftemobilität in Europa deutlich verändert. Am 01.05.2011 endete die Übergangsfrist bis zur vollständigen Freizügigkeit für Arbeitnehmer der acht Staaten Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Estland, Lettland und Litauen, die sieben Jahre zuvor der EU beigetreten waren. Damit hat sich das Fachkräftepotenzial aus Staaten innerhalb der EU erhöht. Mit grenzüberschreitenden Vermittlungsaktivitäten z.B. des European Employment Services (EURES), dem Netzwerk der europäischen Arbeitsverwaltungen, sollen die Beschäftigungsmöglichkeiten in Deutschland besser bekannt gemacht werden.⁵²⁹

Das Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung rechnete infolge der vollständigen Arbeitnehmerfreizügigkeit (in einem mittleren Szenario) mit zunächst etwa 100.000 Nettozuwanderern jährlich und danach sinkenden Zahlen von Zuwanderern aus den acht neuen Mitgliedsstaaten. Nach vorläufigen Statistiken der Bundesagentur für Arbeit stieg die Zahl der Beschäftigten aus diesen Ländern in den ersten acht Monaten 2011 auf knapp 71.400, darunter knapp 57.100 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Die Zahl der Beschäftigten stieg in dieser Zeit deutlich stärker an als die Zahl der Zuzüge. Es ist daher anzunehmen, dass sich die Personen bereits vorher in Deutschland aufgehalten haben und nicht (regulär) beschäftigt oder als Selbstständige tätig waren. Der Wanderungssaldo aus Zu- und Fortzügen in der Zeit von Januar bis September 2011 lag bei etwa 36.700 Personen. Bei Fortsetzung der Entwicklung nach dem 1. Mai wird er im gesamten Jahr 2011 bei etwa 50.000 bis 60.000 gelegen

526 Vgl. Kapitel IV.1. „Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung“.

527 Beim Programm WeGebAU, dessen Zielgruppe die in Unternehmen beschäftigten Geringqualifizierten und Älteren sind, lag der Anteil von Ausländern bei den Zugängen zur Förderung 2009 bei 10,5 %. 2010 lag er bei 6,6 %. Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Zugänge im Sonderprogramm „WeGebAU 2007 ff“, Nürnberg, 2012.

528 Vgl. Kapitel VI. „Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse und Qualifikationen“.

529 Seitens der Bundesagentur für Arbeit führt auch die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) Informations- und Auswahlveranstaltungen für Fachkräfte in Ländern wie Spanien, Portugal, Griechenland und Bulgarien durch, die an einer Beschäftigung in Deutschland interessiert sind. Die ZAV beteiligt sich auch an Stellenbörsen in den EURES-Mitgliedsstaaten.

haben. In dieser Größenordnung geht von der Zuwanderung kein Einfluss auf Löhne und Arbeitslosigkeit aus.⁵³⁰ Forschungsergebnisse des IAB in Bezug auf Arbeitsmarktwirkungen von Migration machen ohnehin darauf aufmerksam, dass die einheimischen Arbeitskräfte in Deutschland von Zuwanderung langfristig profitieren: Die Löhne steigen und die Arbeitslosigkeit geht zurück. Diese Wirkung ist umso stärker, je besser die Qualifikation der Zuwanderer und je geringer ihre Berufserfahrung ist. Der deutsche Arbeitsmarkt würde von einer Steigerung der Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte und einer besseren Integration der Migranten profitieren. Zu den Verlierern von Zuwanderung gehören dagegen die bereits in Deutschland lebenden Ausländer, da sie mit den Neuzuwanderern beim Arbeitsmarktzugang unmittelbarer konkurrieren. Zwischen ausländischen Arbeitskräften und deutschen besteht nur eine unvollkommene Konkurrenz.⁵³¹ Ausländern in Deutschland nutzt daher umgekehrt eine geringe Neuzuwanderung. Sie verbessert ihre Integrationschancen.

Positive Auswirkungen der Migration werden aus Sicht der Beauftragten gesellschaftlich noch zu wenig reflektiert. Dem gegenüber ist die Vorstellung von der Sozialmigration weit verbreitet, nach der Ausländer angeblich mit der Motivation nach Deutschland kommen, das Sozialsystem auszunutzen. Ein breit angelegter europäischer Vergleich von Migration und Unterstützungssystemen von 19 europäischen Staaten untersuchte, ob Unterschiede bei der Arbeitslosenunterstützung Migrationsentscheidungen beeinflussen. Die vom IZA Ende 2011 vorgelegte Studie kam zu dem Ergebnis, dass ein Sozialmigrations-Trend innerhalb der EU für den Zeitraum 1993 – 2008 empirisch nicht belegt ist.⁵³² Arbeitslose Menschen aus der EU suchten demnach nicht die finanziellen Anreize des Wohlfahrtsstaates, sondern Arbeit. Statistisch signifikant hatten weder Ausgestaltung noch Größenordnung der länderspezifischen Arbeitslo-

senunterstützung einen Einfluss auf die Zuwanderung innerhalb der EU. Die Beauftragte weist auf die Notwendigkeit vertiefender Analysen des Zusammenhangs von Migrationsentscheidungen, Arbeitsmärkten und sozialen Sicherungssystemen hin.

2.3 Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente

Die von der Regierungskoalition vereinbarte Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente wurde bereits im vergangenen Jahr mit dem Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt umgesetzt. Auf Basis einer Evaluation der Wirksamkeit wurden die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik reformiert und ihr Einsatz effektiver und effizienter gestaltet. Das Gesetz zielt darauf, die zur Verfügung stehenden Mittel besser als bisher zu nutzen und die Integration in Erwerbstätigkeit, insbesondere in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, zu beschleunigen. Mit dem Gesetz werden die örtlichen Entscheidungskompetenzen gestärkt. Flexibel einsetzbare Arbeitsmarktinstrumente sollen durch die Vermittlungsfachkräfte vor Ort auf die individuellen Unterstützungssituationen zugeschnitten werden können. Die Qualitätssicherung bei der Einbindung von Arbeitsmarktdienstleistern wird ausgebaut und gestärkt. Die Zahl der Arbeitsmarktinstrumente wurde um rund ein Drittel reduziert, der Handlungsspielraum der Arbeitsförderung ausgebaut.

Ein Teil des Gesetzes, wie die Regelungen zum Gründungszuschuss, trat bereits am 28.12.2011 in Kraft; der überwiegende Teil ist am 01.04.2012 in Kraft getreten.

Die Koalitionsvereinbarung sieht die Verbesserung der Erwerbsbeteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund vor: Dazu sollten „wirksame Instrumentarien“ als „Regelinstrumente zur Verfügung stehen“, um den „besonderen Unterstützungsbelangen dieser Personengruppe“ Rechnung zu tragen. Sie finden gleich zu Beginn der Gesetzesbegründung im Zusammenhang mit den Zielen guter Arbeitsmarktpolitik explizite Erwähnung. Gute Arbeitsmarktpolitik zielt demnach auf rasche und möglichst nachhaltige Eingliederung in ungeforderte Erwerbstätigkeit, eine bessere Erschließung des Erwerbspersonenpotenzials und eine deutliche Steigerung der Beschäftigungsquote. Um Perspektiven auf gesellschaftliche Teilhabe und Lebenschancen zu eröffnen, müssen Menschen, die nicht unmittelbar in ungeforderte Erwerbstätigkeit integriert werden können, „gezielt unterstützt werden, ihre Vermittlungschancen für den allgemeinen Arbeitsmarkt und ihre Beschäftigungsfähig-

530 Vgl. Baas, Timo et al.: Arbeitnehmerfreizügigkeit. Neue Potenziale werden bisher kaum genutzt, IAB Kurzbericht 24/2011, Nürnberg 2011. In den Wirtschaftszweigen Arbeitnehmerüberlassung, Baugewerbe sowie Land- und Forstwirtschaft stieg die Beschäftigung von Personen aus den acht neuen EU-Staaten am stärksten. Vgl. Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales, 17. Wahlperiode: Auswirkungen der uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit ab dem 1. Mai. Stand August 2011. Unterrichtung durch die Bundesagentur für Arbeit, Ausschussdrucksache 17(11)710.

531 Vgl. Brücker, Herbert, Jahn, Elke J.: Arbeitsmarktwirkungen der Migration. Einheimische Arbeitskräfte gewinnen durch Zuwanderung, IAB Kurzbericht 26/2010, Nürnberg 2010.

532 Vgl. Giuliotti, Corrado / Guzi, Martin / Kahanec, Martin / Zimmermann, Klaus F.: Unemployment Benefits and Immigration: Evidence from the EU, IZA Discussion Paper No. 6075, Bonn, 2011.

keit zu verbessern beziehungsweise zu erhalten. Dies gilt insbesondere für die Verbesserung der Erwerbsbeteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund.⁵³³ Die Wirkung der Neuausrichtung der Instrumente wird sich künftig unter anderem auch an diesem Qualitätsmaßstab messen lassen.

Als ein wichtiges und wirksames Instrument für Schülerinnen und Schüler mit Schwierigkeiten beim Übergang von der allgemeinbildenden Schule in Ausbildung oder Beschäftigung hat sich die Berufseinstiegsbegleitung erwiesen, die die Bundesagentur für Arbeit modellhaft erprobt hat und die auch bereits im Rahmen des BMBF-Programms „Bildungsketten“ eingesetzt wird. Die Berufseinstiegsbegleitung wird mit der Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente im Arbeitsförderungsrecht dauerhaft und flächendeckend eingeführt und kann künftig an allen allgemeinbildenden Schulen durchgeführt werden, wenn sich Dritte an der Finanzierung beteiligen.⁵³⁴ Im Rahmen der bisherigen modellhaften Berufseinstiegsbegleitung wurden ausländische Schülerinnen und Schüler überproportional zu ihrem Gesamtanteil gefördert. In das neue Regelinstrument Berufseinstiegsbegleitung fließen auch die Erfahrungen ein, die mit dem Modellprojekt „Ganzheitliches Integrationscoaching“ (GINCO) gewonnen wurden. GINCO ist ein Bestandteil der Gemeinsamen Initiative des BMAS, der BA und der Beauftragten zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von Menschen mit Migrationshintergrund. Bei GINCO werden Schülerinnen und Schüler an berufsbildenden Schulen des Übergangssystems, die besondere Schwierigkeiten beim Übergang in Ausbildung oder Beschäftigung haben, in ähnlicher Weise mit intensivem Coaching begleitet. Dieses Modellprojekt fand als wichtiges Instrument zur Förderung von Menschen mit Migrationshintergrund in der Koalitionsvereinbarung Erwähnung.

Die Beauftragte begrüßt die Verankerung der Berufseinstiegsbegleitung als Regelinstrument für Schülerinnen und Schüler im SGB III. Sie weist angesichts der positiven Vermittlungsergebnisse von GINCO darauf hin, dass der Aktivierung wie Vermittlung berufsschulpflichtige Jugendlichen, denen der unmittelbare Übergang in eine Berufsausbildung nicht gelungen ist und die deshalb eine berufsbildende Schule des Übergangssystems besuchen, bis zur Entfaltung der flächendeckenden Wirkung des

Regelinstrumentes der Berufseinstiegsbegleitung besondere Aufmerksamkeit gebührt.

Die Koalitionsvereinbarung beinhaltet ebenfalls das Ziel, Migrantenunternehmen zu stärken und neue Existenzgründerinnen und -gründer mit Migrationshintergrund zu gewinnen. Mit den rechtlichen Änderungen beim Gründungszuschuss sollen Mitnahmeeffekte durch Arbeitslose, die die Gründung auch ohne Förderung realisiert hätten, reduziert werden. In Abschnitt 1.3 wurde auf die geringere Inanspruchnahme des Gründungszuschusses durch ausländische Gründer hingewiesen. Die angestrebten Minderausgaben beim Gründungszuschuss sollten daher nicht auf Kosten von Existenzgründern mit Migrationshintergrund gehen.

Angesichts der größeren Schwierigkeiten von migrantischen Gründerinnen und Gründern beim Zugang zu Förderung, Beratung und Coaching weist die Beauftragte auf die Notwendigkeit hin, Existenzgründungen von Migrantinnen und Migranten spezifisch zu unterstützen. Dazu ist die Bekanntheit entsprechender Förderinstitutionen und -programme bei Personen mit Migrationshintergrund zu verbessern und Zugangshürden im Sinne eines Vielfaltsmanagements abzubauen. Die Vielfalt von Ziel- wie Herkunftsgruppen müssen spezifischer adressiert und handlungsleitende Informationen entsprechend aufbereitet werden. Von Transparenz und verständlicher Kommunikation profitieren schlussendlich alle Gründer – ob mit oder ohne Migrationshintergrund.⁵³⁵

2.4 Resümee

Zur Verbesserung der Chancengleichheit von Menschen mit Migrationshintergrund im Erwerbsleben und am Arbeitsmarkt ist insgesamt eine Fülle von Aktivitäten initiiert und umgesetzt worden.

Ihre Beschäftigungssituation und vor allem die Struktur ihrer Qualifikationen sind aber weiterhin deutlich ungünstiger als die von Menschen ohne Migrationshintergrund und machen sie auch weiterhin anfälliger für negative Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels. Die Angleichung der Erwerbsbeteiligung und Qualifikationsstruktur von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund stellt Wirtschaft und Politik vor große Herausforderungen. Das soll abschließend anhand der Unterschiede in den Erwerbsquoten und den Qualifikationen verdeutlicht werden. Im Abschnitt zur Erwerbsbe-

533 Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt, Drucksache 17/6277, 24.06.2011, S. 77.

534 Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 17/8845: Antwort der Bundesregierung: Kofinanzierung der Berufseinstiegsbegleitung, 05.03.2012.

535 Vgl. Jung, Martin / Unterberg, Michael / Bendig, Mirk / Seidl-Bowe, Britta: Unternehmensgründungen von Migrantinnen und Migranten. a.a.O., S. 11 f.

teilung und Erwerbstätigkeit der Bevölkerung mit Migrationshintergrund wurde darauf hingewiesen, dass die Zahl der Erwerbspersonen im Jahr 2010 um 1,46 Mio. höher ausgefallen wäre, wenn die Bevölkerung mit Migrationshintergrund die (höhere) Erwerbsquote der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund gehabt hätte. Legt man an die potenzielle Zahl der Erwerbspersonen mit Migrationshintergrund von dann fast 8,49 Mio. (anstatt der tatsächlichen Zahl von ca. 7 Mio.) auch noch die prozentualen Anteile der Erwerbspersonen ohne Migrationshintergrund an, die diese bei den vier Qualifikationskategorien „ohne Berufsabschluss“, „mit Berufsabschluss“, „Meister- oder Techniker Ausbildung“ und „Studium“ hat, ergibt sich eine rechnerische Lücke bei den Qualifikationen in Höhe von wenigstens 3,1 Mio.⁵³⁶ Im Vergleich zur realen Situation läge die Anzahl der Personen ohne Berufsabschluss dann um ca. 1,6 Mio. niedriger und die Zahl beruflicher Abschlüsse wäre darüber hinaus um weitere 470.000 höher. Bei den Meister/Technikerqualifikationen besteht eine Differenz zur Realität im Jahr 2010 von 530.000 und bei den Studienabschlüssen eine Differenz von 470.000.⁵³⁷

Es bedarf angesichts der Dimension der Unterschiede noch erheblicher Anstrengungen, eines hohen Ressourceneinsatzes und eines langen Atems um die Angleichung der Chancen tatsächlich zu erreichen. Vor allem auf der betrieblichen Ebene, wo sich ein Großteil des Erwerbslebens abspielt, ist ein höheres Engagement notwendig, insbesondere bei der Weiterbildung von Beschäftigten. Andere Aufgaben, die für Wirtschaft und Politik bestehen bleiben, sind: Abbau von Diskriminierung bei allen Auswahlprozessen (z.B. bei der Einstellung, bei Aufstiegsentscheidungen und bei der Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen), bessere Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen, Förderung der Selbständigkeit, berufliche Sprachförderung, Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, stärkere Arbeitsmarktorientierung insbesondere von Schülern, sowie die besondere Zuwendung zu Problemgruppen wie Jugendliche ohne Schul- oder Berufsabschluss.

536 Vgl. Tabelle 36 im Anhang, eigene Berechnungen.

537 Die rechnerische Lücke bei den Qualifikationen ist im Vergleich zur Situation im Jahr 2008 um fast 100.000 gewachsen. Sie lag bei Einbeziehung aller vier Qualifikationskategorien im Jahr 2008 bei wenigstens 2,99 Mio. Würde man anstreben, den errechneten Zustand zu erreichen, wäre eine Vielzahl weiterer Qualifizierungen notwendig, u.a. weil höhere Qualifikationsstufen andere Abschlüsse voraussetzen. Beispielsweise setzt die Teilnahme an Meister- oder Technikerqualifizierungen einen vorherigen beruflichen Abschluss voraus.

3 Interkulturelle Öffnung des öffentlichen Dienstes

Der öffentliche Dienst hat in der Geschichte der Bundesrepublik oft eine Vorbildfunktion erfüllt, wenn es darum ging, gesellschaftlichen Wandel zu reflektieren und tatsächlich feststellbare Entwicklungen angemessen aufzunehmen. Heute geht es darum, die interkulturelle Öffnung der öffentlichen Verwaltung voranzutreiben. Im Berichtszeitraum sind die Anstrengungen in diesem Bereich intensiviert worden.

Bundesregierung, Länder und Kommunen stehen vor der Herausforderung, den Verwaltungsmodernisierungsprozess so zu steuern, dass eine leistungsfähige öffentliche Verwaltung mit engagierten Beschäftigten auch in Zukunft garantiert ist. Die rund 4,5 Mio. Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in Bund, Ländern und Kommunen stehen täglich vor der Herausforderung, bei der Aufgabenerfüllung möglichst alle gesellschaftlichen Gruppen in die Entscheidungsprozesse einzubinden und ihre Erfahrungen, Kenntnisse und Fähigkeiten zu nutzen. Sie müssen dabei auf die spezifischen Bedürfnisse aller Bevölkerungsgruppen im erforderlichen Umfang eingehen können. Die Vielfalt der Gesellschaft soll sich deshalb auch im öffentlichen Dienst widerspiegeln. Migrantinnen und Migranten, die dort arbeiten, können zudem Vorbilder für andere Menschen aus Zuwandererfamilien sein. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die interkulturelle Öffnung der Verwaltung nicht nur ihrer Funktionsfähigkeit dient, sondern auch zur angemessenen Repräsentanz aller gesellschaftlichen Gruppen führt. Dadurch wird der gesellschaftliche Zusammenhalt gestärkt.

In den eigenen Zuständigkeitsbereichen der öffentlichen Verwaltungen und Betriebe will der Bund eine Erhöhung der Zahl von Auszubildenden mit Migrationshintergrund erreichen.

Der wachsenden Bedeutung des Themas entsprechend wurde bei der Erstellung des Nationalen Aktionsplans Integration (NAP-I) ein eigenes Dialogforum „Migranten im öffentlichen Dienst“ eingerichtet. Es wurde vom Bundesministerium des Innern federführend betreut. Im Ressortkreis verständigten sich die Teilnehmenden auf das strategische Ziel, den Anteil von Migrantinnen und Migranten im öffentlichen Dienst zu erhöhen.

Sowohl der dann entwickelte Bericht⁵³⁸ als auch der dazugehörige Projektplan wurde mit allen am Dialogforum Beteiligten einschließlich der Migranten- und Nichtregierungsorganisationen abgestimmt. Folgende operative Ziele werden mit insgesamt 30 Maßnahmen systematisch verfolgt:⁵³⁹

- Das Interesse am öffentlichen Dienst soll bei Migrantinnen und Migranten gesteigert werden. Hintergrund für die Festlegung dieses Ziels war die Erkenntnis, dass für Personen mit Migrationshintergrund der öffentliche Dienst als potenzieller Arbeitgeber/Ausbilder nicht präsent ist. Das Bundespresseamt hat daraufhin die gemeinsam mit der Beauftragten entwickelte Kampagne „Meine Stadt.Mein Land.Meine Aufgabe.“ gestartet. Das Bundesministerium des Innern hat am 31.1.2012 seine Internet-Seite www.wir-sind-bund.de freigeschaltet, die sich an potenzielle Auszubildende und ihre Eltern richtet;
- Hemmnisse bei der Auswahl und Einstellungen von Bewerberinnen und Bewerbern mit Migrationshintergrund abbauen. Hier geht es insbesondere darum, auch anhand von Best-Practice-Beispielen aus erfolgreichen Kommunen mittelbare Diskriminierungen z.B. bei Stellenausschreibungen oder in Auswahlverfahren zu vermeiden;
- Sensibilisierung aller Beschäftigten für interkulturelle Vielfalt;
- Prüfung der Möglichkeiten zur Datenerhebung zum Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund.

Da die Bundesbehörden jeweils eigene Personalhoheit besitzen und von unterschiedlichen personalwirtschaftlichen Voraussetzungen und Anforderungen auszugehen ist, nimmt der Maßnahmenkatalog auf die speziellen Bedürfnisse der Behörden Rücksicht.

Die Bundesländer haben zum NAP-I eigene handlungsfeldbezogene Beiträge erarbeitet.⁵⁴⁰ Auch sie sind gewillt, die interkulturelle Öffnung ihrer Regelangebote in allen Politikbereichen zu beachten und die interkulturelle Öffnung des öffentlichen Dienstes voranzutreiben. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände

schließlich empfiehlt ihren Mitgliedern und ihren Mitgliedsverbänden, den Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund in den Verwaltungen zu erhöhen, die kommunalen sozialen Dienste konzeptionell und personell den Bedürfnissen der Menschen mit Migrationshintergrund zu öffnen und die Beschäftigten in interkultureller Kompetenz fortzubilden.⁵⁴¹

In etlichen großen Kommunen und den Stadtstaaten ist auf Grund ihrer Bevölkerungsentwicklung und den daraus folgenden veränderten Anforderungen an die Verwaltung die interkulturelle Öffnung und die Erhöhung des Migrantenanteils an den Beschäftigten, insbesondere aber an den Auszubildenden für den mittleren Dienst, schon sehr viel weiter vorangeschritten als im Bund und in den Flächenländern. So konnte z.B. in Berlin durch eine gezielte Politik und ein Bündel von Maßnahmen, auch infolge der Kampagne „Berlin braucht Dich“, der Anteil von Auszubildenden mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst von 8,7 % im Jahre 2006 auf 19 % im Jahre 2010 gesteigert werden. Ziel ist es, bis 2013 25 % zu erreichen, was in etwa dem Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund entspricht.⁵⁴² Ähnliches gelang Hamburg; hier heißt die Kampagne „Wir sind Hamburg! Bist Du dabei?“. Der Migrantenanteil unter den neu eingestellten Auszubildenden konnte von 5 % im Jahr 2006 auf 15 % im Jahr 2010 und 16,5 % im Jahr 2011 gesteigert werden. Die Zielmarke liegt dort bei 20 %.⁵⁴³

Zur Steigerung des Beschäftigtenanteils und zur Gewinnung von Migrantinnen und Migranten für die Beschäftigung auch in gehobenen und höheren Dienst sind darüber hinausgehende Anstrengungen notwendig. Angesichts des Umstandes, dass Einstellungsvoraussetzung für den höheren Dienst ein abgeschlossenes Master-, Magister- oder Diplom-Studium bzw. ein Zweites Staatsexamen ist, dass aber die Hochschulabsolventenquote unter den Personen mit Migrationshintergrund noch deutlich unter der der Einwohner ohne Migrationshintergrund liegt,⁵⁴⁴ wird es in den nächsten Jahren jedoch kaum gelingen können, im höheren Dienst den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund im erwünschten Ausmaß zu steigern. Ähnliches gilt in abgeschwächter Form für den gehobenen Dienst, für den der Abschluss einer (Verwaltungs)Fachhochschule oder ein Bachelor-Studium Zugangsvoraussetzung ist.

538 Die Bundesregierung: Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen. Berlin 2011, S. 140 ff.

539 Ebd., S. 148 ff.

540 Ebd., Anhang.

541 Ebd. 2011, S. 28.

542 Vgl. Pressemitteilung vom 4.4.2011 der Senatorin für Integration, Arbeit und Soziales: www.berlin.de/sen/ias/presse/archiv/20110404.1250.338913.html.

543 Vgl. für 2010 www.migazin.de/2011/05/26/hamburg-immer-mehr-migranten-machen-ausbildung-in-der-verwaltung/; für 2011: www.hamburg.de/bist-du-dabei/.

544 Vgl. Kapitel IV.5.4.

Bisher bestehen rechtliche und methodische Schwierigkeiten, den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst systematisch zu erfassen.⁵⁴⁵ Eine Bestandsaufnahme ist jedoch von besonderer Bedeutung, um eine Weiterentwicklung verfolgen zu können und um die Wirkung der bereits ergriffenen Maßnahmen zur Erhöhung des Beschäftigtenanteils mit Migrationshintergrund zu evaluieren. Unter der Federführung der Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration geht eine Experten-Arbeitsgruppe der Frage nach, ob und in welcher Form eine Erhebung des Anteils der Beschäftigten mit Migrationshintergrund auf Bundesebene umsetzbar ist, um anschließend Empfehlungen für das weitere Vorgehen zu entwickeln.⁵⁴⁶ Der Bericht wird nicht nur auf die rechtlichen Fragen eingehen, sondern auch Empfehlungen zur Definition des Begriffs „Migrationshintergrund“ abgeben sowie zur Implementierungs- und Kommunikationsstrategie bei Erhebungen bzw. Beschäftigtenbefragungen.

545 Mit diesem Problem hat sich bereits eine Arbeitsgruppe der Integrationsministerkonferenz unter Federführung von Hamburg und Berlin befasst; vgl. Ergebnisprotokoll zu TOP 11 der 6. Integrationsministerkonferenz 2011.

546 Projekt 30: Erstellung eines Berichts zu den Möglichkeiten der Datenerhebung.

VI Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse und -qualifikationen

In ihrem letzten Bericht hatte die Beauftragte die Rahmenbedingungen und die zentralen rechtlichen Probleme der Anerkennungspraxis ausländischer Berufsabschlüsse bzw. -qualifikationen in Deutschland umfassend dargestellt. Sie hatte mögliche Lösungswege skizziert, die im Berichtszeitraum im Ressortkreis auf Bundesebene und gemeinsam mit den Ländern erörtert wurden.⁵⁴⁷ Mit der Verabschiedung des Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen – dem Anerkennungsgesetz des Bundes –⁵⁴⁸ ist nun im Berichtszeitraum ein wichtiger weiterer Schritt gemacht, um den von diskriminierenden Regelungen durchzogenen Rechtsbereich unter integrationspolitischer Perspektive umzugestalten. Viele berufsrechtliche Regelungen in Deutschland, z.B. bei der Approbation in den akademischen Heilberufen, führten bis zum Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes des Bundes – neben dem Nachweis der fachlichen Kenntnisse und Fertigkeiten – den Besitz einer bestimmten Staatsangehörigkeit als Voraussetzung für die Ausübung eines Berufes auf. Neben seinem Beitrag zu einer umfassend verstandenen Antidiskriminierungspolitik berührt das Anerkennungsgesetz des Bundes darüber hinaus auch die in Deutschland diskutierten Maßnahmen zu Verbesserungen der Sicherung der Fachkräftebasis. Die Sicherung der Fachkräftebasis fokussiert nicht mehr allein auf eine bessere Realisierung der bereits im Inland befindlichen Erwerbspersonenpotenziale, sondern – wenn auch sehr zaghaft – auf die Einwanderung von ausländischen Fachkräften und ihren Familien.⁵⁴⁹ Verbesserungen werden insoweit für Unionsbürgerinnen bzw. Unionsbürger und für Drittstaatsangehörige realisiert. Das Anerkennungsgesetz ist grundsätzlich in beiden Feldern wirksam: Es verbessert die Arbeitsmarktposition von bereits im Inland aufhältigen Migrantinnen bzw. Migranten und macht Deutschland im internationalen Wettbewerb um ausländische Fachkräfte und ihre Familien attraktiver.

547 Vgl. 8. Lagebericht, Kapitel II.3 und II.9.10, S. 121-139 und S. 226-231.

548 BGBl., Jg. 2011, Teil I Nr. 63 vom 12.12.2011, S. 2515-2552.

549 Vgl. hierzu in diesem Bericht die Kapitel V und XII.3.

1 Anerkennungsgesetz des Bundes

Der federführend vom Bundesministerium für Bildung und Forschung erarbeitete und von der Bundesregierung im März 2011 vorgelegte zustimmungsbedürftige Gesetzentwurf zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen orientiert sich in seinem Artikel 1, dem Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen (BQFG), weitgehend an den vom Bundeskabinett am 09.12.2009 beschlossenen Eckpunkten.⁵⁵⁰ Die im Kabinett beschlossenen Eckpunkte gingen weitgehend auf Arbeiten einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe zurück, die die Beauftragte bereits in der 16. Legislaturperiode ins Leben gerufen hatte.

Der Gesetzentwurf orientiert sich an der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung reglementierter Berufe und dem Bundesvertriebenengesetz. Die Staatsangehörigkeit oder auch die rechtliche Zugehörigkeit der Antragstellerin bzw. des Antragstellers zu einer bestimmten Statusgruppe⁵⁵¹ sind zukünftig nicht mehr relevante Kriterien für den Anspruch auf die Durchführung eines Anerkennungsverfahrens, dessen verfahrensrechtliche Ausgestaltung und den Zugang zu einem Beruf.⁵⁵²

550 Vgl. BR-Drs. 211/11 vom 15.4.2011 bzw. BT-Drs. 17/6260 vom 22.6.2011 und www.bmbf.de/de/15644.php.

551 Zu nennen wären hier z.B. die Gruppe der Spätaussiedlerinnen bzw. Spätaussiedler oder die drittstaatsangehörigen Familienangehörigen einer/eines von ihrem/seinem Freizügigkeitsrecht Gebrauch machenden Unionsbürgerin bzw. Unionsbürgers u.ä.

552 Anders hingegen vgl. §§ 1-4 i.V.m. § 10 Bundesvertriebenengesetz oder Art. 2 Abs. 1 und Art. 10g) Richtlinie 2005/36/EG. Mit Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes bleiben Ausnahmen nunmehr allein im Deutschen Richtergesetz, das eine Berufung zum Richter von der deutschen Staatsangehörigkeit abhängig macht (vgl. § 9 DRiG) sowie im Bundesbeamtengesetz und dem Beamtenstatusgesetz bestehen. Die beamtenrechtlichen Regelungen schließen Drittstaatsangehörige grundsätzlich aus und lassen sie nur unter bestimmten weiteren Bedingungen zu (§ 7 Abs. 1 und 2 BBG und § 7 BeamStG). Die geltenden beamtenrechtlichen Regelungen dürften unionsrechtlich diskussionswürdig sein, vgl. hierzu Grabitz/Hilf/Nettesheim: Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, Bd. I – Loseblattsammlung: Art. 18 Rdnrn. 31 f. und Art. 45, Rdnrn. 28 ff., 238, 268, 420 ff. und jüngst Schlikker, Michael / Tabbara, Tarik: Der Zugang von

In Artikel 2 wird das Berufsbildungsgesetz über kurze Verweise an das Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz angepasst. Eine Gleichwertigkeitsfeststellung entspricht einer bestandenen Aus- und Fortbildungsprüfung nach dem Berufsbildungsgesetz. Ähnlich wird in Artikel 3 für das Handwerk verfahren: Die Gleichwertigkeitsfeststellung entspricht der Gesellenprüfung bzw. berechtigt zur Eintragung in die Handwerksrolle als Meister. In den Artikeln 4 bis 61 werden abweichend vom Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz einzelne berufsrechtliche Regelungen normiert, wobei insbesondere die Regelungen im Bereich der Heil- und Gesundheitsberufe an die Grundsystematik und an die Kriterien der Gleichwertigkeitsprüfung anknüpfen. Artikel 62 schließlich legt das Inkrafttreten des Gesetzes fest.

1.1 Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz

Das Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz erfasst – wie § 10 Bundesvertriebenengesetz – sowohl die nicht reglementierten (§§ 4-8 BQFG) als auch die reglementierten Berufe (§§ 9-13 BQFG).⁵⁵³ Damit wird im nicht reglementierten Bereich insbesondere für die rund 350 Ausbildungsberufe im dualen System ein Anspruch auf Durchführung eines Anerkennungsverfahrens geschaffen, den bisher insbesondere Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler hatten. Im reglementierten Bereich werden die bestehenden Grundsätze der Richtlinie 2005/36/EG – mit Ausnahme der Möglichkeiten der sogenannten „automatischen Anerkennung“ – weitgehend auf Drittstaatsabschlüsse erstreckt.

Als Maßstab für eine Gleichwertigkeitsprüfung muss stets ein inländischer Referenzberuf herangezogen werden können (§ 2 Abs. 1 BQFG). Die im Ausland absolvierte Ausbildung muss also berufsspezifische Fachkompetenzen vermitteln, um bewertet werden zu können.⁵⁵⁴ Die Ausbildungsnachweise müssen darüber hinaus zumindest belegen, dass im Ausland vergleichbare berufliche

Tätigkeiten ausgeübt werden durften (§§ 4 Abs. 1 Nr. 1 und 9 Abs. 1 Nr. 1 BQFG).

Das Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz räumt jeder Person mit im Ausland erworbenen Nachweisen zu Bildungsabschlüssen – soweit die Absicht zur Aufnahme einer entsprechenden Erwerbstätigkeit im Bundesgebiet besteht – einen Verfahrensanspruch ein (§§ 2 Abs. 2, 3 Abs. 2 und 6 Abs. 1 BQFG). Die Bewertung erworbener Berufserfahrung (§ 3 Abs. 1 BQFG) ist für den Fall in die Gleichwertigkeitsprüfung einzubeziehen, dass bei der Prüfung der Ausbildungsnachweise im Sinne von Abschlussprüfungs- bzw. Ausbildungszeugnissen die Gleichwertigkeit nicht festgestellt wird, sondern „wesentliche Unterschiede“ vorliegen (§§ 4 Abs. 2 Nr. 3 und 9 Abs. 2 Nr. 3 BQFG). Die Einbeziehung der Berufserfahrung bzw. aller absolvierten Ausbildungsgänge vermag – in Anlehnung an die Richtlinie 2005/36/EG zu reglementierten Berufen – auch Unterschiede in der Ausbildungsdauer und bei den Ausbildungsinhalten auszugleichen.

Das Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz behandelt damit in Drittstaaten erworbene berufliche Qualifikationen systematisch im Wesentlichen wie innerhalb der Europäischen Union erlangte Berufsqualifikationen. Es räumt den für die Anerkennung zuständigen Stellen darüber hinaus die Möglichkeit ein, unterschiedliche Überprüfungsinstrumente zu entwickeln und anzuwenden, um ggf. fortbestehende Zweifel an der Qualität der nachgewiesenen ausländischen Berufsqualifikationen auszuräumen (§ 14 BQFG).

Wenn die Gleichwertigkeit der erworbenen Berufsqualifikationen einschließlich der Berufserfahrung mit der inländischen Berufsbildung nicht festgestellt werden kann, hat die zuständige Behörde hierüber einen Bescheid zu erstellen, der die wesentlichen Unterschiede, aber auch die vorhandenen Qualifikationen aufführt (§§ 7 und 10 BQFG). Für die behördlichen Entscheidungen werden Fristen festgelegt, die mit der Vorlage der vollständigen Unterlagen beginnen (§§ 6 und 13 BQFG). Im Bereich der reglementierten Berufe sind mit Blick auf das Unionsrecht Ausgleichsmaßnahmen (Eignungsprüfungen oder Anpassungslehrgänge) vorgesehen, die die festgestellten wesentlichen Unterschiede zu kompensieren vermögen (§ 11 BQFG). Aber auch generell zielt das Anerkennungsgesetz des Bundes auf Anpassungs- bzw. Nachqualifizierung statt – wie bisher – auf Umschulung oder auf ein erneutes Durchlaufen einer Ausbildung im gleichen Berufsfeld. Schließlich sieht das Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz noch die Einführung einer Bundesstatistik vor, um die Wirkungen und Ergebnisse der gesetzlichen Änderungen beobachten und bewerten zu können (§§ 17 und 18 BQFG).

Drittstaatsangehörigen zum Beamtenverhältnis nach Europarecht, in: Barwig, Klaus / Döbelstein, Rainer (Hrsg.): Den Fremden akzeptieren. Festschrift für Gisbert Brinkmann, Baden-Baden 2012, S. 277-288.

553 Zur unionsrechtlichen Definition von reglementierten Berufen vgl. Art. 3 Abs. 1a und 2 Richtlinie 2005/36/EG.

554 Die Einschätzung der Inhalte und damit der Qualität von ausländischen Hochschulausbildungen in Fächern wie Chemie, Biologie, Mathematik oder Wirtschaftswissenschaften erfolgt hingegen weiterhin im Rahmen von Zeugnisbewertungen durch die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB), die im Rahmen von Bewerbungs- bzw. Auswahlverfahren auch für inländische Arbeitgeber von Interesse sein können.

1.2 Abweichungen vom Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz im Fachrecht

Von großer Bedeutung für die künftige Anerkennungspraxis in Deutschland⁵⁵⁵ ist die in § 2 Abs. 1 BQFG vorgenommene Festlegung, dass das Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz nur gilt, „sofern die entsprechenden berufsrechtlichen Regelungen nicht etwas anderes bestimmen.“ Hier wird der Raum für Abweichungen im Berufsrecht eröffnet, der durch die besonderen Regelungen in Art. 3 bis 61 Anerkennungsgesetz ausgefüllt ist. Die Abweichungen vom Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz ergeben sich aus den unterschiedlichen Anforderungen der Berufszulassung bzw. Berufsausübung im jeweiligen Fachrecht. Sie erfolgen aber vor allem auch bei den Regelungen über den Nachweis der Gleichwertigkeit der Berufsqualifikationen, wenn die zuständigen Stellen bei der Prüfung der eingereichten Unterlagen „wesentliche Unterschiede“ festgestellt haben. Die oder der Anerkennungssuchende kann das Vorliegen der Gleichwertigkeit der vorhandenen Berufsqualifikationen dann auf verschiedenen Wegen nachweisen, um den Berufszugang zu erhalten.

Hierbei ist grob zu unterscheiden zwischen

- Anpassungslehrgang,
- Eignungs- und
- Kenntnis(stand)prüfung.

Der Anpassungslehrgang und die Eignungsprüfung sind Instrumente, die der Richtlinie 2005/36/EG für reglementierte Berufe entnommen sind. Sie fokussieren auf die im Rahmen der Gleichwertigkeitsprüfung festgestellten „wesentlichen Unterschiede“ und rücken diese in den Mittelpunkt des Anerkennungsverfahrens. Bei der Kenntnisstandprüfung wird hingegen grundsätzlich der gesamte „Kanon“ einer Berufsausbildung betrachtet. Sie überprüft umfassend das Vorhandensein der im Inland geforderten Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten entsprechend einer Abschlussprüfung zu einem Ausbildungsgang.

Insbesondere wenn – wie in Deutschland größtenteils – eine standardisierte Vorbereitungsmöglichkeit nicht besteht, entspricht die Überprüfung vorhandener im

Ausland erworbener Berufsqualifikationen in Form der Kenntnisstandprüfung den Bedürfnissen der Betroffenen weniger als die Eignungsprüfung oder der Anpassungslehrgang. Die Kenntnisstandprüfung setzte bisher die Betroffenen, die eine Berufsausbildung erfolgreich absolviert und oft erhebliche Berufserfahrung vorzuweisen haben – jedenfalls systematisch betrachtet –, weitgehend mit inländischen Auszubildenden unmittelbar vor deren Berufsabschlussprüfung gleich. Für die Kenntnisstandprüfung werden nicht selten Argumente der öffentlichen Sicherheit, des Verbraucherschutzes oder – bei Gesundheitsberufen – des Patientenschutzes ins Feld geführt. Die gesetzliche Entscheidung für eine Kenntnisstandprüfung berücksichtigt die individuelle Bildungs- bzw. Ausbildungsbiografie der Anerkennungssuchenden weniger als der Anpassungslehrgang oder die Eignungsprüfung. Die Kenntnisstandprüfung vermischt zudem – je nach Ausgestaltung mehr oder weniger – die Überprüfung des erfolgreichen Qualifikationserwerbs mit der Überprüfung des erfolgreichen Qualifikationstransfers von einem ausländischen in das inländische Bildungs- bzw. Berufssystem. Deshalb wird in den Fachrechtsgebieten, in denen eine Kenntnisstandprüfung vorgesehen ist, grundsätzlich darauf zu achten sein, dass der Unterschied zur Ausbildungsabschlussprüfung immer deutlich ist⁵⁵⁶ und dass den Betroffenen eine angemessene ggf. standardisierte Vorbereitung auf den Ablauf und den Inhalt der Kenntnisstandprüfung in ihrer neuen Heimat möglich ist.

Tatsächlich äußern Zugewanderte mit einer qualifizierten ausländischen Berufsausbildung oftmals den Wunsch, sich mit dem neuen Arbeitsumfeld, anderen Arbeitsabläufen und ggf. anderen Maschinen und Geräten in ihrer neuen Heimat vertraut machen zu können. Sie wollen die ggf. neuen Anforderungen an ihre berufliche Tätigkeit kennenlernen. Hier fehlt es jedoch oft an auf die individuellen Bedürfnisse der Anerkennungssuchenden zugeschnittenen Angeboten. Das gilt selbst für relativ internationalisierte Berufsausbildungsgängen wie die akademischen Heilberufe. Nicht selten wird im Ergebnis auf das vollständige Durchlaufen des inländischen Ausbildungsgangs verwiesen. Aus Sicht der Beauftragten spricht hingegen viel für eine grundsätzliche Entscheidung für die Absolvierung von Anpassungslehrgängen bei

555 Vgl. zur gegenwärtigen Praxis sehr anschaulich Englmann, Bettina / Müller-Wacker, Martina: Analyse der bundesweiten Anerkennungsberatung im Modellprojekt Global Competences. Dokumentation 2008-2009. Projekt Global Competences. Augsburg 2010 (abrufbar unter www.migranet.org), S. 94 f.

556 Siehe z.B. für Ärzte: Art. 29 Nr. 2 (zu § 4 Abs. 6a BÄO) des Anerkennungsgesetzes. Die Begründung im Änderungsantrag des federführenden Bundestagsausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung führt dazu aus, dass die Kenntnisprüfung „keine vollständige Abschlussprüfung der Ausbildung“ umfasst (BT-Drs. 17/7218 Beschlussempfehlungen und Bericht); gleiche Regelungen bestehen auch bei den anderen akademischen Heilberufen und den Gesundheitsfachberufen.

nicht festgestellter Gleichwertigkeit und ggf. – wie in der Richtlinie 2005/36/EG – für die Wahlmöglichkeit zwischen Anpassungslehrgang und Eignungsprüfung.

Das Anerkennungsgesetz des Bundes hat sich etwa für den Bereich der nicht akademischen Heilberufe (Art. 35-47) bei in Drittstaaten erworbenen Abschlüssen grundsätzlich für die Wahlmöglichkeit des Anerkennungssuchenden zwischen Anpassungslehrgang und Kenntnisstandprüfung entschieden. Der Anpassungslehrgang muss mit einer Prüfung zu seinem Inhalt abschließen. Nur in der Altenpflege (Art. 37) liegt es im Ermessen der zuständigen Behörden, auch eine Eignungsprüfung als ausreichend zu erachten.

Bei den akademischen Heilberufen (Art. 22 und 29-34c) hingegen wird bei in Drittstaaten erworbenen Abschlüssen bei nicht festgestellter Gleichwertigkeit allein eine Kenntnisstandprüfung vorgesehen, die sich „auf den Inhalt der staatlichen Abschlussprüfung bezieht.“ Wird die Gleichwertigkeit nicht festgestellt, kann der gesamte Inhalt der Staatsprüfung Gegenstand dieser Prüfung werden und nicht – wie bei im EU- bzw. im EWR-Raum erworbenen Abschlüssen – nur die von der zuständigen Behörde festgestellten Defizite (Eignungsprüfung). In der fachpolitischen Diskussion wurde als Grund hierfür vor allem der Patientenschutz angeführt. Die Inhalte und der Ablauf der Kenntnisstandprüfung werden bei den akademischen Heilberufen künftig bundeseinheitlich über eine Rechtsverordnung festgelegt (vgl. § 4 Abs. 6a BÄO). In der Gesetzesbegründung ist bereits klar gestellt, dass die Kenntnisstandprüfung bei in Drittstaaten erworbenen Abschlüssen keine vollständige Abschlussprüfung umfasst. Bisher waren die Anforderungen der Kenntnisstandprüfung für die Anerkennungssuchenden sehr unklar und unterschieden sich mitunter selbst innerhalb eines Bundeslandes, weil sie mittelbar von den Prüfungsordnungen der nächstgelegenen Universität abhingen. Vor diesem Hintergrund ist es auch zu begrüßen, dass bei den akademischen Heilberufen eine Evaluierungsregelung festgeschrieben wurde (vgl. § 3 Abs. 8 BÄO). Die Beauftragte wird insbesondere beobachten, wie sich die anerkennungsverfahrenrechtliche Einschränkung im Falle von Drittstaatsabschlüssen im Bereich der akademischen Heilberufe bewährt und ob sie noch zeitgemäß ist.⁵⁵⁷

557 Jenseits des Zuständigkeitsbereiches der Beauftragten dürfte beobachtet werden, ob die nun gefundene Regelung für Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler im Ergebnis eine rechtliche Verschärfung darstellt, da diese bisher aufgrund ihrer deutschen Staatsangehörigkeit oftmals als Unionsbürgerinnen und Unionsbürger behandelt wurden und ihnen nach § 3 BÄO – trotz eines in einem Drittstaat erworbenen Abschlusses – die Möglichkeit der Eignungsprüfung offenstand.

1.3 Verbesserungen in den Anerkennungsstrukturen

1.3.1 Informations- und Beratungsangebote für Anerkennungssuchende

Das Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung (IQ)“, das von den Bundesministerien für Arbeit und Soziales und für Bildung und Forschung und der Bundesagentur für Arbeit gemeinsam getragen wird, zielt auf eine bessere Arbeitsmarktintegration von Erwachsenen mit Migrationshintergrund. Ein Förderschwerpunkt des Programms besteht darin, die Umsetzung des Anerkennungsgesetzes unterstützend zu begleiten. Es werden Regionale Anlaufstellen gewährleistet, die Informationen vorhalten und Anerkennungsinteressierte an die zuständigen Stellen verweisen. Zudem werden Schulungsangebote für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Regelinstitutionen (Behörden, Kammern und Migrationsberatung) aufgebaut.

Eine von fünf Fachstellen zu den Schwerpunktthemen des Förderprogramms (Anerkennung, berufsbezogene Sprachförderung, Qualifizierung, Existenzgründung, Diversity Management) befasst sich ausschließlich mit der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse bzw. -qualifikationen. Die Fachstelle unterstützt die regionalen Akteure des Förderprogramms durch die Bereitstellung von fachlicher Expertise im Handlungsfeld.

Darüber hinaus wurde das Bundesinstitut für Berufsbildung im Rahmen des Förderprogramms IQ mit dem Aufbau eines internetgestützten Informationsportals für Anerkennungssuchende beauftragt (www.anerkennung-in-deutschland.de). Das Portal richtet sich in erster Linie an Anerkennungsinteressierte und deren Beraterinnen und Berater und umfasst sämtliche wichtige Informationen zu den rechtlichen Grundlagen, Anerkennungsverfahren und zuständigen Stellen.

Neben den Angeboten des Förderprogramms IQ hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung eine bundesweite Hotline zum Anerkennungsgesetz eingerichtet (0049 (0)30 18-15-1111), die Informationen auf Deutsch und Englisch vorhält. Zu dem sind mehrsprachige Informationsflyer (deutsch, englisch, französisch, spanisch, polnisch, tschechisch, russisch, arabisch und türkisch) mit Basisinformationen zum Anerkennungsgesetz des Bundes erstellt worden, die auf der Internetseite des Bundesamtes sowie unter dem Anerkennungsportal (www.anerkennung-in-deutschland.de) abrufbar sind.

1.3.2 Unterstützungsangebote für zuständige Stellen

Darüber hinaus finanziert die Bundesregierung Maßnahmen, um die zuständigen Stellen – insbesondere im Bereich der Ausbildungsberufe, in dem mit dem Anerkennungsgesetz erstmals ein allgemeiner Rechtsanspruch auf die Bewertung von Auslandsqualifikationen eingeführt wurde – in ihrer Aufgabenwahrnehmung zu unterstützen. Im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie wird ein Internetportal mit Informationen zu ausländischen Berufsbildungssystemen und -abschlüssen aufgebaut (www.bq-portal.de). Zudem fördert das Bundesministerium für Bildung und Forschung das Projekt „Prototyping“, mit dem ein standardisiertes Verfahren für die Bewertung im Ausland erworbener Qualifikationen für die entwickelt wird, bei denen ein reiner Dokumentenvergleich nicht möglich ist.

2 Bund-Länder-Gespräche

Ausgangspunkt für die Erörterungen zwischen dem Bund und den Ländern war die Dresdner Vereinbarung der Regierungschefs vom 22.10.2008. Bereits damals war klar, dass die Reform des Systems der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen – neben den berufsrechtlichen Änderungen auf den Ebenen des Bundes und der Länder – vor allem erhebliche Änderungen bei den für die Anerkennung zuständigen Stellen in den Ländern erforderlich machen würde.

Der Zweite Bericht der nach dem Dresdner Bildungsgipfel eingerichteten Bund-Länder-AG „Anerkennungsverfahren“ wurde der 204. Amtschefkonferenz am 18.11.2010 zur Kenntnisnahme vorgelegt. Die Arbeitsgruppe erhielt daraufhin den Auftrag, konkretere Vorschläge zu erarbeiten, in die – über die Beteiligung des Bundes – auch jeweils der Erörterungsstand zum Gesetzentwurf des Bundes einging. Die 207. Amtschefkonferenz stellte am 15.9.2011 die Erfüllung des Arbeitsauftrags fest und löste die Bund-Länder-AG „Anerkennungsverfahren“ auf. Sie richtete eine neue „AG der koordinierend zuständigen Ressorts“ der Länder ein. Diese tagte am 24.11.2011 erstmalig und beauftragte zwei Unterarbeitsgruppen, zu den Themenbereichen „Rechtsetzung (in den Ländern)“ und „Einheitlicher Verwaltungsvollzug“ Vorschläge zu erarbeiten.

Auf Vorschlag der „AG der koordinierend zuständigen Ressorts“ und deren Unterarbeitsgruppe „Rechtsetzung“ einigte sich die 209. Amtschefkonferenz am 09.02.2012 auf eine Musterregelung für die Anerkennungsgesetze der 16 Länder, die sich weitgehend am Berufsqualifikations-

feststellungsgesetz des Bundes orientiert.⁵⁵⁸ Aus fachlicher Sicht wäre die Umsetzung des gewählten Lösungsvorschlags zu begrüßen, weil damit das vom Bund in seinem Zuständigkeitsbereich gewählte Vorgehen sowie die Maßstäbe bzw. Verfahrenstandards auf sämtliche Berufe im Bundesgebiet erstreckt würden. Zugleich blieben – soweit diese geboten wären – Abweichungen im Fachrecht in Länderzuständigkeit möglich.

Die Länder haben zusätzlich zu beachten, dass Abweichungen im Fachrecht der Länder, die in den Fachministerkonferenzen keine breite Zustimmung erhalten, dort zu unterschiedlichen Anerkennungsvoraussetzungen in den gleichen Berufen führen würden. Der Berufszugang könnte dann in einem Land durch Anerkennung erlaubt (bzw. verboten) werden und in einem oder mehreren anderen ggf. versperrt (bzw. erlaubt) werden. Da die allgemeinen Bestimmungen der Musterregelung zu den Länder-Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzen – anders als auf der Ebene des Bundes – jeweils dem Landes-Fachrecht vorgehen sollen, kämen die Fachressorts in den Ländern nicht umhin, geplante Abweichungen im Kabinett bzw. in den Parlamenten in den Ländern auch politisch zu vertreten. Bleiben die Ressorts untätig, würde das Landes-Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz gelten.

Ferner haben sich die Länder zum Ziel gesetzt, Regelungen zur „Geltungserstreckung“ von Anerkennungsbescheiden für landesrechtlich geregelte Berufe zu entwickeln. Hiermit soll – die gleichen rechtlichen Grundlagen bzw. Anforderungen in den Ländern vorausgesetzt – einerseits erreicht werden, dass die gleichen Anerkennungssuchenden nicht in unterschiedlichen Ländern Anträge auf Feststellung der Gleichwertigkeit stellen können. Andererseits würde eine in einem Bundesland erfolgte Anerkennung die Mobilitätschancen im Bundesgebiet erhöhen, da auch sie bundesweit gelten würde. Liegen unterschiedliche rechtliche Regelungen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen in dem Anerkennungs(bundes)land und in dem Ziel(bundes)land vor, soll die oder der Betreffende jedenfalls so behandelt werden wie eine „Ausbildungsinländerin“ bzw. ein „Ausbildungsinländer“ des Anerkennungs(bundes)landes.

Für den Fall (fortbestehender) unterschiedlicher rechtlicher Grundlagen bzw. Voraussetzungen im Fachrecht der Länder, käme damit eine formale Ablehnung eines weiteren Antrags auf Feststellung der Gleichwertigkeit nach einer bereits erfolgten Anerkennung wohl nur selten in Betracht: Es müsste unstreitig sein, dass das

⁵⁵⁸ Vgl. Pressemitteilung vom 15.2.2012. Die Länder haben die Gesetzgebungszuständigkeit z.B. für den Lehrerberuf, die Sozial- und die Ingenieursberufe.

Ziel(bundes)land höhere Anforderungen an die Berufsqualifikationen festgelegt hat und die bzw. der Betreffende diese – ggf. auch nach Einbeziehung ihrer bzw. seiner gesamten im Aus- oder Inland erworbenen Berufserfahrung – nicht erfüllt. Dasselbe dürfte für Fälle gelten, in denen ein erstes Anerkennungsverfahren in einem Bundesland negativ geendet hat, dieses Land aber – relativ zu einem anderen Bundesland – höhere Anforderungen an die Berufsqualifikationen stellt. Zusammenfassend ist deshalb festzustellen, dass voneinander abweichendes Fachrecht in den Ländern die heute unübersichtliche und komplizierte Praxis nicht verändern würde. In den Ländern sollten deshalb sowohl in den Landes-Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzen als auch im Fachrecht – soweit wie irgend möglich – einheitliche Regelungen geschaffen werden.

Bei der zweiten Unterarbeitsgruppe „Einheitlicher Verwaltungsvollzug“ standen Fragen der Bündelung der Zuständigkeiten für Anerkennungsverfahren, einheitliche Gebührenregelungen sowie die Umsetzung bzw. Sicherstellung der Erhebung der Daten nach § 17 Berufqualifikationsfeststellungsgesetz des Bundes im Mittelpunkt.

Hinsichtlich der möglichen aus dem Ausland gestellten Anträge auf Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen hat die 209. Amtschefskonferenz am 09.02.2012 die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) mit der Wahrnehmung der Aufgabe „Zentrale Anlaufstelle für Anträge aus dem Ausland“ beauftragt. Davon umfasst ist eine rechtlich unverbindliche Servicefunktionen wie beispielsweise die Registrierung des Antrags, die Zuordnung zu einem (oder ggf. mehreren) inländischen Referenzberuf(en) und auch die Weiterleitung an die zuständige Stelle.

Für die über das Bundesrecht geregelten Berufe wird die Zielrichtung verfolgt, zunächst pro Land und Beruf eine zuständige Stelle zu etablieren. Als weiterer Schritt wird eine Bündelung über die Ländergrenzen hinweg als sinnvoll erachtet. Bei landesrechtlich geregelten Berufen soll die länderübergreifende Zusammenarbeit vertieft werden. Die vorhandenen oder im Aufbau befindlichen Datenbanken und Portale werden aufeinander abgestimmt und aktualisiert. Um die Antragstellenden statistisch zuordnen zu können bzw. Doppelregistrierungen zu vermeiden, wird in den Landes-Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzen auch der Wohnort erhoben. Letzteres sollte auch im Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz des Bundes nachvollzogen werden.

Bei den Gebühren wird die Zielrichtung verfolgt, eine weitgehend einheitliche Vorgehensweise über die Festlegung von unterschiedlichen „Gebührenkorridoren“

festzulegen. Die Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten haben sich dafür ausgesprochen, dass Anerkennungsverfahren einfach und unbürokratisch laufen sollen. Die Arbeitsgruppe schlägt vor, nur zwischen „einfachen Gleichwertigkeitsprüfungen“, „das einfache Maß übersteigenden Gleichwertigkeitsprüfungen“ und „Gleichwertigkeitsprüfungen auf der Grundlage sonstiger geeigneter Verfahren“ zu differenzieren. Darüber hinaus soll auch eine Verständigung über Befreiungs- oder Reduzierungstatbestände erfolgen. Insgesamt sind Gebühren nur aufwandsbezogen zu erheben. Sie sollten aus Sicht der Beauftragten auch aus integrationspolitischen Erwägungen nicht so hoch sein, dass sie abschreckend wirken.

3 Vorschlag einer Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen

Nach Vorlage und Erörterung des Grünbuchs zur Überarbeitung der unübersichtlichen und umfangreichen Richtlinie über Berufsqualifikationen 2005/36/EG am 22.06.2011 hat die Kommission im Dezember 2011 einen Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG vorgelegt.⁵⁵⁹ Nicht alle der mit dem Grünbuch angesprochenen Punkte haben – wohl auch aufgrund sehr unterschiedlicher Einschätzungen aus den Mitgliedstaaten – letztlich Eingang in den Richtlinienentwurf der Kommission gefunden, der ab dem Jahr 2012 in den Gremien des Rates und im Europäischen Parlament erörtert werden wird.

Der Kommissionsvorschlag zielt auf eine Vereinfachung der Anerkennungsverfahren durch die Einführung eines Europäischen Berufsausweises. Dieser soll die Anerkennungsverfahren nicht ersetzen, sondern vereinfachen und beschleunigen (Art. 3 Abs. 1k und 4a ff.). Der Europäische Berufsausweis soll von dem „Herkunftsmitgliedstaat“ (Ausbildungsstaat) ausgestellt und in das Binnenmarktinformationssystem eingetragen werden. Danach soll er vom Aufnahmemitgliedstaat als gültig anerkannt werden außer im Falle der Dienstleistungserbringung, die nicht die öffentliche Gesundheit oder Sicherheit berührt. Auf welche Berufsgruppen der Europäische Berufsausweis Anwendung finden soll und auf welchem Wege dies entschieden wird, ist noch offen.

559 KOM (2011) 367 endg. und KOM (2011) 883 endg. vom 19.12.2011.

Darüber hinaus soll die Möglichkeit eines partiellen Berufszugangs eingeführt werden, wenn nicht ein zwingender Grund des Allgemeininteresses wie die öffentliche Gesundheit entgegen steht (Art. 4f). Die angestrebte Berufstätigkeit muss sich zudem „objektiv“ von der eigentlich angestrebten Berufstätigkeit trennen lassen. Dies soll dann der Fall sein, wenn die abgetrennte Berufstätigkeit auch im Herkunftsland eigenständig ausgeübt werden kann. In diesen – wohl seltenen – Fällen wäre die Tätigkeit dann aber unter der Berufsbezeichnung des Herkunftsmitgliedstaats auszuüben.

Im Bereich der Zugangsvoraussetzungen und der Mindestausbildungsanforderungen für die sogenannten „sektoriellen Berufe“, die eine automatische Anerkennung der Diplome in anderen Mitgliedstaaten eröffnen, schlägt die Kommission Anpassungen vor. Mit Blick auf Deutschland ist insbesondere die geplante Anhebung der geforderten allgemeinen Schulausbildung für Krankenschwestern bzw. Krankenpfleger und Hebammen von zehn auf zwölf Jahre auch bildungs- und integrationspolitisch problematisch (Art. 31 und 40). Die Berufswahl für Realschülerinnen und -schüler in Deutschland würde mit dem Kommissionsvorschlag erheblich eingeschränkt. Hier gilt es aus Sicht der Beauftragten – bereits aus integrationspolitischen Gründen – ggf. auch über ergänzende Regelungen im Unionsrecht sicherzustellen, dass die Ausbildungs- und Erwerbschancen von Schülerinnen und Schülern mit Realschulabschluss gewahrt werden, ohne die zunehmenden Anforderungen an die beiden Berufe auszublenden, die im europäischen Ausland nahezu ausnahmslos entsprechend dem Kommissionsvorschlag konzipiert sind.

Darüber hinaus sollen Akteure aus den Mitgliedstaaten unter bestimmten Bedingungen gemeinsame Ausbildungsrahmen (Anforderungen) vereinbaren können (Art. 49a). Die erworbene Berufsausbildung bzw. die Berufsqualifikation würde dann automatisch anerkannt.

Hinsichtlich der vorübergehenden Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen enthält der Entwurf Klarstellungen etwa bzgl. der Anforderungen bei Berufen mit Gesundheits- und Sicherheitsbezug oder der vorzulegenden Dokumente (Art. 7 und 8).

Der Kommissionsentwurf sieht auch einen Vorwarnmechanismus vor (Art. 56a), der die Mitgliedstaaten über Personen informieren soll, denen die Ausübung ihres Berufes untersagt wurde. Schließlich sollen die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, die von ihnen reglementierten Berufe in ein öffentlich zugängliches Verzeichnis der Kommission einzustellen und ihre Berufsreglementierungen

auf ihre Verhältnismäßigkeit hin zu überprüfen (Art. 59).

Die Beauftragte bedauert insbesondere, dass es – anders als beim Anerkennungsgesetz des Bundes – nicht zu einer stärkeren systematischen Einbeziehung von in Drittstaaten erworbenen Berufsqualifikationen in die allgemeinen Regelungen der Richtlinie gekommen ist. So bleibt es z.B. bei der aus Sicht der Beauftragten unbefriedigenden Situation, dass unionsrechtliche Regelungen zur Anerkennung von Drittstaatsqualifikationen nach Art. 2 Abs. 2 und Art. 3 Abs. 3 Richtlinie 2005/36/EG im Grunde nur für Weiterwanderungsfälle innerhalb der Europäischen Union bestehen. Die erneute Überprüfungsmöglichkeit einer bereits von einem Mitgliedstaat anerkannten Drittstaatsberufsqualifikation durch den zweiten Mitgliedstaat nach Art. 10g Richtlinie 2005/36/EG bleibt auch für Berufe bestehen, die der automatischen Anerkennung unterfallen. Fragen der erstmaligen Anerkennung von Drittstaatsabschlüssen durch einen Mitgliedstaat werden damit unionsrechtlich weiterhin nur rudimentär berücksichtigt.

VII Gesellschaftliche Integration

1 Gesundheitliche Situation und Versorgung von Migrantinnen und Migranten und Lage älterer Migrantinnen und Migranten

Menschen mit Migrationshintergrund sind sowohl als Patientinnen und Patienten als auch als Beschäftigte im Gesundheitswesen und in der Versorgung von Pflegebedürftigen präsent. Auch das Gesundheitswesen steht daher vor der Herausforderung, zeitgemäße Antworten auf die gesellschaftliche Vielfalt zu finden. Die Einrichtungen müssen Orte der interkulturellen Öffnung und der migrations- und kultursensiblen Versorgung und Betreuung sein. Eine angemessene gesundheitliche Vorsorge und Versorgung ist mittelfristig kostengünstiger für das Gesundheitswesen und dient auch der Sicherstellung der öffentlichen Gesundheit.

Das Gesundheitswesen in Deutschland gilt in vielen Bereichen als vorbildlich. Migrantinnen und Migranten profitieren aber oft zu wenig von den Möglichkeiten der Prävention und Versorgung. Das liegt zum Teil an sprachlichen und kulturellen Hürden, rechtlichen Einschränkungen und Prioritäten in anderen Bereichen der Daseinsvorsorge sowie an fehlenden Kenntnissen des deutschen Gesundheitssystems. Zudem spielen mangelnde Kenntnisse und Erfahrungen im Umgang mit Patientinnen und Patienten mit Migrationshintergrund und bestimmten Krankheitsbildern seitens der im Gesundheitswesen tätigen Personen eine Rolle. Eine besondere Hürde in allen Bereichen der gesundheitlichen und pflegerischen Versorgung sind nicht ausreichende Deutschkenntnisse. Mit dem Aufholen bisheriger Versäumnisse in der sprachlichen und sozialen Integration werden sich das Informationsverhalten, die individuelle Vorsorge und die Verständigung mit dem medizinischen und pflegerischen Personal zügig verbessern können.

Im Berichtszeitraum sind weitere Projekte und Maßnahmen der interkulturellen Öffnung in vielen Einrichtungen wie Krankenhäusern, Gesundheitsämtern, Fortbildungsstätten, Pflegeheimen, Arztpraxen etc. fortgeführt und initiiert worden. Initiativen und Projekte von

spezialisierten Migrantenorganisationen haben ihre Wirkung bei der gesundheitlichen Aufklärung weiter entfaltet.

Die Bundesregierung hat mit der erstmaligen Einrichtung eines Dialogforums Gesundheit und Pflege im Nationalen Aktionsplan Integration der wachsenden Bedeutung der Thematik Rechnung getragen.⁵⁶⁰

Darüber hinaus hat der von der Beauftragten koordinierte bundesweite Arbeitskreis Migration und öffentliche Gesundheit ein Positionspapier zu den zentralen Themen der gesundheitlichen Versorgung von Migrantinnen und Migranten erstellt.⁵⁶¹

Hinsichtlich der Beschäftigten im Gesundheitswesen hat das am 01.04.2012 in Kraft getretene Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen – das Anerkennungs-gesetz des Bundes⁵⁶² – Verbesserungen und Vereinfachungen in diesem reglementierten Bereich mit sich gebracht. Insbesondere ist hervorzuheben, dass die Approbation in den akademischen Heilberufen nun nicht mehr grundsätzlich an den Besitz einer bestimmten Staatsangehörigkeit geknüpft ist, so dass die Approbation ausschließlich an die fachlichen Qualifikationen der Drittstaatsangehörigen anknüpft. Auch besteht auf die Durchführung eines Anerkennungsverfahrens nunmehr ein allgemeiner Rechtsanspruch.⁵⁶³ Bei den akademischen Heilberufen ist ein mehrstufiges Anerkennungsverfahren vorgesehen. Sollte ein Vergleich der absolvierten mit der in Deutschland vorgesehenen Ausbildung dazu führen, dass wesentliche Unterschiede festgestellt werden, die auch nicht durch Berufspraxis ausgeglichen werden können, kann – im Falle von Drittstaatsabschlüssen – eine Kenntnisstandprüfung durchgeführt werden, die sich auf den Inhalt der staatlichen Abschlussprüfung bezieht. Auch bei den nicht akademischen Heilberufen ist ein mehrstufiges Verfahren vorgesehen. Soweit erforderlich besteht bei Drittstaatsabschlüssen die Wahlmöglichkeit zwischen der Absolvierung eines Anpassungslehrgangs mit abschließender Prüfung oder einer Kenntnisprüfung. In der Altenpflege wiederum kann die zuständige

560 Vgl. Kapitel VII.1.1.2.

561 www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragtefuerIntegration/weitereschwerpunkte/node.html.

562 BGBl., Jg. 2011, Teil I Nr. 63 vom 12.12.2011, S. 2515-2552.

563 Vgl. zu den Einzelheiten Kapitel VI. und VI.1.2.

Behörde auch eine Eignungsprüfung, die sich allein auf die von ihr festgestellten Defizite beschränkt, als ausreichend erachten.

1.1 Gesundheitliche Situation und Versorgung von Migrantinnen und Migranten

Daten zur gesundheitlichen Versorgung von Migrantinnen und Migranten sind erforderlich, um Entscheidungsgrundlagen für die Gesundheitspolitik zu schaffen, Gesundheitsrisiken zu identifizieren und zielgruppenspezifische Angebote zu entwickeln. Die Datenlage ist bislang nicht ausreichend. Die Fachkonferenz „Migrationssensible Datenerhebung für die Gesundheits- und Pflegeberichterstattung“⁵⁶⁴ hat für drei Bereiche des Gesundheitswesens Analysen und Vorschläge zur migrationssensiblen Datenerhebung analysiert. Auch die Gesundheitsministerkonferenz sieht Defizite in der Datenerhebung.⁵⁶⁵ Der Nationale Aktionsplan Integration hat deshalb als erstes strategisches Ziel die Verbesserung der Datenlage genannt.⁵⁶⁶

Bislang liegen vor allem Sekundärauswertungen vor, wie eine aktuelle Studie des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge zum Gesundheitszustand und der Sterblichkeit von Migrantinnen und Migranten zeigt.⁵⁶⁷ Die von der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) beauftragte Untersuchung „frauen leben – Familienplanung und Migration im Lebenslauf“ enthält nach den Hauptherkunftsgruppen von Migrantinnen türkischer und osteuropäischer Herkunft differenzierte Aussagen zur Familienbildung, zu Schwangerschaft und Verhütung etc.⁵⁶⁸ Der Integrationsindikatorenbericht der Beauftragten wertet die vorhandenen repräsentativen statistischen Daten aus, die für die Krankenquote,

Impfungen, Kindergesundheitsuntersuchungen, Übergewicht / Adipositas und Mundgesundheit vorliegen.⁵⁶⁹

Der im 8. Lagebericht vorgestellte „Kinder- und Jugendgesundheitsurvey (KiGGS) 2003-2006: Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund in Deutschland“ des Robert Koch-Instituts wird als Wiederholungserhebung der Probanden aus der ersten Befragung sowie als Neuerhebung der 0-17jährigen fortgeführt.⁵⁷⁰ Die Ergebnisse werden voraussichtlich Ende 2013 vorliegen.

Ein vorbildliches Beispiel aus den Kommunen liefert der Bericht des Bezirks Mitte von Berlin, der auf Grundlage eigener Erhebungen, gesundheitsbezogener Statistiken und von Sozialstatistiken ein nach Herkunft, sozialer Lage, Altersgruppe etc. differenziertes Bild der gesundheitlichen Situation von Deutschen und Nicht-Deutschen im Bezirk aufzeigt.⁵⁷¹

Auf die gesundheitliche Situation von Menschen ohne legalen Aufenthalt wird in Kapitel XIII.3.2 eingegangen.

1.1.1 Ergebnisse der Gesundheitsforschung

Es gibt eine Reihe von Erkrankungen, die häufiger in der Bevölkerung mit als in der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund auftreten. Dies sind z.B. Infektionserkrankungen und bakterielle Erkrankungen, Erkrankungen des Halte- und Bewegungsapparats, Diabetes mellitus Typ 2, chronische Erkrankungen der Atemwege, Unfälle – insbesondere Arbeitsunfälle, psychische Erkrankungen, Bewegungsmangel und Übergewicht – insbesondere bei Kindern und Jugendlichen.⁵⁷² Ursache und Erscheinungsformen dieser Erkrankungen hängen auch mit Faktoren wie der sozialen Lage, dem Alter und Geschlecht, dem Zeitpunkt der Einreise, der Aufenthaltsdauer, beruflich bedingten Belastungen etc. zusammen. Hinzu kommen psychosoziale Belastungen durch die Migration, die Trennung vom familiären und verwandtschaftlichen Umfeld, Verfolgung oder Folter im Herkunftsland. Solche Belastungen und chronische Erkrankungen können im

564 Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Migrationssensible Datenerhebung für die Gesundheits- und Pflegeberichterstattung. Dokumentation der Fachkonferenz am 21.11.2008 in Kooperation mit dem bundesweiten Arbeitskreis Migration und öffentliche Gesundheit, Berlin, 2010. Vgl. auch 8. Lagebericht, S. 216 f.

565 Die Bundesregierung: Nationaler Aktionsplan Integration: Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen. Berlin 2011, Anhang S. 144.

566 Ebd., S. 166 ff.

567 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Morbidität und Mortalität von Migranten in Deutschland. Forschungsbericht 9, Nürnberg 2011.

568 www.bzga.de/infomaterialien/forschung-und-praxis-der-sexualaufklaerung-und-familienplanung/?uid=f159133fa33b1b7165aed99fb8350997&idx=2024.

569 Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Zweiter Integrationsindikatorenbericht, Berlin 2011.

570 www.rki.de/cln_226/nn_197060/DE/Content/GBE/Erhebungen/Gesundheitsurveys/Kiggs/Eckdatenpapier,temp_latId=raw,property=publicationFile.pdf/Eckdatenpapier.pdf.

571 Bezirksamt Mitte von Berlin: Migration und Gesundheit im Bezirk Berlin Mitte. Gesundheitliche und soziale Lage der Bevölkerung unter Berücksichtigung des Migrationshintergrunds. Band 17, April 2011.

572 Vgl. Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Zweiter Integrationsindikatorenbericht, Berlin 2011, S. 121 ff.

höheren Lebensalter die gesundheitliche Situation zusätzlich verschlechtern. Erkrankungen des Herz-Kreislauf-Systems treten bei Migrantinnen und Migranten hingegen seltener auf als bei Nicht-Migranten.⁵⁷³ Auch gesundheitliche Risikofaktoren wie Rauchen und Alkoholmissbrauch sind in einzelnen Migrantengruppen weniger verbreitet.

Der Zweite Indikatorenbericht stellt fest, dass bei insgesamt gestiegener Krankenquote in den Jahren 2005 bis 2009 die Krankenquote der Personen mit Migrationshintergrund etwas niedriger lag als in der Gesamtbevölkerung. Innerhalb derselben Altersgruppe waren Migrantinnen und Migranten im mittleren und höheren Alter geringfügig häufiger krank als die Gesamtbevölkerung der jeweiligen Altersgruppe.⁵⁷⁴

Im Bereich der Prävention bestehen noch deutliche Defizite. Kinder mit Migrationshintergrund durchlaufen zu erheblich geringeren Teilen vollständig die Früherkennungsuntersuchungen als gleichaltrige Kinder der Gesamtbevölkerung. Kinder, die nicht in Deutschland geboren wurden, haben eine geringere Durchimpfungsrate.⁵⁷⁵ Die Daten im Einzelnen beruhen auf repräsentativen Erhebungen im Rahmen des Kinder- und Jugendgesundheitsurvey (KiGGS)⁵⁷⁶ und wurden bereits im 8. Lagebericht sowie im 1. und 2. Indikatorenbericht vorgestellt. Die Daten können erst im Zuge der Erhebungen von 2009 bis 2012 aktualisiert werden. Nach der Kommunalstudie des Bezirks Mitte von Berlin ist der Impfstatus von Kindern mit Migrationshintergrund im Vergleich zu Kindern ohne Migrationshintergrund vollständiger; dieser Trend kehrt sich im Jugendalter allerdings um.⁵⁷⁷ Die Studie bestätigt auch den Zusammenhang zwischen sozialem Status und der Inanspruchnahme von Vorsorgeuntersuchungen, der Mundgesundheit sowie von Übergewicht und Adipositas.⁵⁷⁸ Die Kommunalstudie kommt zu zwei positiven Ergebnissen: Jugendliche und Erwachsene mit Migrationshintergrund

rauchen deutlich weniger als Nicht-Migranten.⁵⁷⁹ Ebenso fallen einige Herkunftsregionen (insbesondere Türkei und arabische Länder) mit einer geringen Häufigkeit eines riskanten Alkoholkonsums auf.⁵⁸⁰

Bei Maßnahmen der Gesundheitsförderung sollte von den gesundheitlich positiven Verhaltensweisen ausgegangen werden. Sie sollten unterstützt und als Vorbild für weitere Alters- und soziale sowie Herkunftsgruppen herangezogen werden.

Der Forschungsbericht des BAMF geht auch auf die Mortalität,⁵⁸¹ d.h. die Sterblichkeit von Migrantinnen und Migranten ein. Demnach ist die Sterblichkeit in den Altersgruppen geringer, in denen sich der „Healthy-Migrant-Effect“, d.h. die Tatsache, dass tendenziell eher gesündere Personen auswandern, noch auswirkt. In den höheren Altersgruppen und bei im Inland geborenen Migrantinnen und Migranten zeigt sich hingegen bereits eine überdurchschnittliche Sterblichkeit.

Hinsichtlich der gesundheitlichen Versorgung wird diagnostiziert, dass Verständigungsschwierigkeiten sprachlicher und kultureller Art den Zugang zu Prävention, Anamnese, Diagnose, Therapie und Rehabilitation erschweren. In einzelnen Studien wurde festgestellt, dass Patientinnen und Patienten mit Migrationshintergrund Vorsorgeuntersuchungen in allen Altersgruppen unterdurchschnittlich wahrnehmen und oft verspätet zur Ärztin bzw. zum Arzt gehen. Es werden daher häufiger Rettungsstellen, seltener Hausärzte aufgesucht.⁵⁸²

Unter Kostengesichtspunkten ist es wichtig zu berücksichtigen, dass eine unangemessene Vorsorge eine höhere Gefahr birgt, dass Krankheiten chronisch werden, ebenso wie das Aufsuchen mehrerer Ärzte aufgrund derselben Beschwerden. Dies kann eine Folge von Verständigungsschwierigkeiten und subjektiv empfundenen und/oder objektiv vorliegenden Fehlbehandlungen sein. Die schlechteren und risikoreicheren Arbeitsbedingungen spiegeln sich in einem erhöhten Unfallrisiko und in einer überproportionalen und früheren Frühberentung und Erwerbsminderung wider.⁵⁸³ Gleichzeitig werden

573 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Morbidität und Mortalität von Migranten in Deutschland. Forschungsbericht 9 von Martin Kohls, Nürnberg 2011, S. 10.

574 Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Zweiter Integrationsindikatorenbericht, Berlin 2011, S. 16.

575 Ebd., S. 16.

576 Beiträge zur Gesundheitsberichterstattung des Bundes. Kinder- und Jugendgesundheitsurvey (KiGGS) 2003-2006: Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund in Deutschland, Robert Koch-Institut, Berlin 2008.

577 Bezirksamt Mitte von Berlin: Migration und Gesundheit im Bezirk Berlin Mitte. Gesundheitliche und soziale Lage der Bevölkerung unter Berücksichtigung des Migrationshintergrunds. Band 17., April 2011, S. 82 ff. und S. 100 ff.

578 Ebd., S. 85 ff. und S. 87 ff.

579 Ebd., S. 108 f. und S. 119 ff.

580 Ebd., S. 130.

581 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Morbidität und Mortalität von Migranten in Deutschland. Forschungsbericht 9 von Martin Kohls, Nürnberg 2011, S. 111 ff., S. 70 ff.

582 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Morbidität und Mortalität von Migranten in Deutschland. Forschungsbericht 9 von Martin Kohls, Nürnberg 2011, S. 10 f.

583 Ebd., S. 10 f.

medizinische Rehabilitationsleistungen weniger in Anspruch genommen.⁵⁸⁴

1.1.2 Maßnahmen zur Förderung der gesundheitlichen Versorgung

Im Rahmen der Weiterentwicklung des Integrationsplans wurde für den Nationalen Aktionsplan Integration erstmals ein Dialogforum Gesundheit und Pflege eingerichtet. Bund, Länder und Kommunen, Gesellschaften und Einrichtungen, spezialisierte Migrantenorganisationen und Expertinnen und Experten haben gemeinsam grundlegende strategische und operative Ziele zur Verbesserung der gesundheitlichen und pflegerischen (s.u.) Versorgung von Menschen mit Migrationshintergrund formuliert.⁵⁸⁵ Die vier strategischen Ziele zu den Themenfeldern Gesundheit und Pflege sind:

- Zugang zu Beschäftigung im Gesundheits- und Pflegesystem verbessern.⁵⁸⁶
- Zugang zu Prävention und Gesundheitsförderung verbessern.
- Gesundheitliche Risiken abbauen.
- Zugang zu Einrichtungen und Leistungen des Gesundheitssystems und der Pflege verbessern.

Bei Punkt 2. konzentrieren sich die Maßnahmen zum einen darauf, den Migrationshintergrund bei allen Aufklärungsmaßnahmen und Angeboten der primären Prävention und Gesundheitsförderung zu berücksichtigen, zum anderen auf zielgruppenspezifische, mehrsprachige und kultursensible Informationen, Beratungsangebote und Seminare sowie Multiplikatorenschulungen unter besonderer Berücksichtigung von Migrantenorganisationen. Die Maßnahmen zu Punkt 3. liegen vor allem im Bereich des Abbaus spezieller Gesundheitsrisiken wie Übergewicht und Adipositas, schlechteres Mundgesundheitsverhalten, geringere Inanspruchnahme von Früherkennungsuntersuchungen und Sucht. Die Maßnahmen zu Punkt 4. liegen im Bereich der interkulturellen Öffnung bei der gesundheitlichen und pflegerischen Versorgung.

Eine Hauptursache für eine in Teilen unzureichende gesundheitliche Versorgung bei Zuwanderern liegt in der

unzureichenden Aufklärung und Information. Nach den Studien der Unabhängigen Patientenberatung haben ca. 30 % der Patientinnen und Patienten mit Migrationshintergrund Schwierigkeiten, gesundheitsbezogene Informationen in deutscher Sprache zu verstehen.⁵⁸⁷ Kommunikation und Verständigung sind jedoch unverzichtbare Elemente einer ambulanten und stationären Gesundheitsversorgung und der Pflege.⁵⁸⁸ Zahlreiche staatliche und nicht-staatliche Einrichtungen geben deshalb Informationsmaterialien in den Herkunftssprachen heraus, die zu einer besseren Information der Zielgruppe beitragen sollen. Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) bietet in ihrem Infodienst „Migration und öffentliche Gesundheit“ neben eigenen mehrsprachigen Informationsmaterialien auch einen regelmäßigen Überblick über Materialien, Projekte, Tagungen, Schulungen etc. anderer Einrichtungen.⁵⁸⁹ Die Bandbreite der kultursensiblen mehrsprachigen Materialien reicht von der Aufklärung zur Familienplanung, Sucht oder HIV, Früherkennungsuntersuchungen im Kindesalter, über anwenderbezogene Informationen in deutscher und türkischer Sprache für Diabetes-Patienten, einer großen Palette deutsch-türkischsprachiger Publikationen und Informationen der Türkisch-Deutschen Gesundheitsstiftung bis zu einem in 14 Sprachen veröffentlichten Impfwegweiser des Ethno-Medizinischen Zentrums Hannover.⁵⁹⁰

Der von der BZgA initiierte „Kooperationsverbund Gesundheitsförderung bei sozial Benachteiligten“ mit seinen bundesweit 55 Kooperationspartnern bietet auch für die Zielgruppe der sozial benachteiligten Migranten und Migrantinnen sowie für Flüchtlinge oder Migrantinnen und Migranten mit geringen Deutschkenntnissen Praxisinformationen, Schulungsmaterialien, Veranstaltungshinweise und eine Datenbank zu allen Themen der Gesundheitsförderung. Hierdurch wird die Arbeit der Multiplikatorinnen und Multiplikatoren sowie der Akteure im Themenfeld unterstützt.

Vielfach wird auf eingeschränkte Behandlungs- und Betreuungsmöglichkeiten aufgrund sprachlicher Verständigungsschwierigkeiten und kultureller Übertragungsfehler berichtet. Eine adäquate muttersprachliche Versor-

587 www.unabhaengige-patientenberatung.de.

588 Siehe auch Positionspapier des bundesweiten Arbeitskreises Migration und öffentliche Gesundheit, 2011, S. 8 ff. (www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragtefuerIntegration/weitereschwerpunkte/gesundheitundsoziales/_node.html;jsessionid=F846B60A2090832D355FC8FE48780BC0.s3t1).

589 www.infodienst.bzga.de.

590 Ethnomedizinisches Zentrum Hannover (Hrsg.): Schutzimpfungen – mehrsprachiger Impfwegweiser, 2011.

584 Ebd., S. 11 f.

585 Die Bundesregierung: Nationaler Aktionsplan Integration: Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen. Berlin 2011, S. 162 ff.

586 Siehe Kapitel VI.

gung ist insbesondere bei der „sprechenden Medizin“, wie zum Beispiel in der psychologischen und psychotherapeutischen Behandlung erforderlich. Dem Deutschen Bundestag liegen eine „Petition für eine kultur- und gendersensible, muttersprachliche psychotherapeutische Versorgung von Menschen mit Migrations- und Fluchthintergrund“ sowie diesbezügliche Stellungnahmen vor.⁵⁹¹ Darin wird die Forderung erhoben, dass die kultur- und gendersensible muttersprachliche Psychotherapie für Erwachsene, Jugendliche und Kinder in den Versorgungskatalog des Gesundheitswesens aufgenommen werden soll. Die muttersprachliche Versorgung soll bei der Vergabe von Praxisplätzen sowie bei den öffentlichen Suchdiensten berücksichtigt werden. Sofern keine muttersprachliche Versorgung möglich ist, soll eine über den Leistungskatalog der Gesetzlichen Krankenversicherung finanzierte Sprachmittlung bereit gestellt werden.

Die Rechtsprechung hat im Fall einer deutsch- und griechischsprachigen in Deutschland ausgebildeten und praktizierenden Psychotherapeutin allerdings entschieden, dass kein Bedarf zur Behandlung ihrer Patientinnen und Patienten in deren nichtdeutschen Muttersprache bestehe.⁵⁹² Das heißt Versicherte haben keinen Anspruch darauf, in ihrer Herkunfts- oder Muttersprache behandelt zu werden, auch wenn ihre Deutschkenntnisse für eine psychotherapeutische Behandlung nicht ausreichend sind.

Eine aufgrund mangelnder sprachlicher Verständigung auftretende Unter- oder Fehlversorgung von Patientinnen und Patienten mit Migrationshintergrund erhöht mittel- und langfristig die Kosten der gesundheitlichen Versorgung und birgt vermeidbare Gefahren für die öffentliche Gesundheit. Eine Kostenwirksamkeitsstudie aus der Schweiz kam zu dem Schluss, dass die Einführung professioneller Sprach- und Integrationsmittlung den Charakter einer Investition habe, d.h. dass sich die Investition in die Ausbildung und Einsätze der Mittler durch einen mittel- bis langfristig verbesserten Gesundheitszustand auszahle.⁵⁹³

In Krankenhäusern und Gesundheitsämtern werden daher zunehmend Sprachmittler- und Dolmetscherdienste eingesetzt. Bisher sind noch in wenigen Einrichtungen solche Projekte und Maßnahmen im Einsatz, doch es werden Anstrengungen unternommen, strukturelle Verbesserungen herbeizuführen. Die unabhängige Patientenberatung Deutschland (UPD) hat ihr Angebot an Publikationen und Telefonberatung um Türkisch und Russisch erweitert. Das von der Diakonie Wuppertal ausgehende aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds geförderte Projekt der Sprach- und Integrationsmittler, die als Brückenbauer im Gesundheitswesen, im Bildungs- und Sozialwesen eingesetzt werden, wird seit Januar 2012 für drei Jahre auf 9 Bundesländer mit 13 operativen und vier strategischen Partnern erweitert.⁵⁹⁴ In diesen bundesweit vertretenen Vermittlungszentralen werden Sprach- und Integrationsmittler/-innen ausgebildet und zum Einsatz vermittelt, häufig auch im Gesundheitsbereich. Erste Erfahrungen zeigen, dass damit zeitraubende und kostenintensive Mehrfachtermine und Fehlbehandlungen vermieden werden können. Die Finanzierung des Einsatzes erfolgt bei Krankenhäusern über das DRG-Fallpauschalensystem, soweit die Dolmetscherleistungen nach den Bestimmungen des Krankenhausfinanzierungsrechtes für eine medizinisch zweckmäßige und ausreichende Versorgung einer Patientin bzw. eines Patienten im Krankenhaus notwendig sind. Bei niedergelassenen Ärztinnen und Ärzten oder in Ämtern ist das nicht möglich. Vereinzelt sind deshalb Fonds durch die Gemeinden eingerichtet worden.

Aus Sicht der Beauftragten sollten Regelungen gesucht werden, die in allen Bereichen des Gesundheitswesens den Einsatz von Sprachmittlern oder Dolmetschern ermöglichen, wenn dies eine Voraussetzung für die medizinische Behandlung ist. Die zahlreichen Projekte und Maßnahmen weisen den Weg für einen regulären und verbindlichen Einsatz von Sprachmittlern und Dolmetschern im ambulanten und stationären Bereich. Allerdings fehlen weiterhin verbindliche Regelungen zur Kostenerstattung für Übersetzungs- und Dolmetscherleistungen, wie z.B. über die bereits im 8. Lagebericht angeregte Aufnahme in den Leistungskatalog des SGB V.⁵⁹⁵

591 Z.B. Deutsche Gesellschaft für Verhaltenstherapie (DGVT) e.V., Juni 2010. Die Bundespsychotherapeutenkammer behandelt in ihrem Standpunkte-Papier vom 14.06.2010 zum „Reformbedarf in der psychotherapeutischen Versorgung von Migranten“ weitere Erfordernisse einer verbesserten Versorgung.

592 Urteil des 6. Senats des BSG vom 06.02.2008 – 6 KA 40/06 R – Anmerkungen von Prof. Dr. Ulrike Davy, Universität Bielefeld, in: SGB 05/099.

593 Gehring, Matthias / Graf, Iris: Kosten und Nutzen des interkulturellen Übersetzens im Gesundheitswesen. Bern 2009.

594 www.sprint-transfer.de.

595 Vgl. 8.Lagebericht, S. 223.

1.1.3 HIV / AIDS Prävention

Im 8. Lagebericht (Kapitel II.9.5.) ist auf den 2007 verabschiedeten Aktionsplan zur Umsetzung der HIV/ AIDS-Bekämpfungsstrategie hingewiesen worden, zu dem das Bundesgesundheitsministerium im Juni 2011 einen Bericht vorgelegt hat.⁵⁹⁶ Eine Zielsetzung des Aktionsplans war, Migrantinnen und Migranten besser in Aufklärung und Prävention, in Versorgung und Selbsthilfe einzubeziehen. Zwei Modellprojekte für diese Zielgruppe⁵⁹⁷ haben gezeigt, dass Maßnahmen, die auf die jeweilige Zielgruppe zugeschnitten sind und diese einbinden, erfolgreich sind. Dabei sind besonders die Zugänge geeignet, die über vorhandene Strukturen und Einrichtungen gehen, in die Migrantinnen und Migranten bereits eingebunden sind, wie z.B. Integrationskurse, Jugendberufshilfe, Schulsozialarbeit etc. Darüber hinaus müssen den Multiplikatorinnen und Multiplikatoren aus der Gruppe der Migrantinnen und Migranten Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, damit sie ihre Arbeit kontinuierlich fortsetzen können.⁵⁹⁸ Es wird besonders auf die Nutzung des sprachlichen, lebensweltlichen und kulturellen Wissens verwiesen, um der Heterogenität der Zielgruppe gerecht zu werden und diese mit Information und Aufklärung zu erreichen.⁵⁹⁹ Dieser Ansatz soll daher weiter verfolgt werden.⁶⁰⁰

Um nachhaltig wirken zu können, müssen die Projektergebnisse Eingang in alle Maßnahmen der Aufklärung und Prävention finden. Sie können auch eine wichtige Anregung für andere Bereiche der Gesundheitsversorgung sein, in denen Migrantinnen und Migranten nicht ausreichend erreicht werden.

1.2 Ältere Migrantinnen und Migranten

Der demographische Wandel bringt es mit sich, dass der Anteil der Bevölkerung über 65 Jahren stark ansteigen wird. Hierunter wird sich auch ein zunehmender Anteil

an älteren Menschen mit Migrationshintergrund finden. Die Zahl der über 65-jährigen mit Migrationshintergrund betrug 2010 etwa 1,48 Mio. Personen und wird 2030 nach Schätzungen auf 2,8 Mio. anwachsen.⁶⁰¹

Zum Gesundheitszustand älterer Migrantinnen und Migranten liegen keine umfassenden Daten vor. Es gibt Hinweise darauf, dass Arbeitsmigrantinnen und -migranten in höherem Maße und früher als deutsche Seniorinnen und Senioren von altersassoziierten Erkrankungen betroffen sind. Ihre Lebenssituation ist häufig geprägt von einem niedrigen Einkommen, schlechteren Wohnbedingungen sowie Verständigungsproblemen. Sie werden weniger von Informationsangeboten erreicht.⁶⁰² Aus verschiedenen Untersuchungen geht auch eine hohe Prävalenz chronischer Krankheitsbilder hervor.

Seit 2002 die Wohlfahrtsverbände und die Beauftragte ein Memorandum für eine kultursensible Altenhilfe verabschiedeten, hat eine breite, trägerübergreifende und interdisziplinäre Verständigung über kultursensible Altenhilfe stattgefunden. Die konzeptionellen Grundlagen und ihre aktuelle Einordnung sind unter anderem beim Netzwerk für eine kultursensible Altenhilfe nachzulesen.⁶⁰³

1.2.1 Ältere Migrantinnen und Migranten in der Pflege

Im Zuge der Pflegereform 2008 ist die Berücksichtigung der Bedürfnisse von Migrantinnen und Migranten in den Leistungsangeboten ausdrücklich festgeschrieben worden. Mit der Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit zu den Wirkungen des 2008 in Kraft getretenen Pflege-Weiterentwicklungsgesetzes liegen erstmals repräsentative Daten und umfangreiche Informationen zur pflegerischen Situation von älteren Migrantinnen und Migranten vor. Personen mit Migrationshintergrund in der häuslichen, ambulanten und

596 Bericht zum Aktionsplan zur Umsetzung der HIV/AIDS-Bekämpfungsstrategie der Bundesregierung, Juni 2011.

597 Deutsches Rotes Kreuz, Landesverband Badisches Rotes Kreuz e.V.: Gesundheit (k)ein Thema? Gesundheitsförderung und HIV/AIDS-Prävention für Menschen aus Osteuropa, GEMO. Projektergebnisse und Beispiele guter Praxis, 2011. In einem weiteren Projekt ist untersucht worden, wo Zugangsbarrieren zu Präventionsmaßnahmen liegen. Zielgruppe waren Migrantinnen und Migranten aus Hochprävalenzregionen.

598 Ebd., S. 21 ff.

599 Bericht zum Aktionsplan zur Umsetzung der HIV/AIDS-Bekämpfungsstrategie der Bundesregierung, Juni 2011, S. 35 ff.

600 Ebd., S. 4 ff.

601 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Pflegebedürftigkeit und Nachfrage nach Pflegeleistungen von Migrantinnen und Migranten im demographischen Wandel. Von Martin Kohls. Forschungsbericht 12, 2012, S. 15.

602 Vgl. auch Positionspapier des bundesweiten Arbeitskreises Migration und öffentliche Gesundheit, www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Beauftragtefuer-Integration/weitereschwerpunkte/gesundheitsundsoziales/node.html?sessionId=F846B60A2090832D355FC8FE48780BC0.s3t1.

603 www.kultursensible-altenhilfe.de. Siehe auch: Heinrich Böll Stiftung (Hrsg.): Altern in der Migrationsgesellschaft. Dossier. Februar 2012, S. 42 ff.

stationären Pflege wie auch das Pflegepersonal werden in der Studie erfasst.⁶⁰⁴

Der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund, die pflegebedürftig sind, beträgt demnach 8 % und entspricht damit etwa ihrem Anteil an allen Personen mit Migrationshintergrund im Alter ab 65 bzw. 75 Jahren.⁶⁰⁵ Allerdings liegt der Anteil der pflegebedürftigen Ausländerinnen und Ausländer in dieser Studie unter deren Bevölkerungsanteil. 68 % der Befragten gaben auch Deutsch als Muttersprache an.⁶⁰⁶

Die zentralen Ergebnisse der Studie sind:⁶⁰⁷

- Personen mit Migrationshintergrund werden in einem früheren Alter pflegebedürftig und werden häufiger in eine höhere Pflegestufe eingestuft; sie nehmen eher ausschließlich Pflegegeld in Anspruch, da diese Mittel häufiger zur Aufstockung des insgesamt niedrigeren Haushaltseinkommens benötigt werden und die Pflege durch fremde Personen eher abgelehnt wird. Kulturelle und religiöse Gründe spielen hier eine geringere Rolle als angenommen.
- Die Anzahl pflegebedürftiger Kinder, die von ihren Eltern gepflegt werden, liegt etwas höher als bei Nicht-Migranten.
- Pflegebedürftige Migrantinnen und Migranten leben viel seltener allein in einem Haushalt.
- Es gibt Hinweise darauf, dass Migrantinnen und Migranten mit ausländischer Staatsangehörigkeit und / oder geringeren Deutschkenntnissen schlechter über Leistungen informiert sind und seltener Leistungen der Pflegeversicherung in Anspruch nehmen, als tatsächlicher Bedarf besteht.⁶⁰⁸
- In den ambulanten Pflegediensten haben 7 % der Klientinnen und Klienten einen Migrationshinter-

grund, in den vollstationären Pflegeeinrichtungen sind es 9 %.

- Unter den Beschäftigten haben 11 % in den ambulanten Pflegediensten und 15 % in den vollstationären Einrichtungen einen Migrationshintergrund.⁶⁰⁹

Mit der Zunahme der Zahl der Älteren, der abnehmenden Bedeutung des Healthy-Migrant-Effects, dem Spürbarwerden der Auswirkungen körperlich belastender Arbeitsbedingungen und dem zunehmenden Bedarf an außerhäuslicher Pflege wird sich der Pflegebedarf auch bei Migrantinnen und Migranten erhöhen.⁶¹⁰

Der gleichberechtigten Inanspruchnahme von Pflegeleistungen stehen noch Sprach- und Verständigungsbarrieren, fehlende Informationen oder Bekanntheit sowie Unübersichtlichkeit der Angebote und Leistungen und die Angst vor einer nicht kultur- und religionssensiblen pflegerischen Versorgung im Wege.⁶¹¹ Eine Übersicht zur Datenlage und zu den Anforderungen an eine kultursensible Pflege liegt mit dem Forschungsbericht 12 des BAMF vor.⁶¹²

Die gleiche Teilhabe älterer Migrantinnen und Migranten an der pflegerischen Versorgung ist also noch nicht erreicht. Insbesondere Ältere mit ausländischer Staatsangehörigkeit und geringeren Deutschkenntnissen werden von den Angeboten nicht umfassend erreicht und können somit auch ihre Ansprüche aus der Pflegeversicherung nicht angemessen geltend machen. Es sind daher Maßnahmen notwendig, die sowohl im Bereich der Information als auch der Versorgung auf die Bedürfnisse dieser Migrantengruppe eingehen. Die Erschließung neuer Informationswege, die Einstellung von Fachkräften mit Migrationshintergrund und die kultursensible Öffnung der Pflegedienste können hier einen entscheidenden Beitrag leisten.

Der Nationale Aktionsplan Integration hat erstmals das Thema Pflege im Zusammenhang mit der gesundheitlichen Versorgung aufgegriffen und das strategische Ziel

604 Bundesministerium für Gesundheit: Abschlussbericht zur Studie „Wirkungen des Pflege-Weiterentwicklungsgesetzes. Bericht zu den Repräsentativerhebungen im Auftrag des BMG von TNS Infratest Sozialforschung, Juni 2011.

605 Ebd., S. 61 ff.

606 Ebd., S. 61 ff.

607 Ebd., S. 61 ff.

608 Vgl. auch Forschungsbericht 12 des BAMF: Pflegebedürftigkeit und Nachfrage nach Pflegeleistungen von Migrantinnen und Migranten im demographischen Wandel. Von Martin Kohls. Forschungsbericht 12, 2012, S. 5.

609 Bundesministerium für Gesundheit: Abschlussbericht zur Studie „Wirkungen des Pflege-Weiterentwicklungsgesetzes. Bericht zu den Repräsentativerhebungen im Auftrag des BMG von TNS Infratest Sozialforschung, Juni 2011, S. 83ff u. S. 133 ff.

610 Vgl. auch Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Pflegebedürftigkeit und Nachfrage nach Pflegeleistungen von Migrantinnen und Migranten im demographischen Wandel. Von Martin Kohls. Forschungsbericht 12, 2012, S. 90.

611 Vgl. auch ebd., S. 90.

612 Vgl. auch ebd.

„Zugang zu Einrichtungen und Leistungen der Pflege verbessern“ formuliert und mit Maßnahmen unterfüttert.⁶¹³ Berufsverbände und Ärztekammern, Wohlfahrtsverbände und spezialisierte Migranteneinrichtungen haben sich im Bereich der Aus- und Fortbildung, der Qualifizierung und der Ausbildung zu Angeboten zur weiteren Förderung der interkulturellen Öffnung verpflichtet.⁶¹⁴

Maßnahmen der interkulturellen Öffnung bei der Information, Unterstützung und Betreuung von älteren Menschen mit Migrationshintergrund sind in vielen Bereichen ergriffen worden. Um diese Kenntnisse und Praxiserfahrungen für weitere Einrichtungen und Organisationen nutzbar machen zu können, ist der Ausbau von Netzwerken und Transferstellen erforderlich. Erfolgreiche Maßnahmen lassen sich nachhaltig in den regulären Diensten verankern, wenn sie Eingang in die Aus- und Fortbildung finden und in der Qualitätssicherung berücksichtigt werden.

2 Religion und Integration

2.1 Ausgangslage

In Folge der Zuwanderung ist das religiöse Leben in Deutschland vielfältiger geworden. Die christliche Orientierung ist angesichts eines Anteils der Christen an der Gesamtbevölkerung von über 60 %⁶¹⁵ vorherrschend, 34,6 % sind ohne Religionszugehörigkeit. Darüber hinaus zeichnen aktuelle Statistiken etwa des Religionswissenschaftlichen Medien und Informationsdienstes (REMID) ein vielschichtiges Bild: So sind neben den gleichfalls dem Christentum angehörenden orthodoxen und orientalischen Kirchen das Judentum, der Islam, der Hinduismus, der Buddhismus sowie zahlreiche weitere Glaubensrichtungen und religiöse Gruppierungen zu benennen – inklusive der christlichen Gruppen summiert sich die von REMID statistisch erfasste Zahl auf insgesamt rund 140 Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften, wobei der Informationsdienst die tatsächliche Zahl noch höher schätzt.⁶¹⁶ Allein Berlin mit einer Einwohner-

zahl von 3,49 Mio. Menschen, verteilt auf rund 190 Nationalitäten, verzeichnet mehr als 250 aktive Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften, Vereine und Initiativen – und dies bei einem Bevölkerungsanteil von rd. 60 % ohne konfessionelle Bindungen.⁶¹⁷

Dies bleibt für die Integration in Deutschland nicht ohne Folgen. Vor dem Hintergrund der insbesondere für Migrantinnen und Migranten festzustellenden religiösen Pluralität bestärkt die Integrationsbeauftragte die Religionsgemeinschaften darin, sich ihrer Integrationsverantwortung zu stellen bzw. ihr diesbezügliches Engagement auszuweiten. Sie appelliert weiterhin daran, diese Verantwortung sowohl im Dialog mit anderen Religionen und Konfessionen als auch mit staatlichen Stellen wahrzunehmen.

2.2 Rechtlicher Rahmen

Grundsätzlich ist zu berücksichtigen, dass die institutionelle Verankerung einer Religionsgemeinschaft in den gesellschaftlichen Strukturen einen positiven Einfluss auf die jeweiligen Integrationsmöglichkeiten ausüben kann. Während etwa katholische, protestantische, orthodoxe oder auch jüdische Zuwanderer auf bestehende Strukturen vorhandener Kirchen und Gemeinden in Deutschland treffen, galt bzw. gilt es für die Gemeinschaften der Muslime, der Hindus oder auch der Buddhisten zunächst, eigene Strukturen zu schaffen und in ihrer Arbeit mit den Strukturen der Gesellschaft zu verknüpfen. Der verfassungsrechtliche Rahmen, der das säkulare Selbstverständnis der Bundesrepublik Deutschland definiert, Religionsfreiheit garantiert und die Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit von Staat und Kirche festschreibt, findet sich in Artikel 4 des Grundgesetzes (GG) und in den Artikeln der Weimarer Reichsverfassung (WRV), die durch Art. 140 GG in das Grundgesetz eingegliedert werden.⁶¹⁸ Insbesondere für bislang nicht als Religionsgemeinschaften organisierte Gläubige oder als Körperschaft des öffentlichen Rechts verfasste Gemeinschaften sind dabei folgende Aspekte wesentlich:

Religionsfreiheit: Art. 4 Abs. 1 und 2 GG garantiert die Religions- und Weltanschauungsfreiheit eines jeden Einzelnen. Demnach kann sich jeder frei zu einer Religion oder Weltanschauung bekennen und einer Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaft beitreten. Jedem steht es aber ebenso frei, sich nicht zu einer Religion oder

613 Die Bundesregierung: Nationaler Aktionsplan Integration: Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen. Dialogforum 5. Gesundheit und Pflege. Berlin 2011, S. 162 ff.

614 Ebd., S. 190 ff.

615 Vgl. hierzu de.wikipedia.org/wiki/Religionen_in_Deutschland; übereinstimmende Zahlen der Evangelischen Kirche in Deutschland (www.ekd.de/statistik/mitglieder.html) sowie der Katholischen Kirche in Deutschland (www.dbk.de/katholische-kirche/katholische-kirche-deutschland) liegen mit 62 % etwas darüber.

616 Vgl. www.remid.de/remid_info_zahlen.htm.

617 www.berlin.de/sen/kultur/bkrw/.

618 Weitere Fragen des Staatskirchenrechts / Religionsverfassungsrechts sind in ergänzenden Verträgen zwischen Staat und Religionsgemeinschaften geregelt.

Weltanschauung zu bekennen, aus einer Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaft auszutreten oder in eine andere überzuwechseln.

Neutralitätsgebot: Der Staat muss allen Religionsgemeinschaften neutral gegenüberstehen. Diese Neutralität ist als eine offene, die Glaubensfreiheit für alle Bekenntnisse fördernde Haltung zu verstehen. Da das Grundgesetz von einer wechselseitigen Zugewandtheit und Kooperation zwischen Staat und Religions- bzw. Weltanschauungsgemeinschaften ausgeht, ist mit dem Neutralitätsgebot eine „positive (i.S.v. fördernder) Neutralität“ des Staates bezeichnet. Diese erlaubt staatliche Förderungen unter Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes.

Selbstbestimmungsrecht: Weiterhin gilt der Grundsatz des Selbstbestimmungsrechts der Religionsgemeinschaften. Demnach sind diese vom Staat unabhängig und regeln ihre inneren Angelegenheiten im Rahmen der für alle geltenden Gesetze eigenverantwortlich (Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 3, Abs. 7 WRV).

Status der Religionsgemeinschaften: Indes setzt das Grundgesetz für die Bereiche, in denen Staat und Religion miteinander kooperieren, die Organisation von Gläubigen in Religionsgemeinschaften im rechtlichen Sinne voraus. Dies ist etwa bei der Einrichtung von Religionsunterricht an öffentlichen Schulen von Belang. Viele Religionsgemeinschaften in Deutschland haben den Status eines eingetragenen Vereins.

Daneben gibt es den Status der Körperschaft des öffentlichen Rechts. Er räumt bestimmte Vorzüge ein, z.B. das Recht, Kirchensteuern zu erheben und den Staat zu beauftragen, diese einzuziehen und weiterzuleiten. Die Verleihung des Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts ist Sache der Länder (Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 WRV)⁶¹⁹ und liegt damit nicht in der Kompetenz des Bundes.

2.3 Integrationsaktivitäten ausgewählter Religionsgemeinschaften

2.3.1 Katholische Kirche in Deutschland

Der Katholischen Kirche in Deutschland als Teil der römisch-katholischen Weltkirche gehören etwa 25 Mio. Menschen, das heißt rund 30 % der Gesamtbevölkerung an. Ungefähr ein Fünftel aller Katholiken in Deutschland verfügen über einen Migrationshintergrund. Das Engage-

ment für Katholiken anderer Muttersprache ist ein zentrales Feld der kirchlichen Integrationsarbeit und Seelsorge. Dazu wurden bereits in den 1950er und 1960er Jahren so genannte muttersprachliche Gemeinden eingerichtet, die als Teil der Ortskirche eine wichtige Rolle für zugewanderte Katholiken spielten und weiterhin spielen. Die kirchlichen Beratungsstellen für Flüchtlinge und Migranten sowie die Regeldienste der sozialen Arbeit in Trägerschaft des Deutschen Caritasverbandes stehen allen Menschen unabhängig von ihrer Herkunft offen. Sie tragen im Rahmen ihrer Aufgaben in der Wohlfahrtspflege zur gesellschaftlichen Integration von Zuwanderern bei.

Wichtiger Impulsgeber in Fragen der Integration ist die Deutsche Bischofskonferenz⁶²⁰ als Zusammenschluss der katholischen Bischöfe aller Diözesen in Deutschland. Hervorzuheben ist hier insbesondere die Migrationskommission als eine von insgesamt 14 Fachkommissionen. Mit der im September 2004 veröffentlichten Erklärung „Integration fördern – Zusammenleben gestalten. Wort der deutschen Bischöfe zur Integration von Migranten“ hat die Bischofskonferenz Eckpunkte ihres Engagements in Integrationsfragen formuliert, die in ihren Grundzügen unverändert gültig sind: So versteht sich die Katholische Kirche als Anwältin für Integration, engagiert sich dahingehend „nach innen“ im Sinne einer Kirche in „vielen Sprachen und Völkern“ und „nach außen“. Letzteres ist zu verstehen als Einsatz für „Schutz und Aufnahme leidender und bedrängter Menschen“ sowie für ein gelingendes Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher Herkunft. Die Bischöfe formulieren als Ziel eine „Integration in der Kirche“ (mit Blick auf die katholischen Zuwanderer) und „durch die Kirche“ (mit Blick auf alle Zuwanderer). Operativ umgesetzt werden sollen diese Eckpunkte in den Bereichen Seelsorge, Erziehung, kirchliche Jugendarbeit und Bildung.⁶²¹

Neben den inhaltlichen Impulsen der Bischofskonferenz engagieren sich auch zahlreiche katholische Laienverbände in Integrationsfragen. Vertreter der Verbände und weitere katholische Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens sind jeweils auf Ebene der Bistümer organisiert und auf Bundesebene im Zentralkomitee der deutschen Katholiken (ZdK) zusammengeschlossen. Der Bereich Migration / Integration ist in der Organisationsstruktur

620 Sitz des Sekretariats der Deutschen Bischofskonferenz ist Bonn. Das Kommissariat der Deutschen Bischöfe ist die Verbindungsstelle zu den Verfassungsorganen und hat seinen Sitz in Berlin.

621 Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.): Integration fördern – Zusammenleben gestalten, Wort der deutschen Bischöfe zur Integration von Migranten, Bonn 2004, S.19 ff.

619 www.bmi.bund.de/DE/Themen/PolitikGesellschaft/KirchenReligion/StaatReligion/StaatReligion_node.html.

des ZdK als einer von insgesamt zehn Sachbereichen verankert. Öffentlich wahrnehmbar wird das ZdK nicht zuletzt durch die von ihm verantworteten Deutschen Katholikentage, die kirchliche und gesellschaftliche Themen debattieren. Fragen des Flüchtlingsschutzes und der Integration nehmen dabei einen breiten Raum ein.

2.3.2 Evangelische Kirche in Deutschland

Der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) als Zusammenschluss von 22 selbstständigen lutherischen, unierten und reformierten Gliedkirchen (Landeskirchen) gehören ca. 24,5 Millionen Menschen, das heißt rund 30 % der Bevölkerung Deutschlands an. Verlässliche Zahlen zum Anteil der evangelischen Christen mit Migrationshintergrund liegen der EKD nicht vor.

Sowohl die EKD als auch die Landeskirchen sind Körperschaften des öffentlichen Rechts.⁶²² Mit der in 2010 vollzogenen Einrichtung der Kammer für Migration und Integration als einer von insgesamt 13 Kammern bzw. Kommissionen hat auch die EKD der Bedeutung der Integration strukturell Rechnung getragen.

Die aktuellste inhaltliche Ausrichtung enthält der Text „...denn ihr seid selbst Fremde gewesen – Vielfalt anerkennen und gestalten“ von 2009, in dem sich die Kommission für Migration und Integration der EKD als Vorgängergremium der gleichnamigen Kammer in der einwanderungspolitischen Debatte positioniert. Ausgehend von einem Solidaritätsverständnis, das mit der Einbeziehung der Zuwanderer in das Leben der Kirchen und ihrer Gemeinden beginnt, wird ein Prozess der Veränderung und Neuausrichtung der Evangelischen Kirche skizziert, in dessen Mittelpunkt der kirchliche Öffnungsprozess für die Einwanderungsgesellschaft und die daraus erwachsenen Herausforderungen steht. Handlungsfelder sind demnach u.a.:

- die stärkere Berücksichtigung von Christen anderer Sprache und Herkunft bei der Personalgewinnung und Zusammensetzung kirchlicher Gremien,
- die Verhältnisbestimmung zu internationalen christlichen Gemeinden (vor allem in urbanen

Zentren, wo etwa afrikanische oder chinesische Gemeinden großen Zulauf verzeichnen),

- die Weiterentwicklung der Arbeit für Eingewanderte und Flüchtlinge, u.a. im Hinblick auf interkulturelle Öffnung, Verfahrensberatung für Flüchtlinge, Antidiskriminierungsarbeit oder auch nachholende Integration sowie
- die Sensibilisierung für und Ermutigung zu Zivilcourage in der Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus im Rahmen der kirchlichen Gemeinwesenarbeit.

Darüber hinaus bekräftigt der Text das bereits 2002 in der Publikation „Zusammenleben gestalten. Ein Beitrag des Rates der EKD zu Fragen der Integration und des Zusammenlebens mit Menschen anderer Herkunft, Sprache oder Religion“ entfaltete Verständnis von Integration als wechselseitigem Prozess, der Einwanderer und Aufnahmegesellschaft verändert und die gleichberechtigte Teilhabe aller bezweckt.

In der sozialen Arbeit ist das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland hervorzuheben: Dessen Kernanliegen ist es, notleidenden oder in sozial schwierigen Verhältnissen lebenden Menschen zu helfen. Ihm gehören als Mitglieder die Diakonischen Werke der 22 Landeskirchen der EKD, neun Freikirchen mit ihren diakonischen Einrichtungen sowie 81 Fachverbände an. Ihre Mitglieder arbeiten in über 27.000 selbstständigen Einrichtungen unterschiedlicher Größe und Rechtsform – u.a. als Träger der bundesgeförderten migrationsspezifischen Beratungsdienste und von Integrationsprojekten zur gesellschaftlichen und sozialen Integration.

2.3.3 Orthodoxie

Nach den Angehörigen der katholischen und der evangelischen Kirche bilden die orthodoxen Christen mit rund 1,5 Millionen Gläubigen die drittgrößte christliche Gemeinschaft in Deutschland. Es handelt sich zum größten Teil um Zuwanderer und deren Nachkommen griechischer, russischer, serbischer, rumänischer, bulgarischer, georgischer und ukrainischer Herkunft.

Im Februar 2010 haben die orthodoxen Bischöfe einstimmig die Gründung einer „Orthodoxen Bischofskonferenz, Kommission der Orthodoxen Kirche in Deutschland“ beschlossen. Diese spricht und handelt einheitlich für alle in Deutschland vertretenen orthodoxen Diözesen und will sich als Symbol der Einheit der Orthodoxie und der gelungenen Integration in Deutschland verstanden

⁶²² Als Ansprechpartner für den Bund (Bundestag, Bundesregierung) und für die Europäische Union vertritt der Bevollmächtigte des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union mit einem Büro in Berlin und Brüssel die Interessen der Evangelischen Kirche in Deutschland.

wissen.⁶²³ Die Integrationsarbeit der orthodoxen Kirchen wird an zwei Beispielen aufgezeigt.

Russisch-Orthodoxe Kirche des Moskauer Patriarchats: Die Berliner Diözese der Russisch-Orthodoxen Kirche hat anlässlich der Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans Integration ein Grundsatzpapier „Gemeinsame Verantwortung – gelungenes Zusammenleben“ formuliert. Darin werden integrationspolitische Eckpunkte definiert, die für alle der etwa 80 russisch-orthodoxen Gemeinden in Deutschland als bindend angesehen werden können. Wesentliche inhaltliche Festlegungen bestehen in der Aufforderung an alle Bürgerinnen und Bürger in Deutschland zur aktiven Beteiligung am öffentlichen Leben, getragen von den Prinzipien der christlichen Moral. Auch wird dazu aufgerufen, sich mit dem Heimatland zu identifizieren und jedweder Form von Fremdenfeindlichkeit, Nationalismus und Gewalt mit Nächstenliebe zu begegnen.⁶²⁴

Ein Schwerpunkt der praktischen Integrationsarbeit der Russisch-Orthodoxen Kirche im Bundesgebiet liegt auf der Begleitung und Beratung russischsprachiger Migrantinnen und Migranten bei Behördengängen sowie der Hilfestellung bei der Eingewöhnung in das neue Lebensumfeld in Deutschland. Da hierfür kein eigenes Personal zur Verfügung steht, erfolgt die Unterstützung auf ehrenamtlicher Basis. Weiterhin werden speziell für Kinder und Jugendliche Ferienlager organisiert, die während der Schulferien angeboten werden. Dabei steht die Vermittlung russisch-orthodoxer Glaubensinhalte und Orientierungen im deutschen Lebensumfeld im Vordergrund. Überdies werden in den größeren der russisch-orthodoxen Gemeinden – beispielsweise in Hamburg, München, Dortmund und Berlin – speziell für ältere Gläubige kostenlose Deutschkurse angeboten. Dadurch soll deren Integration gefördert und einer allmählichen (sprachlichen) Entfremdung von den zunehmend deutschsprachigen jüngeren Gläubigen entgegengewirkt werden.

Griechisch-Orthodoxe Metropole von Deutschland: Die Integrationsarbeit der Metropole ist eng mit dem deutsch-griechischen Anwerbeabkommen vom 30.03.1960 und der folgenden Zuwanderung griechischer Arbeitskräfte verbunden. Das Abkommen, das sich am 30.03.2010

zum 50. Mal jährte, markiert fünf Jahrzehnte erfolgreicher kirchlicher Arbeit für die Integration der hier lebenden griechischstämmigen Migranten in ihre Gemeinden und die gesellschaftliche Umgebung. Beispielhaft zu benennen ist die Einrichtung zweisprachiger Schulen für griechische Kinder. Auch wurde orthodoxer Religionsunterricht in den Ländern Nordrhein-Westfalen, Bayern und Hessen als ordentliches Lehrfach anerkannt.

Im Hinblick auf die Ausbildung von Geistlichen und Religionslehrern ist die Gründung des Orthodoxen Theologischen Instituts und die seit Mitte der 1990er Jahre bestehende Möglichkeit eines vollständigen orthodoxen Studiums an der Ludwig-Maximilians-Universität München hervorzuheben. In diesem Zusammenhang ist auch der bereits 1979 gegründete Lehrstuhl für orthodoxe Theologie an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster zu erwähnen, der 2003 in das neu gegründete Centrum für religiöse Studien integriert wurde. Einen weiteren Schwerpunkt bildet die ökumenische Zusammenarbeit im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft christlicher Kirchen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene.

2.3.4 Ökumene

Eine wichtige ökumenische Schnittstelle in der Integrationsarbeit der christlichen Kirchen ist die seit 1975 bundesweit durchgeführte Interkulturelle Woche⁶²⁵ als gemeinsame Initiative der Deutschen Bischofskonferenz, der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Griechisch-Orthodoxen Metropole. Ziel der interkulturellen Woche ist die Verbesserung der politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen des Zusammenlebens von Deutschen und Zugewanderten.

Geplant von dem Ökumenischen Vorbereitungsausschuss und unterstützt von Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbänden, Kommunen, Ausländer- bzw. Integrationsbeiräten sowie Integrationsbeauftragten, Migrantenorganisationen und Initiativgruppen hat sich die immer im September des Jahres stattfindende Interkulturelle Woche zu einer vielbeachteten Plattform für Begegnung und Austausch vor Ort entwickelt. Dies belegt die engagierte Beteiligung zahlreicher Gemeinden, Vereine, Vertreter von Kommunen und Einzelpersonen in mehr als 450 Städten, Landkreisen und Gemeinden mit rund 4.500 Veranstaltungen pro Jahr – und dies bei weiter steigender Tendenz. Die Interkulturelle Woche des Jahres 2011 fand unter

623 In Deutschland existiert bereits seit 1994 ein gesamtorthodoxes Organ: Der Verband der Diözesen, bezeichnet als „Kommission der Orthodoxen Kirche in Deutschland“ (KOKiD). Die KOKiD setzt ihre Arbeit als Ausführungsorgan der Bischofskonferenz fort.

624 www.irbits.eu. Die Grundsätze sind der Sozialdoktrin der Russisch-Orthodoxen Kirche entnommen, die im Jahre 2000 vom Bischöflichen Jubiläumskonzil beschlossen wurde.

625 Vorläufer war der so genannte Tag des ausländischen Mitbürgers, aus dem sich die Interkulturelle Woche entwickelt hat.

dem Motto „Zusammenhalten – Zukunft gewinnen“ statt; für das laufende Jahr wurde das Motto „Herzlich willkommen – wer immer Du bist“ ausgegeben.

2.3.5 Jüdische Gemeinschaft in Deutschland

Mit ca. 110.000 Mitgliedern ist die jüdische Gemeinschaft in Deutschland heute die drittgrößte in Europa. Nach der Shoah lebten im Jahre 1950 nur noch etwa 15.000 Juden in Deutschland, bis Mitte der 1980er Jahre drohte sich die Überalterung für viele jüdische Gemeinden zu einem ernsthaften Problem auszuwachsen. Erst durch die Zuwanderung aus den Ländern der ehemaligen Sowjetunion (vgl. hierzu auch Kapitel XII.4) konnte die Tendenz umgekehrt werden – laut BMI sind bis Ende des vergangenen Jahres ca. 214.000 jüdische Migranten einschließlich ihrer Familienangehörigen nach Deutschland gekommen.

Dem Zentralrat der Juden in Deutschland als Körperschaft des öffentlichen Rechts gehören 108 Gemeinden an.⁶²⁶ Er ist dem eigenen Verständnis nach eine politische Vertretung der Juden in Deutschland, die für alle Richtungen des Judentums offen ist. Neben der Interessenvertretung seiner Mitglieder sowie dem Engagement für das wechselseitige Verständnis von Juden und Nichtjuden⁶²⁷ zählt die Integration von jüdischen Zuwanderern aus den Ländern der ehemaligen Sowjetunion in die jüdischen Gemeinden zu den wesentlichen Aufgaben des Zentralrats.

Inhaltlich sind zu dem letztgenannten Punkt zwei Aspekte hervorzuheben: Einerseits die Bereitstellung eines Angebots an Sprachkursen in jüdischen Gemeinden als Voraussetzung erfolgreicher Integration sowie andererseits die Heranführung an die jüdischen Wurzeln und den jüdischen Glauben, der in den Heimatländern jahrzehntelang nicht oder nur eingeschränkt ausgelebt werden konnte. Angesichts des überproportional hohen Anteils hochgebildeter bzw. hochqualifizierter jüdischer Zuwanderer⁶²⁸ gehörte für den Zentralrat bis zum in

626 Ab Mitte der 1990er Jahre entstanden weiterhin Gemeinden liberal-progressiver Ausprägung, die in der Union progressiver Juden in Deutschland e. V. (UpJ) organisiert sind. Ihr gehören derzeit 20 Gemeinden mit etwa 4.800 Mitgliedern an.

627 Die Bundesregierung unterstützt den Deutschen Koordinierungsrat der Gesellschaften für Christlich-Jüdische Zusammenarbeit und den Internationalen Rat der Christen und Juden als Organisationen, die sich explizit der Verständigung und Zusammenarbeit zwischen Christen und Juden zuwenden.

628 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.) Jüdische Zuwanderer in Deutschland, Ein Überblick über den Stand

Kraft treten des Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen zum 01.04.2012 der Einsatz für Verbesserungen im Bereich der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse⁶²⁹ zu den weiteren Kernanliegen mit Integrationsbezug.

Zentraler Impulsgeber im Bereich der praktischen Integrationsförderung ist die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland (ZWST). Als einer der sechs Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland und Mitglied der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. (BAGFW) ist die ZWST u.a. als Träger der bundesgeförderten Migrationsberatung und von Fördermaßnahmen zur gesellschaftlichen und sozialen Integration aktiv.

2.4 Islam in Deutschland

Die Situation von Muslimen in Deutschland wird aktuell durch mehrere Studien⁶³⁰ beleuchtet. Abhängig von Aussagegehalt und Schlussfolgerungen treffen diese Studien auf eine zum Teil kontroverse Resonanz in der Öffentlichkeit.⁶³¹ Es besteht jedoch weitgehend Einigkeit darüber, dass im Ergebnis der 2009 vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) vorgelegten und bereits im 8. Lagebericht behandelten repräsentativen Studie „Muslimisches Leben in Deutschland“ erstmals grundlegende und belastbare Informationen über Muslime in Deutschland vorliegen.⁶³² Nach dieser von der Deutschen Islam Konferenz (DIK) in Auftrag gegebenen

der Forschung, Working Papers 3/2005, Nürnberg 2005, S.12.

629 Die Bundesregierung hat mit der Verabschiedung des federführend durch das BMBF erarbeiteten Gesetzes einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der bisherigen Praxis geleistet. Sein Erfolg hängt maßgeblich von der Umsetzung in den Ländern ab.

630 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.): *Muslimisches Leben in Deutschland*, Nürnberg 2009; Brettfeld, Katrin und Wetzels, Peter: *Muslimen in Deutschland: Integration, Integrationsbarrieren, Religion sowie Einstellungen zu Demokratie, Rechtsstaat und politisch-religiös motivierter Gewalt*; Ergebnisse von Befragungen im Rahmen einer multizentrischen Studie in städtischen Lebensräumen. Hamburg 2007, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.): *Islamisches Gemeindeleben in Deutschland*, Nürnberg 2012.

631 Dies gilt aktuell etwa für die im Auftrag des BMI erstellte Studie von Wolfgang Frindte, Klaus Boehnke, Henry Kreikenbom und Wolfgang Wagner. „Lebenswelten junger Muslime in Deutschland - Ein sozial- und medienwissenschaftliches System zur Analyse, Bewertung und Prävention islamistischer Radikalisierungsprozesse junger Menschen in Deutschland“, Berlin 2011/2012.

632 www.deutsche-islam-konferenz.de/cln_110/nn_1876234/SubSites/DIK/DE/InDeutschland/ZahlenDatenFakten/StudieMLD/studie-mld-node.html: Juni 2009.

Studie waren frühere Schätzungen, die sich zwischen 3,1 und 3,4 Mio. in Deutschland wohnhafter Muslime bewegten, nach oben zu korrigieren, so dass heute von einer Zahl zwischen 3,8 und 4,3 Mio. Muslimen in Deutschland ausgegangen werden kann.⁶³³

Die mit Abstand größte Gruppe der in Deutschland lebenden Muslime bilden demnach Sunniten mit einem Anteil von gut 74 %, gefolgt von Aleviten mit einem Anteil von 12,7 % und Schiiten mit einem Anteil 7,1 %. Angehörige kleinerer Glaubensrichtungen wie Ahmadis, Sufis/Mystiker oder Ibaditen stellen der Studie zufolge auch unter den in Deutschland lebenden Muslimen eine Minderheit dar. Ihr Anteil umfasst zusammen weniger als 3 %.⁶³⁴

In der aktuell erschienen DIK-Nachfolgestudie „Islamisches Gemeindeleben in Deutschland“ des BAMF und des Zentrums für Türkeistudien und Integrationsforschung (ZfTI) liegen nun ergänzend erstmals bundesweit belastbare Daten zu islamischen Gemeinden, Imamen und alevitischen Dede vor. Auch gibt die Studie einen umfassenden Überblick über Angebote und Strukturen der islamischen Gemeinden sowie über Herkunft, Ausbildung, Aufgaben und Aufenthaltsstatus des religiösen Personals. Insbesondere belegen sie erstmals die Zahl von rund 2.350 Moscheegemeinden und alevitischen Cem-Häusern in Deutschland. In ca. 2.180 islamischen Gemeinden ist ein Imam oder, im Falle der Aleviten, ein Dede tätig.

Auch ist belegt, dass fast alle islamischen Gemeinden mehr als religiöse Dienstleistungen anbieten. Orientierungshilfen in der deutschen Gesellschaft (z.B. Sozial-, Erziehungs- und Gesundheitsberatung, Hausaufgabenhilfe) nehmen einen breiten Raum ein. Zwischen religiösen und nicht-religiösen Angeboten besteht dabei kein Konkurrenzverhältnis: Je vielfältiger das religiöse Angebot ist, desto vielfältiger ist auch das nicht-religiöse Angebot. So bietet z.B. ein knappes Drittel der Gemeinden deutsche Sprachkurse an. Ebenfalls hervorzuheben ist, dass die in Deutschland tätigen islamischen Religionsbediensteten laut den Ergebnissen in der überwiegenden Mehrheit für einen dialogbereiten Islam stehen. Zudem äußerten die befragten Imame ein außerordentlich hohes

Interesse an Fort- und Weiterbildungen, vor allem im sozialen, beratenden und seelsorgerischen Bereich.

Gerade vor dem Hintergrund der Vielfalt islamischen Lebens in Deutschland begrüßt die Beauftragte den durch die Deutsche Islam Konferenz (DIK) initiierten und langfristig angelegten Dialog zwischen staatlichen und muslimischen Vertretern (zur DIK vgl. Folgekapitel). Sie hält ihn für richtungweisend, weil die DIK das Ziel der Etablierung einer institutionalisierten Kooperation zwischen Staat und muslimischen Organisationen verfolgt. Dies gilt in Fragen grundlegender Regelungsbedarfe der Zusammenarbeit von Staat und Interessenvertretungen muslimischer Gläubiger. Dies gilt aber auch für die Erarbeitung zahlreicher praxisnaher Vorschläge auf untergesetzlicher Ebene.

Beispiele hierfür sind Fragen der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen von Religionsgemeinschaften oder Körperschaften des öffentlichen Rechts, des Moscheebaus, der Einführung islamischen Religionsunterrichts, der Imamausbildung in Deutschland oder auch der Zusammenarbeit in Präventionsfragen. Gleichsam zu erwähnen sind eher alltagspraktische Fragen wie die Umsetzung eines koedukativen Sport- bzw. Schwimmunterrichts in der Schule, die Verrichtung von Gebeten in der Schule unter Wahrung des Schulfriedens oder die Zulässigkeit islamischer Schiedsgerichte in zivilrechtlichen Angelegenheiten.

2.4.1 Deutsche Islam Konferenz

Entsprechend der Festlegung des Koalitionsvertrags wird die DIK in der 17. Legislaturperiode fortgeführt. Unter Federführung des Bundesministeriums des Innern (BMI)⁶³⁵ wurde die Zielstellung der ersten Phase von 2006 bis 2009, in der vor allem grundsätzliche Fragen behandelt und rechtliche Rahmenbedingungen ausgearbeitet wurden, weiterentwickelt. Ausgehend von dem Anspruch, „den Dialog zwischen Staat und Muslimen zu verbessern und somit einen Beitrag für die gesellschaftliche und religionsrechtliche Integration der Muslime und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Deutschland zu leisten sowie gesellschaftlicher Polarisierung und Segregation entgegenzuwirken“⁶³⁶, stehen verstärkt praktische Fragen im Vordergrund. In dieser Legislaturperiode arbeitet die DIK praxisorientierter und ist bestrebt, die Ergebnisse des Diskussionsprozesses stärker in die Öffentlichkeit zu tragen sowie die DIK in der Gesellschaft zu verankern.

633 Dies entspricht einem Anteil von 4,6 % bis 5,2 % an der Gesamtbevölkerung. Die Schätzung bezieht sich aus methodischen Gründen auf die Zahl von Musliminnen und Muslimen mit Migrationshintergrund in Deutschland. Muslime ohne Migrationshintergrund wurden durch die Studie nicht erfasst.

634 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.): *Muslimisches Leben in Deutschland*, Nürnberg 2009, S. 98.

635 Die Beauftragte ist Mitglied der Deutschen Islam Konferenz.

636 Vgl. www.deutsche-islam-konferenz.de.

Daran anknüpfend hat das Plenum der DIK am 17.05.2010 ein Arbeitsprogramm für die zweite Phase mit drei Themenschwerpunkten verabschiedet.⁶³⁷ Dazu gehört die Förderung der institutionalisierten Kooperation und integrationsbezogenen Projektarbeit als erstem Schwerpunkt. Hierbei stehen die Einrichtung und der weitere Aufbau von islamisch-theologischen Angeboten an öffentlichen Hochschulen im Blickpunkt. Gleiches gilt für die Aus- und Fortbildung von islamischen Religionsbediensteten und weiteren Multiplikatoren in islamischen Gemeinden. Der zweite Schwerpunkt wurde mit der Formulierung „Geschlechtergerechtigkeit als gemeinsamen Wert leben“ umschrieben, umfasst aber auch allgemeine Fragen der Arbeitsmarktintegration von Muslimen. Der dritte Schwerpunkt liegt auf der Prävention von Extremismus, Radikalisierung und gesellschaftlicher Polarisierung.⁶³⁸

In der laufenden Legislaturperiode befasst sich das Plenum mit jeweils einem der genannten Schwerpunktthemen: In der Sitzung vom 29.03.2011 wurde das Thema „Institutionalisierte Kooperation und integrationsbezogene Projektarbeit fördern“ behandelt. In seiner Sitzung am 19.04.2012 befasste sich das Plenum vor allem mit dem Thema „Geschlechtergerechtigkeit als gemeinsamen Wert leben“.

Die bisher erzielten Resultate betreffen vor allem die Themenschwerpunkte I und II. Sie werden nachfolgend dargestellt.

Themenschwerpunkt I:

Die Einführung islamischen Religionsunterrichts an öffentlichen Schulen in Deutschland ist ein zentrales Thema der DIK, auch wenn diese – ebenso wie die damit in Zusammenhang stehende Prüfung, ob eine Organisation die Voraussetzung einer Religionsgemeinschaft i.S.v. Art. 7 Abs. 3 GG erfüllt – im Zuständigkeitsbereich der Länder liegt. In ihrer zweiten Phase bietet die DIK den Rahmen für einen bundesweiten Wissens- und Erfahrungsaustausch. Im Fokus stehen praktische Entwicklungen und konkrete Fortschritte bei der Einführung

islamischen Religionsunterrichts sowie bestehende religionskundliche Modelle an öffentlichen Schulen. Mit der Ausrichtung der Fachkonferenz „Islamischer Religionsunterricht in Deutschland - Perspektiven und Herausforderungen“ am 13. und 14.02.2011⁶³⁹ ist es der DIK gelungen, erneut Impulse im Prozess der Einführung von bekenntnisorientiertem Islamunterricht in Schulen zu setzen. Dies gilt zum Beispiel in Bezug auf so genannte Übergangsformate auf Länderebene. Hintergrund ist der Umstand, dass mit Ausnahme der Alevitischen Gemeinde Deutschlands islamische Organisationen aus Sicht der Länder bislang nicht die Voraussetzungen von Religionsgemeinschaften nach Art. 7 Abs. 3 GG erfüllen. Dem gilt es bei der Einführung von bekenntnisorientierten Unterrichtsangeboten zu begegnen, um die verfassungsrechtliche Mitwirkung von Muslimen zu gewährleisten.

Grundlage sind die von der DIK bereits 2008 vorgelegten „Verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen eines islamischen Religionsunterrichts“. In Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen wird nun schrittweise flächendeckend ein bekenntnisorientierter islamischer Religionsunterricht als ordentliches Schulfach eingeführt. Die Fortentwicklung früherer bzw. laufender Modellvorhaben und Runder Tische zur Einführung islamischen Religionsunterrichts finden auch in weiteren Bundesländern statt. Alevitischer Religionsunterricht nach Art. 7 Abs. 3 GG wird in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland erteilt. In Berlin und Bremen wird auf Grund der Bremer Klausel (Art. 141 GG) kein konfessioneller Religionsunterricht im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG erteilt.

Auch die Etablierung theologisch orientierter „Islamischer Studien“ an deutschen Hochschulen bleibt ein zentrales Thema der DIK. Zwischenzeitlich sind konkrete Umsetzungserfolge zu verzeichnen: So wurde am 16.01.2012, unterstützt mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), an der Universität Tübingen das Zentrum für Islamische Theologie als das erste seiner Art in Deutschland eröffnet. Das BMBF fördert ebenfalls die Universitäten Münster und Osnabrück bei der Etablierung eines gemeinsamen Zentrums für Islamische Theologie. In Osnabrück wird ab dem Wintersemester 2012/2013 Lehramtsstudenten erstmalig die Möglichkeit gegeben, Islamische Religionspädagogik als reguläres zweites Unterrichtsfach zu studieren. Ähnliche Initiativen zur Etablierung von Zentren für Islamische Theologie mit Anschubfinanzierung aus

637 Ebenda.

638 Aufgrund der unterschiedlichen thematischen Zuschnitte gibt es je nach Themenbereich unterschiedliche Strukturen, die einen flexiblen und praxisorientierten Ansatz ermöglichen. Dies sind konkret: Projektgruppen (kurzfristig einberufene Gruppe zur Vorbereitung eines Themenfeldes bis zur nächsten Plenums-Sitzung), Arbeitsgruppen (dauerhaft eingerichtete Gruppe zur längerfristigen Bearbeitung eines Themenfeldes), Workshops (kleinere, eintägige Veranstaltungen mit hohem Praxisbezug) sowie Konferenzen (größere, öffentlichkeitswirksame Veranstaltung mit namhaften Rednern).

639 Thematische Schwerpunkte der Konferenz waren der aktuelle Stand der Einführung islamischen Religionsunterrichts in den Ländern, Formen der Mitwirkung von Muslimen und die Vorstellung von Erfahrungen und Perspektiven.

BMBF-Mitteln werden bundesweit noch an zwei weiteren Standorten umgesetzt: an der Universität Erlangen-Nürnberg und am Standort Frankfurt/Gießen.

Am 29.03.2011 hat die DIK unter dem Titel „Dialog, Öffnung, Vernetzung – Leitfaden für die gesellschaftskundliche und sprachliche Fortbildung von religiösem Personal und weiteren Multiplikatoren islamischer Gemeinden auf kommunaler Ebene“ eine Handreichung veröffentlicht, die sich an Kommunen und islamische Gemeinden richtet. Die sprachliche und gesellschaftskundliche Fortbildung von Imamen ist ein integrationspolitisch wichtiger Zwischenschritt, bis an deutschen Universitäten ausgebildete Imame in islamischen Gemeinden ihre Arbeit aufnehmen werden. Auf der Grundlage des Leitfadens laufen derzeit erste Modellprojekte in verschiedenen Kommunen,⁶⁴⁰ die bereits laufende Maßnahmen wie z.B. das bundesweite Modellprojekt „Imame für Integration“ zur sprachlichen und landeskundlichen Fortbildung von Imamen in Deutschland der Türkisch-Islamischen Union (DITIB) ergänzen.⁶⁴¹

Themenschwerpunkt II:

Im Rahmen der Behandlung von Fragen der Geschlechtergerechtigkeit hat sich die DIK insbesondere mit den Problemen häuslicher Gewalt und Zwangsverheiratungen befasst und 2012 hierzu eine Erklärung angenommen. Die DIK hat sich darüber hinaus zum Ziel gesetzt, unter Muslimen die bewusste Auseinandersetzung mit Rollenbildern und deren Folgen zu fördern. Eine Handreichung zu Rollenbildern und rollenbezogenen Fragestellungen für Multiplikatoren, die in muslimischen oder muslimisch geprägten Gruppen mit rollenspezifischen Fragen konfrontiert werden, soll hierzu maßgebliche Hilfestellungen geben. Im April 2012 wurden erste Teile der Handreichung vorgestellt; die Endfassung wird spätestens im Frühjahr 2013 vorliegen.

Die DIK-Fachtagung „Muslime und Arbeitsmarkt – Vielfalt fördern, Potenziale besser nutzen“, die die DIK zusammen mit der Bundesagentur für Arbeit am 18.04.2012 in Berlin durchführte, behandelte Fragen der Arbeitsmarktintegration von Musliminnen und Muslimen und stellte Strategien zum Umgang mit Diversität

am Arbeitsplatz vor. Die Tagung wird ergänzt durch die DIK-Broschüre „Bessere Integration von Musliminnen und Muslimen in den Arbeitsmarkt“. Diese vermittelt insbesondere Wissenswertes über religiöse Pflichten, die das Arbeitsverhältnis tangieren können. Zugleich zeigt sie auf, welche Chancen – auch wirtschaftlicher Art – die interkulturelle Öffnung von Unternehmen bietet.

Flankierend hat Bundesinnenminister Dr. Friedrich am 19.04.2012 den Startschuss für den Jugendwettbewerb „Erfolgsgeschichten“ gegeben. Mit diesem Wettbewerb will die DIK dazu beitragen, positive Beispiele stärker in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit zu rücken. Der Wettbewerb richtet sich speziell an Schülerinnen und Schüler, Auszubildende und Studierende als zukünftige Arbeitnehmer und -geber.

Themenschwerpunkt III:

Zur Prävention von Extremismus, Radikalisierung und gesellschaftlicher Polarisierung als drittem Themenschwerpunkt hat die DIK die seit September 2010 tagende Arbeitsgruppe „Präventionsarbeit mit Jugendlichen“ eingerichtet. Diese verfolgt einen phänomen-übergreifenden Ansatz und beschäftigt sich mit Muslimfeindlichkeit, Antisemitismus unter muslimischen Jugendlichen und Islamismus im Sinne eines religiös begründeten Extremismus unter Muslimen. Ziel ist es, neben praxisnahen Empfehlungen auch präventive Maßnahmen insbesondere für die Jugendarbeit zu initiieren und zu begleiten. Dabei wird der Themenschwerpunkt Prävention im Fokus der DIK-Plenarsitzung des kommenden Jahres stehen. Die bisherigen Ergebnisse sowie Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe wurden in zwei Zwischenberichten dokumentiert.

2.5 Perspektive

Die Beauftragte ist der Überzeugung, dass alle genannten Religionsgemeinschaften und religiösen Organisationen für sich in Anspruch nehmen können, die Integration von Zuwanderern mit großem Engagement zu betreiben. Sie hat dem bei der Berufung des „Beirats Integration“, der sich am 23.05.2011 konstituiert hat und die Beauftragte bei der Erfüllung ihrer Aufgaben berät und unterstützt, Rechnung getragen: Sechs der insgesamt 32 Mitglieder sind kirchliche Würdenträger bzw. Vertreter von Religionsgemeinschaften und religiösen Organisationen.⁶⁴²

640 Mit dem Leitfaden, einer Koordinierungsstelle beim BAMF und einer Anschubfinanzierung will die DIK insbesondere Kommunen bei der Planung und Umsetzung solcher Fortbildungsprojekte unterstützen.

641 Die berufsbegleitenden Kurse umfassen mehr als 500 Stunden Deutsch sowie etwa zwölf Tage interkulturellen und landeskundlichen Unterricht zu Themen wie Staat und plurale Gesellschaft, Alltag in Deutschland, religiöse Vielfalt, Migration, Bildung und Ausbildung, Vereinsarbeit.

642 Dies sind Repräsentanten der Deutschen Bischofskonferenz, der Evangelischen Kirche in Deutschland, der Russisch-Orthodoxen Kirche, der Griechisch-Orthodoxen Metropolie von Deutschland, der Alevitischen Gemeinde in Deutschland e.V., der Türkisch-Islamischen Union der Anstalt der

Die Bedeutung der Religionsgemeinschaften und religiösen Organisationen im Integrationsprozess sieht die Beauftragte auch darin begründet, dass Religion für die Mehrzahl der Gläubigen identitätsstiftend ist, Werte und Lebenseinstellungen vermittelt. Der Dreiklang von Toleranz, Miteinander und Integration wird durch Religionen nicht nur glaubhaft vermittelt, er wird hier vor allem auch gelebt. Hinzu kommt, dass die Versammlung von Gläubigen in Kirchen, Synagogen oder Moscheen vielfältige Möglichkeiten für Austausch und Begegnung bietet. Diese können sich auf die eigenen Gläubigen beschränken, beziehen aber häufig interreligiöse Begegnungen mit ein. Dies gilt ebenso für den Islam. Die Beauftragte bewertet in diesem Zusammenhang zum Beispiel den jährlich am 3. Oktober mit Unterstützung zahlreicher Muslime veranstalteten Tag der offenen Moschee oder auch die Durchführung von Integrationskursen in Moscheen und Moscheevereinen als wichtige Zeichen bestehenden Integrationswillens. Um diese Impulse aufzugreifen und weiterzuentwickeln, hält es die Beauftragte für notwendig, dass der Dialog mit muslimischen Interessenvertretungen fortan auch verstärkt in den Kommunen vor Ort geführt wird.

3 Prävention, Kriminalität, Justiz und Integration

Die Veröffentlichung von statistischen Angaben zur Kriminalität in Deutschland entfacht immer wieder eine Diskussion über die Kriminalität von Ausländern. Dabei besteht die Gefahr, dass die statistische Abbildung von Kriminalität missverstanden wird. Daher ist es wichtig, sich differenziert mit diesem Thema auseinanderzusetzen, um einer falschen Interpretation der Statistiken vorzubeugen.

Ein rationaler Umgang mit Kriminalität setzt zudem das Bewusstsein voraus, dass es nicht die Kriminalität an sich, sondern nur eine Summe von Einzeldelikten gibt. Diese stehen mit jeweils tatbegünstigenden Faktoren in Zusammenhang, die in der Person und ihrem sozialen Milieu sowie ihrer Lebenssituation begründet sein können.

3.1 Statistische Grundlagen

Auskunft über die Kriminalitätsbelastung in Deutschland geben die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS)⁶⁴³, die Strafverfolgungsstatistik⁶⁴⁴ sowie Untersuchungen kriminologischer Forschungseinrichtungen zu einzelnen Fragestellungen.

Zwischen der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) und der Strafverfolgungsstatistik ist sorgfältig zu differenzieren, da beide Statistiken unterschiedliche Daten erfassen, die zu unterschiedlichen Zwecken erhoben werden.

Die jahresbezogene Strafverfolgungsstatistik erfasst die gerichtlich registrierte Kriminalität und damit Personen, gegen die in einem Strafverfahren eine abschließende strafgerichtliche Entscheidung – d.h. Verurteilung, Strafbefehl, Freispruch oder Verfahrenseinstellung – ergangen ist, sowie die verhängten Sanktionen.

Die PKS hingegen ist eine Zusammenstellung aller der Polizei bekannt gewordenen strafrechtlichen Sachverhalte unter Beschränkung auf ihre erfassbaren wesentlichen Inhalte. Sie soll damit im Interesse einer wirksamen Kriminalitätsbekämpfung zu einem überschaubaren und möglichst verzerrungsfreien Bild der angezeigten Kriminalität führen. Insoweit dient sie der Beobachtung der Kriminalität und einzelner Deliktarten, des Umfangs und der Zusammensetzung des Tatverdächtigenkreises sowie der Veränderung von Kriminalitätsquotienten.

Tatverdächtig im Sinne der PKS ist jeder, der nach dem polizeilichen Ermittlungsergebnis aufgrund zureichender tatsächlicher Anhaltspunkte verdächtig ist, eine rechtswidrige (Straf-)Tat begangen zu haben. Dazu zählen auch Mittäter, Anstifter und Gehilfen. Nur im Falle einer Verurteilung kann aber von „Kriminellen“ im Sinne von „Tätern“ gesprochen werden.

Bevor wertende Aussagen aus der PKS gezogen werden können, sind daher drei Punkte zu beachten, da sonst ein verzerrtes Bild entsteht. Erstens führt die PKS Tatverdächtige auf, die nicht notwendigerweise Täter sind. Zweitens sind die Tatverdächtigenzahlen in der PKS mit den Verurteiltenzahlen in der Strafverfolgungsstatistik auch aufgrund unterschiedlicher Erfassungsgrundsätze und -daten nur bedingt vergleichbar. Drittens kann in der PKS nur das sog. Hellfeld – die der Polizei bekannt

Religionen e.V. sowie des Zentralrats der Juden in Deutschland.

643 Vgl. Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Berichtsjahr 2010, 56. Ausgabe, Wiesbaden 2011.

644 Vgl. Statistisches Bundesamt: Rechtspflege. Strafverfolgung. Fachserie 10, Reihe 3, Wiesbaden 2011.

gewordenen Straftaten – erfasst werden. Das sog. Dunkelfeld – die der Polizei nicht bekannt gewordenen Straftaten – naturgemäß dagegen nicht. Zur Aufhellung des Dunkelfelds sind gesonderte Untersuchungen – sogenannte Dunkelfeldanalysen – notwendig.⁶⁴⁵

Angesichts der Tatsache, dass rd. 31 % der Tatverdächtigen verurteilt werden⁶⁴⁶, ist die Aussagekraft der PKS über die tatsächliche Kriminalitätsbelastung der Bevölkerung eingeschränkt. Es gilt insofern zwischen Tatverdächtigen und Tätern zu differenzieren. Untersuchungen über Strafverfahren gegen Menschen mit Migrationshintergrund von der Anzeige bis zur rechtskräftigen Entscheidung wurden bislang nur punktuell durchgeführt. Eine Analyse der statistischen Angaben in PKS und Strafverfolgungsstatistik liefert zur Relation von Tatverdacht und Strafverfolgung keine weiteren Erkenntnisse.⁶⁴⁷

Neben der tatsächlichen Änderung des Kriminalitätsgeschehens können sich z.B. Einflussfaktoren wie Anzeigeverhalten oder polizeilichen Kontrolle auf die Entwicklung der Zahlen in der PKS auswirken. Dabei haben verschiedene Studien belegt, dass Ausländer bei Verbrechen schneller unter Tatverdacht geraten (Tatverdachteffekt) und bei Straftaten eher angezeigt und häufiger kontrolliert werden als Personen ohne erkennbaren Migrationshintergrund (Anzeigeeffekt). Demnach liegt die Anzeigequote bei nichtdeutschen Tatverdächtigen im Vergleich zu deutschen um bis zu 18 % höher.⁶⁴⁸

645 Zu einem Vergleich zwischen Kriminalstatistiken und Dunkelfelduntersuchungen vgl. Schulz, Felix: Die Entwicklung der Delinquenz von Kindern, Jugendlichen und Heranwachsenden in Deutschland: Eine vergleichende Analyse von Kriminalstatistiken und Dunkelfelduntersuchungen zwischen 1950 und 2000, Berlin-Münster-Wien-Zürich-London 2007. Vgl. auch Raithel, Jürgen / Mansel, Jürgen: Kriminalität und Gewalt im Jugendalter: Hell- und Dunkelfeldbefunde im Vergleich, Weinheim 2003. Zu Dunkelfeld und selbst berichteter Delinquenz bei Zuwanderern vgl. Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Justiz: Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2006, S. 415-417.

646 Statistisches Bundesamt, Justiz auf einen Blick, 2011, S. 10 und 12.

647 Zur Relation von Tatverdacht und Strafverfolgung vgl. Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Justiz: Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2006, S. 418 f.; Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Berichtsjahr 2010, 56. Ausgabe, Wiesbaden 2011, S. 9.

648 Mansel, J. / Albrecht, G.: Die Ethnie des Täters als ein Prädiktor für das Anzeigeverhalten von Opfern und Zeugen. In: Soziale Welt, 2003, 54, S. 339-372. Vgl. auch Mansel, J.: Konfliktregulierung bei Straftaten – Variation des Anzeigeverhaltens nach der Ethnie des Täters. In: Groenemeyer, A. / Mansel, J. (Hrsg.): Die Ethnisierung von Alltagskonflikten, Opladen 2003. Vgl. auch Kahl, Wolfgang: Gewalttätiges Verhalten von Jugendlichen in Deutschland – ein Überblick

Auch das aktuelle Beispiel der rechtsextremistischen Mordserie⁶⁴⁹ an Kleinunternehmern mit Migrationshintergrund hat offenbart, dass die Ermittler den Tatverdächtigenkreis jahrelang vorwiegend auf den Bereich der organisierten (Ausländer-)Kriminalität konzentriert haben, während sie eher nachrangig einen fremdenfeindlichen Hintergrund in Betracht zogen. Hinter den Morden wurden Wettmafia, Schutzgeld und Glücksspiel vermutet. Die Presse sprach von einer „Türken- oder Halbmond-Mafia“ und den „Döner-Morden“. Die Sonderkommission, die die Morde aufklären sollte, hieß „Bosporus“, da auch Bezüge zur türkischen Hisbollah vermutet wurden.⁶⁵⁰

Im Nachhinein erwies sich dies als eine „Fülle von Fehleinschätzungen“⁶⁵¹, die nicht nur zu einer Krise des Vertrauens in den Verfassungsschutz führte, sondern vor allem das Vertrauen der Angehörigen der Opfer in die Arbeit der deutschen Behörden tief erschütterte.

3.2 Die wichtigsten Zahlen der Polizeilichen Kriminalstatistik und Strafverfolgungsstatistik 2010 im Überblick

Mit dem Berichtsjahr 2009 haben alle Bundesländer auf die Anlieferung der Daten an das BKA in Form von Einzeldatensätzen und einen 6-stelligen Straftatenschlüssel umgestellt. Die Kriminalitätsentwicklung kann somit durchgängig differenzierter abgebildet werden. Durch die Umstellung auf den Einzeldatensatz konnte zudem auf Bundesebene 2009 erstmals eine „echte“ Tatverdächtigenzählung durchgeführt werden. Eine Vergleichbarkeit mit den Vorjahren einschl. 2008 ist daher nur eingeschränkt möglich.⁶⁵²

auf der Grundlage aktueller empirischer Erkenntnisse, Deutsches Forum Kriminalprävention, Bonn 2011.

649 Vgl. Kapitel IX.2.

650 Welt, 16.11.2011: www.welt.de/politik/deutschland/article13720889/Die-Behoerden-sind-auf-dem-rechten-Auge-blind.html.

651 So auch der Vorsitzende des Innenausschusses Wolfgang Bosbach, im: Spiegel: www.spiegel.de/politik/deutschland/0.1518.799074.00.html.

652 Personen, die in mehreren Bundesländern auffällig geworden sind, werden in der PKS nicht mehrfach, sondern nur einmal als Tatverdächtiger ausgewiesen. Aufgrund dieser im Jahr 2009 erfolgten Umstellung war ein Vergleich mit den Vorjahreszahlen nicht möglich. Seit dem Jahr 2010 kann wieder ein Vergleich der Tatverdächtigenzahlen mit denen des Vorjahres erfolgen. Vgl. auch Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Berichtsjahr 2010, 56. Ausgabe, Wiesbaden 2011, S. IV.

2010 stieg der Anteil der nichtdeutschen Tatverdächtigen im Vergleich zum Vorjahr von 21,1 % auf 21,9 %.⁶⁵³ Die Zahl der nichtdeutschen Verurteilten stieg 2010 minimal von 169.315 auf 169.667. Dies entspricht einem Anstieg um 0,2 %.⁶⁵⁴

Der Anteil nichtdeutscher Tatverdächtiger mit 19,5 % der legal aufhältigen Tatverdächtigen (einschl. Touristen/Durchreisende u.a.) erscheint bei einem Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung von 8,75 % zwar sehr hoch. Ein solcher Vergleich ist aber aufgrund mehrerer Faktoren nicht zulässig. Zum einen sind in der Bevölkerungsstatistik nicht alle Ausländer enthalten, die in der PKS als Tatverdächtige erfasst werden. So werden bestimmte Ausländergruppen wie vor allem Migranten ohne legalen Aufenthaltsstatus, Touristen/Durchreisende, Besucher, Grenzpendler und Stationierungsstreitkräfte sowie deren Angehörige in der Bevölkerungsstatistik nicht mitgezählt. Wenn Angehörige dieser Gruppen jedoch einer Straftat verdächtigt oder verurteilt werden, werden sie in der PKS und der Strafverfolgungsstatistik aufgeführt. Es wäre statistisch aber nicht zulässig, eine Gruppe (hier die durchreisenden Ausländer, Touristen, Grenzpendler, Illegale etc.) in Relation zu einer Gesamtgruppe (hier die Wohnbevölkerung) zu setzen, der sie nicht angehört.

Darüber hinaus erschwert die strukturelle Zusammensetzung (Alters-, Geschlechts- und Sozialstruktur) einen Vergleich: Die Zuwanderer ohne deutsche Staatsbürgerschaft sind im Vergleich zur deutschen Wohnbevölkerung deutlich jünger und der Anteil von Frauen ist geringer. Sie leben vermehrt in Großstädten, gehören eher unteren Einkommensschichten an, das Bildungsniveau ist insgesamt deutlich niedriger, die Arbeitslosigkeit hingegen höher. Diese Faktoren begünstigen eher kriminelles Verhalten.

Schließlich darf der beachtliche Anteil ausländerspezifischer Delikte – also Straftaten gegen das Aufenthalts-, das Asylverfahrens- und das Freizügigkeitsgesetz/EU – nicht vergessen werden, die grundsätzlich nur von Ausländerinnen und Ausländern begangen werden können. Hierzu zählen Verstöße gegen die Residenzpflicht für Asylbewerber, Verstöße gegen Visabestimmungen, unerlaubte Einreise, unerlaubter Aufenthalt etc. Ohne ausländerspezifische Delikte reduziert sich der Tatverdächtigenanteil Nichtdeutscher im Jahre 2010 um 1,9 % auf 20 %.⁶⁵⁵

653 Ebd., S. 117, T65.

654 Vgl. Statistisches Bundesamt: Rechtspflege. Strafverfolgung. Fachserie 10, Reihe 3, Wiesbaden 2011, S. 473.

655 Bundeskriminalamt: *Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland*. Berichtsjahr 2010, 56. Ausgabe,

Das Bundeskriminalamt (BKA) konstatiert daher in seinem Jahrbuch „Polizeiliche Kriminalstatistik“, dass aus den oben genannten Gründen, die Daten „nicht mit der tatsächlichen Kriminalitätsentwicklung gleichgesetzt werden [dürfen]. Sie lassen auch keine vergleichende Bewertung der Kriminalitätsbelastung von Deutschen und Nichtdeutschen zu.“⁶⁵⁶ „Einem wertenden Vergleich zwischen der deutschen Wohnbevölkerung und den sich in Deutschland aufhaltenden Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit stehen (auch) das doppelte Dunkelfeld in der Bevölkerungs- und in der Kriminalstatistik sowie der hohe Anteil ausländerspezifischer Delikte und die Unterschiede in der Alters-, Geschlechts- und Sozialstruktur entgegen.“⁶⁵⁷

Für die nichtdeutsche Wohnbevölkerung wird daher in der amtlichen Statistik keine Tatverdächtigenbelastungszahl (TVBZ) errechnet.⁶⁵⁸ Die TVBZ ist die Zahl der ermittelten Tatverdächtigen, errechnet auf 100.000 Einwohner des entsprechenden Bevölkerungsanteils, jeweils ohne Kinder unter 8 Jahren. Wegen des sog. Dunkelfeldes kann die TVBZ jedoch nicht die tatsächliche, sondern nur die von der Polizei registrierte Kriminalitätsbelastung der Bevölkerung oder einzelner Teilgruppen wiedergeben.⁶⁵⁹ In Deutschland lag 2010 die TVBZ der Deutschen über alle Altersgruppen insgesamt bei 2.417, wobei die Deliquenzbelastung in den einzelnen Altersgruppen unterschiedlich ist.⁶⁶⁰

Der Integrationsindikatorenbericht der Beauftragten⁶⁶¹ hat eine sogenannte Kriminalitätsquote errechnet. Diese nähert sich der tatsächlichen Kriminalitätsbelastung von Nichtdeutschen noch am ehesten, indem Faktoren herausgerechnet werden, die einen Vergleich verzerren.

Wiesbaden 2011, S. 117, T 65.

656 Ebd., S. 118.

657 Bundesministerium des Innern: *Polizeiliche Kriminalstatistik 2010*, Berlin 2011, S. 29.

658 Bundeskriminalamt: *Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland*. Berichtsjahr 2010, 56. Ausgabe, Wiesbaden 2011, S. 109; Vgl. Statistisches Bundesamt: *Rechtspflege. Strafverfolgung*. Fachserie 10, Reihe 3, Wiesbaden 2011, S. 11.

659 Bundeskriminalamt: *Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland*. Berichtsjahr 2010, 56. Ausgabe, Wiesbaden 2011, S. 15.

660 Ebd., S. 109, T 61.

661 Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: *Zweiter Integrationsindikatorenbericht*, Berlin 2011.

3.3 Binnendifferenzierung der nichtdeutschen Tatverdächtigen

3.2.1 Nichtdeutsche Tatverdächtige nach Aufenthaltsstatus

In der PKS erfolgt eine Erfassung des Aufenthaltsstatus von ausländischen Tatverdächtigen. Es wird zwischen „legalen“ und „illegalen“ nichtdeutschen Tatverdächtigen differenziert. 2010 hielten sich 9,9 % der nichtdeutschen Tatverdächtigen ohne Aufenthaltstitel und ohne Kenntnis der Behörden in Deutschland auf, bei 90,1 % war der Aufenthalt „legal“.⁶⁶²

Die „illegalen“ Ausländerinnen und Ausländer stellen laut dem Zweiten Periodischen Sicherheitsbericht „keine schwerwiegende kriminelle Bedrohung dar.“ Denn die Verletzung von Strafgesetzen beschränkt sich ganz überwiegend auf den Bereich des Aufenthaltsrechts. Die von der Öffentlichkeit besonders stark wahrgenommenen typischen Strafdelikte, wie Delikte gegen das Vermögen, Gesundheit sowie das Leben, werden von „illegalen“ Ausländerinnen und Ausländern nur selten begangen. „Grundsätzlich bemühen sich nämlich Illegale – gerade um ihren Verbleib nicht zu gefährden – um Unauffälligkeit und insofern auch um Konformität.“⁶⁶³

Die Gruppe nichtdeutscher Tatverdächtiger mit legalem Aufenthaltsstatus wird nach folgenden Kriterien weiter unterteilt: Arbeitnehmer (14,8 %), Studenten / Schüler (6,7 %), Asylbewerber (4,6 %), Touristen / Durchreisende (7,4 %), Gewerbetreibende (2,6 %), Stationierungsstreitkräfte und Angehörige (0,5 %). Alle nichtdeutschen Tatverdächtigen mit legalem Aufenthaltsstatus, die zu keiner der obigen Untergruppen gehören, werden von der sehr heterogenen Gruppe „Sonstige“ (53,4 %) erfasst. „Sonstige“ sind etwa Erwerbslose, abgelehnte Asylbewerber mit Duldung, Flüchtlinge, Besucher und andere Personengruppen.⁶⁶⁴

Aussagekräftige Informationen zur Kriminalitätsbelastung von Ausländerinnen und Ausländern mit legalem Aufenthaltsstatus lassen sich nur gewinnen, wenn die sich nur vorübergehend in Deutschland aufhaltenden Ausländerinnen und Ausländer aus der Betrachtung

herausgenommen werden, da diese nicht zur deutschen Wohnbevölkerung zählen. Hierzu gehören Touristen, Durchreisende sowie Stationierungskräfte und deren Angehörige.

Bei den verbleibenden ausländischen Tatverdächtigen kann danach differenziert werden, ob deren Aufenthaltsstatus gesichert oder ungesichert ist. Einen gesicherten Aufenthaltsstatus haben Arbeitnehmer, Studenten / Schüler und Gewerbetreibende, die zusammen 24,1 % aller ausländischen Tatverdächtigen ausmachen. Einen ungesicherten Aufenthaltsstatus haben Asylbewerber, zu denen 4,6 % aller nichtdeutschen Tatverdächtigen gehören.

In der Gruppe der „Sonstigen“, die 53,4 % der nichtdeutschen Tatverdächtigen ausmacht, wird nicht zwischen gesichertem und ungesichertem Aufenthaltsstatus differenziert. Diese Unterscheidung wäre jedoch für eine genaue Analyse unerlässlich, denn der Aufenthaltsstatus wirkt sich stark auf die Kriminalitätsbelastung von Ausländerinnen und Ausländern aus: „Inwieweit Zuwanderer als Täter und Opfer erkennbar werden, hängt weitgehend vom unterschiedlich sicheren Aufenthaltsstatus ab, der Lebensperspektiven, Integration und Kriminalität beeinflusst.“⁶⁶⁵ In der Regel ist aufgrund mangelnder langfristiger Perspektiven die Kriminalitätsbelastung höher, wenn der Aufenthaltsstatus unsicher ist.⁶⁶⁶ Zudem verfügen Asylbewerber und Geduldete aufgrund ihres Status über geringere finanzielle Mittel, was sich beispielsweise in einer relativ hohen Deliktrate bei einfachen Ladendiebstählen und Schwarzfahrten niederschlägt.⁶⁶⁷ Ab dem Berichtsjahr 2011 werden in der PKS zusätzlich folgende Gruppen ausgewiesen: Duldung (z.B. abgelehnte Asylbewerber) und Kontingent- / Bürgerkriegsflüchtlinge.

Folglich werden im Zweiten Periodischen Sicherheitsbericht die von Asylbewerbern überwiegend begangenen Bagatelldelikte im Bereich des Ausländerstrafrechts und der geringfügigen Vermögensdelikte als „Reflex ihrer eingeschränkten Lebensbedingungen“⁶⁶⁸ eingestuft.

Bei der Gruppe ausländischer Tatverdächtiger mit sicherem Aufenthaltsstatus, wie Arbeitnehmern, Studenten / Schülern und Gewerbetreibenden, ist die Kriminalitätsbelastung nicht höher als bei deutschen Tatverdächtigen.

662 Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Berichtsjahr 2010, 56. Ausgabe, Wiesbaden 2011, S. 128, T 76.

663 Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Justiz: Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2006, S. 422.

664 Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Berichtsjahr 2010, 56. Ausgabe, Wiesbaden 2011, S. 128, T 76.

665 Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Justiz: Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2006, S. 411.

666 Vgl. ebd., S. 409 ff.

667 Vgl. ebd., S. 422. Vgl. auch Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Berichtsjahr 2010, 56. Ausgabe, Wiesbaden 2011, S. 131, T 79.

668 Ebd., S. 422.

3.3.2 Nichtdeutsche Tatverdächtige nach Altersgruppen

Junge Menschen begehen deutlich häufiger Straftaten als Erwachsene. Die Kriminologie hat dieses Phänomen gesellschaftsübergreifend festgestellt. Menschen zwischen 16 und 25 Jahren haben demnach die höchste Kriminalitätsbelastung.⁶⁶⁹ So konstatiert der Zweite Periodische Sicherheitsbericht: „Delinquentes Verhalten bei jungen Menschen ist nach gesicherten Erkenntnissen jugendkriminalologischer Forschung weit überwiegend als episodenhaftes, d.h. auf einen bestimmten Entwicklungsabschnitt beschränktes, ubiquitäres, d.h. in allen sozialen Schichten vorkommendes, und zudem im statistischen Sinne normales, d.h. bei der weit überwiegenden Mehrzahl junger Menschen auftretendes Phänomen zu bezeichnen.“⁶⁷⁰

Die Zahlen der PKS bestätigen, dass junge Menschen – unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit – einen überproportional großen Teil der Tatverdächtigen ausmachen. Bei den nichtdeutschen tatverdächtigen Jugendlichen ist jedoch ein positiver Trend zu verzeichnen. Während die Anzahl bei den nichtdeutschen Tatverdächtigen insgesamt 2010 gegenüber dem Vorjahr um 2 % leicht gestiegen ist, ist die Zahl bei den nichtdeutschen tatverdächtigen Jugendlichen (14 bis 18 Jahre) hingegen um 3 % gesunken.⁶⁷¹

Auf der Grundlage der PKS werden im Integrationsindikatorenbericht der Beauftragten Kriminalitätsquoten für die verschiedenen Altersgruppen berechnet. Die Kriminalitätsquote vergleicht den Anteil der Tatverdächtigen an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe, wobei in einer Sonderauswertung ausländerspezifische Straftaten sowie ausländische Tatverdächtige, die nicht zur Wohnbevölkerung zählen, herausgerechnet wurden.⁶⁷²

Die Kriminalitätsquote der Jugendlichen (14 bis 17 Jahre) betrug im Jahr 2010 insgesamt 7,0 %. Bei ausländischen Jugendlichen lag sie bei 11,2 %. Bei Heranwachsenden (18 bis 21 Jahre) lag die Quote insgesamt bei 7,5 %, bei ausländischen Heranwachsenden bei 11,8 %. Bei jungen Erwachsenen (21 bis 25 Jahre) betrug die Kriminalitäts-

quote noch insgesamt 6,4 %, bei ausländischen jungen Erwachsenen 9,0 %. Dagegen lag die Kriminalitätsquote im Jahr 2010 in der Gesamtbevölkerung bei nur 2,6 %, bei der ausländischen Bevölkerung betrug sie hingegen 5,3 %.⁶⁷³

Der relativ große Unterschied zwischen der Kriminalitätsquote der Gesamtbevölkerung und der Kriminalitätsquote der gesamten nichtdeutschen Bevölkerung hängt auch damit zusammen, dass der Anteil junger Menschen unter Ausländerinnen und Ausländern höher ist als unter Deutschen. Der hohe Anteil junger Ausländerinnen und Ausländern an der nichtdeutschen Wohnbevölkerung führt somit zu einer Erhöhung der Kriminalitätsquote der gesamten nichtdeutschen Bevölkerung, was darüber hinwegzutäuschen vermag, dass die Unterschiede innerhalb der einzelnen Altersgruppen wesentlich geringer ausfallen. Zudem werden bei der Berechnung der Kriminalitätsquote soziale Faktoren nicht berücksichtigt.

Die Kriminalitätsbelastung der Frauen ist in allen Altersgruppen erheblich geringer als die Kriminalitätsbelastung der Männer. Es gibt kein Merkmal, das so stark hinsichtlich offiziell registrierter Kriminalität unterscheidet, wie das Merkmal „Geschlecht“.

Die Forschung erklärt die höhere Kriminalitätsbelastung von ausländischen Jugendlichen im Vergleich zu deutschen Jugendlichen zu einem erheblichen Teil mit sozialstrukturellen sowie migrationspezifischen Faktoren: „Die eingewanderte Population ist – um Eingliederung bemüht – in gleichem Maße oder sogar weniger belastet als die Einheimischen; dagegen wird meist die zweite und dritte Generation, die sich oft in Identitätskonflikten befindet, stärker auffällig.“⁶⁷⁴ In der Folge stagniert der Eingliederungsprozess dieser Jugendlichen in die gesellschaftlichen Institutionen von Schule und Berufsausbildung, zuweilen erfolgt sogar eine Rückwendung zur eigenen Ethnie und ihren Werten.⁶⁷⁵

Auf Grundlage der Daten der PKS ist ein direkter Vergleich der Kriminalitätsbelastung von Deutschen und Nichtdeutschen – wie oben dargestellt – nicht zulässig. Jedoch sind Ausländerinnen und Ausländer in allen Altersgruppen „in der Polizeilichen Kriminalstatistik höher belastet als Deutsche, selbst wenn Verzerrungsfaktoren wie Verstöße gegen das Ausländerrecht und die

669 Vgl. Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Justiz: Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2006, S. 409.

670 Ebd., S. 357.

671 Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Berichtsjahr 2010, 56. Ausgabe, Wiesbaden 2011, S. 85.

672 Vgl. Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Zweiter Integrationsindikatorenbericht, Berlin 2011, S. 140 f.

673 Vgl. ebd., S. 140 f.

674 Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Justiz: Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2006, S. 424.

675 Vgl. ebd., S. 427.

Tatverdächtigen der Illegalen und Touristen ausgeschlossen werden.⁶⁷⁶ Eine mögliche Erklärung dieser Diskrepanz liegt in der unterschiedlichen sozialstrukturellen Situation der Vergleichsgruppen.

3.4 Gewaltphänomene bei ausländischen Jugendlichen

Körperverletzungen machen bei deutschen und nicht-deutschen jugendlichen Tatverdächtigen einen großen Anteil aller Delikte aus (24,2 % bzw. 26,5 % im Jahr 2010).⁶⁷⁷

Amtliche Statistiken sowie Dunkelfelduntersuchungen haben ergeben, dass Gewaltphänomene bei männlichen Jugendlichen mit Migrationshintergrund in höherem Maße auftreten als bei Jugendlichen ohne Migrationshintergrund, wenngleich bei der Gewaltkriminalität insgesamt seit längerer Zeit ein Rückgang zu verzeichnen ist.⁶⁷⁸ Zur Gewaltkriminalität werden neben gefährlicher und schwerer Körperverletzung auch Mord, Totschlag und Raub gezählt.

Die PKS weist für das Jahr 2010 wie schon im Vorjahr einen deutlichen Rückgang bei Gewaltkriminalität registrierten jugendlichen Tatverdächtigen um 9,9 % aus,⁶⁷⁹ nachdem zuvor von 1993 bis 2007 ein besorgniserregender Anstieg der Gewaltkriminalität um fast ein Drittel zu verzeichnen gewesen war.⁶⁸⁰ Es ist aber davon auszugehen, dass dieser Anstieg nicht den tatsächlichen Anstieg der Gewaltkriminalität widerspiegelt, sondern zumindest teilweise auch auf eine höhere Sensibilität beim Umgang mit derartigen Delikten in der Gesellschaft und damit einhergehend eine höhere Anzeigebereitschaft zurückzuführen ist.

So zeigen etwa die Hellfelddaten der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (DGUV) zu sogenannten „Raufunfällen“ an Schulen einen Rückgang der von den Schulleitungen gemeldeten Vorfälle⁶⁸¹ zwischen 1998 und 2008 um rund 22 %, bei schwerwiegenden „Raufunfällen“ mit Frakturen sogar um 33,3 %.⁶⁸²

Auch die Dunkelfelduntersuchung des Forschungsprojekts des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen e.V. kommt zu dem Schluss, dass die Gewaltbelastung Jugendlicher in Deutschland in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen ist.⁶⁸³

Die Quoten der Gewaltbelastung sind laut Zweitem Integrationsindikatorenbericht zwischen 2009 und 2010 sowohl in der Gesamtbevölkerung als auch in der nichtdeutschen Bevölkerung gesunken. Dennoch sind die Werte nichtdeutscher tatverdächtiger Jugendlicher innerhalb ihrer Gruppe bei der Gewaltkriminalität deutlich höher als die Werte deutscher jugendlicher Tatverdächtiger. Die Quote der Gewaltkriminalität⁶⁸⁴ betrug im Jahr 2010 0,2 % bei der Gesamtbevölkerung und 0,6 % bei der nichtdeutschen Wohnbevölkerung. Bei den Jugendlichen (14 bis 18 Jahre) betrug die Quote insgesamt 1,1 % und bei den nichtdeutschen Jugendlichen 2,5 %. Bei Heranwachsenden (18 bis 21 Jahre) liegt die Quote bei 1,2 % in der Gesamtbevölkerung und bei 2,3 % unter den Nichtdeutschen. Bei jungen Erwachsenen (21 bis 25 Jahre) beträgt die Quote der Gewaltkriminalität noch insgesamt 0,8 % und bei Nichtdeutschen 1,3 %.⁶⁸⁵

Die höhere Gewaltbelastung bei Jugendlichen aus Zuwandererfamilien wird oft mit ihrer sozialen Benachteiligung, insbesondere im Hinblick auf die sozioökonomische Lage ihrer Familien sowie ihre Bildungschancen, erklärt.⁶⁸⁶

676 Ebd., S. 411.

677 Bundesministerium des Innern: Polizeiliche Kriminalstatistik 2010, Berlin 2011, S. 12.

678 Vgl. Kahl, Wolfgang: *Gewalttätiges Verhalten von Jugendlichen in Deutschland – ein Überblick auf der Grundlage aktueller empirischer Erkenntnisse*, Deutsches Forum Kriminalprävention, Bonn 2011. Baier, Dirk / Pfeiffer, Christian: *Gewalttätigkeit bei deutschen und nichtdeutschen Jugendlichen – Befunde der Schülerbefragung 2005 und Folgerungen für die Prävention*, Hannover 2007. Uslucan, Haci-Halil: *Gewaltbelastung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund*. In: Scheithauer, Herbert / Hayer, Tobias / Niebank, Kay (Hrsg.): *Problemverhalten und Gewalt im Jugendalter. Erscheinungsformen, Entstehungsbedingungen und Möglichkeiten der Prävention*, Stuttgart 2008.

679 Bundesministerium des Innern: Polizeiliche Kriminalstatistik 2010, Berlin 2011, S. 11.

680 Bundesministerium des Innern: Polizeiliche Kriminalstatistik 2009, Berlin 2010, S. 18.

681 Jeder Vorfall, bei dem ein Schüler oder eine Schülerin bei einer tätlichen Auseinandersetzung auf dem Schulgelände so verletzt wird, dass eine ärztliche Behandlung in Anspruch genommen werden muss, ist von der Schulleitung zu melden. Insofern ist hier von einer gleichbleibenden Anzeigebereitschaft auszugehen.

682 Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung, Statistik 2009.

683 Baier, Dirk / Pfeiffer, Christian / Simonson, Julia / Rabold, Susann: *Jugendliche in Deutschland als Opfer und Täter von Gewalt*, Hannover 2009.

684 Anteil der Tatverdächtigen an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe (ohne Migranten ohne legalen Aufenthaltsstatus, Stationierungsstreitkräfte und Touristen / Durchreisende).

685 Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: *Zweiter Integrationsindikatorenbericht*, Berlin 2011, S. 142 f.

686 Vgl. Pfeiffer, Christian / Baier, Dirk / Kleimann, Michael / Windzio, Michael: *Gewalterfahrungen und Medienkonsum im Leben von Kindern und Jugendlichen in Dortmund. Zentrale Ergebnisse einer Repräsentativbefragung von*

Zum anderen zeigt sich, dass junge Menschen aus Zuwandererfamilien erheblich häufiger im familiären Nahraum mit Gewalt konfrontiert werden, sowohl in Form der Beobachtung elterlicher Partnergewalt als auch selbst als Opfer elterlicher Gewalt. Als eine wichtige Einflussgröße wurden darüber hinaus Männlichkeits- und Ehrenkonzepte identifiziert. Ein überdurchschnittlicher Anteil der Jugendlichen aus Zuwanderfamilien demonstriert in dieser Hinsicht sehr traditionelle, mit Dominanzstreben und Gewaltlegitimation verbundene Männlichkeitskonzepte, die ihrerseits einen engen Zusammenhang mit Gewalthandeln aufweisen.⁶⁸⁷

Neuere kriminologische Untersuchungen haben gezeigt, dass sich bei einem Vergleich von Gruppen mit gleichen familiären, schulischen und sozialen Rahmenbedingungen sowie übereinstimmenden Werteorientierungen keine höhere Gewaltkriminalität von ausländischen Jugendlichen mehr feststellen lässt. Vergleichbare Lebensumstände bedingen also ein vergleichbares Gewaltniveau⁶⁸⁸, wobei die genannten Rahmenbedingungen ihrerseits wiederum durch kulturelle und traditionelle Prägungen der Herkunftsregion beeinflusst sein können.

3.5 Maßnahmen der Kriminal- und Gewaltprävention

Um Straftaten zu verhindern, bedarf es einer effektiven Kriminal- und Gewaltprävention – dies gilt in besonderem Maße hinsichtlich der erhöhten Gewaltkriminalität bei Jugendlichen aus Zuwandererfamilien. Denn die bloße Strafverfolgung reicht hierzu nicht aus und kann geschehenes Unrecht nicht ungeschehen machen. Präventionsmaßnahmen sind zudem grundsätzlich kostengünstiger als die strafrechtliche Verfolgung und Sanktionierung von Straftaten.⁶⁸⁹

Im Bereich der bundesweiten Präventionsmaßnahmen ist das Programm Polizeiliche Kriminalprävention der

Länder und des Bundes (ProPK) besonders hervorzuheben. Das Programm ist darauf gerichtet, Bevölkerung, Medien und Multiplikatoren über Erscheinungsformen der Kriminalität aufzuklären und über präventive Maßnahmen zu informieren, die Straftaten verhindern können. Dies wird zum einen durch direkte Ansprache der Zielgruppen über Presse- und Öffentlichkeitsarbeit erreicht. Die bürgernahe Öffentlichkeitsarbeit stützt sich unter anderem auf über 165 Medien und den Internetauftritt www.polizei-beratung.de.

Zum anderen werden die örtlichen Polizeidienststellen in ihrer Präventionsarbeit unterstützt. 2010 bildeten die Förderung von Zivilcourage und interkulturellem Dialog, die Prävention von Computer- und Jugendkriminalität und Maßnahmen gegen „Skimming“ (Betrug durch Manipulation von Geldausgabeautomaten) Schwerpunkte der Präventionsarbeit. Weitere Themenbereiche sind Drogen, Gewalt, Rechtsextremismus und Medienkompetenz.⁶⁹⁰

Auf die Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen wird bei den Präventionsmaßnahmen besonderes Gewicht gelegt, was sich durch eine große Zunahme an Aktivitäten und Programmen in den letzten Jahren deutlich macht. Dies zeigen auch die im Internet verfügbaren Veröffentlichungen der Landeskriminalämter und Polizeidirektionen sowie die Datenbanken der inzwischen in allen Bundesländern bestehenden Landespräventionsräte.⁶⁹¹

Spezifische kriminalpräventive Maßnahmen sind aber nicht ausreichend. Daneben sind allgemeine staatliche Integrationsmaßnahmen, die zu einer Verbesserung der Lebensbedingungen von Jugendlichen aus Zuwandererfamilien führen, erforderlich: „Insofern die Deliktbegehung stark mit dem Aufenthaltsstatus und dessen Folgen für Integrationschancen zusammenhängt, ist Prävention vor allem durch Integration und dabei für die 2. und 3. Generation mittels Bildungsförderung zu erreichen.“⁶⁹²

3.6 Ausblick

Die Kriminalitätsbelastung von Deutschen und Nichtdeutschen kann anhand der Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik nur sehr eingeschränkt verglichen werden. Dennoch wird in den Medien oft undifferenziert

Schülerinnen und Schülern vierter und neunter Klassen in Dortmund und zehn anderen westdeutschen Städten und Landkreisen, Hannover 2006.

687 Bundesministerium des Innern/ Bundesministerium der Justiz; Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2006, S. 425.

688 Baier, Dirk / Pfeiffer, Christian / Simonson, Julia / Rabold, Susann: Jugendliche in Deutschland als Opfer und Täter von Gewalt, Hannover 2009.

689 Vgl. Scheithauer, Herbert / Rosenbach, Charlotte / Niebank, Kay: Gelingensbedingungen für die Prävention von interpersonaler Gewalt im Kindes- und Jugendalter. Expertise im Auftrag der Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention (DFK), Berlin, Bonn 2008.

690 Vgl. Bundesministerium des Innern: Polizeiliche Kriminalstatistik 2010, Berlin 2011, S. 13. Vgl. auch www.polizei-beratung.de/themen-und-tipps.html.

691 Vgl. Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Justiz: Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2006, S. 400.

692 Ebd., S. 412.

auf die höhere Kriminalitätsbelastung von Ausländerinnen und Ausländern in der PKS verwiesen. Der Erste Integrationsindikatorenbericht spricht hier von der „Gefahr einer klischeeverstärkenden Interpretation“.⁶⁹³ Es wäre von Vorteil, die Kriminalstatistik zur Verbesserung der Datenlage weiterzuentwickeln, um ein präziseres Bild der Kriminalitätsbelastung von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland zu ermöglichen.

Es ist fraglich, ob die Kategorien der PKS noch als zeitgemäß angesehen werden können, da sie an der Zeit der Gastarbeiterzuwanderung ausgerichtet sind. Aus diesem Grund werden ausländische Tatverdächtige zuvorderst nach ihrem „Erwerbsstatus“ eingeordnet. Dadurch werden der 1973 einsetzende Familiennachzug sowie die Freizügigkeit von Unionsbürgern, die auch als Nicht-Erwerbstätige freizügigkeitsberechtigt sind, jedoch nicht angemessen berücksichtigt. Deshalb sind die heute verwendeten Kategorien zur Erfassung der ausländischen Tatverdächtigen nur sehr begrenzt aussagefähig. Deutlich wird dies anhand der „Rest“-Kategorie, welche etwa die Hälfte der ausländischen Tatverdächtigen umfasst.

Zudem differenziert die „Rest“-Kategorie, in der z.B. Erwerbslose, nicht anerkannte Asylbewerber mit Duldung und andere Personengruppen zusammengefasst sind, nicht zwischen Ausländerinnen und Ausländern mit gesichertem und ungesichertem Aufenthaltsstatus. Der Aufenthaltsstatus hat aber große Auswirkungen auf die Kriminalitätsbelastung von Ausländerinnen und Ausländern. Eine Überarbeitung der Kategorie nach dem Aufenthaltsstatus in der PKS unter heutigen Gesichtspunkten wäre daher zur genauen Analyse notwendig.

Eine weitere Verbesserung der Datenlage würde eintreten, wenn die Kriminalstatistik durch eine sozialstrukturelle Analyse ergänzt würde. Aktuelle Ergebnisse der Kriminologie unterstreichen, dass sich die höhere Kriminalitätsbelastung von Ausländerinnen und Ausländern bei Berücksichtigung sozialstruktureller Faktoren stark relativiert. Da die Erfassung sozialstruktureller Faktoren in der Polizeilichen Kriminalstatistik, wie kriminologische Untersuchungen in der Vergangenheit gezeigt haben, nicht valide möglich ist und zudem dem Charakter einer Massenstatistik widerspricht (neben den sozialstrukturellen Merkmalen der nichtdeutschen Tatverdächtigen wären zu Vergleichszwecken auch die der deutschen Tatverdächtigen zu erfassen), ist hier kriminologische Begleitforschung erforderlich.

Die Nichtberücksichtigung sozialstruktureller Faktoren bei der Interpretation des Zahlenwerks der PKS kann zu einer ungerechtfertigten Stigmatisierung von Ausländerinnen und Ausländern führen, wenn auf eine kriminologische Betrachtung unter Berücksichtigung weiterer Datenquellen und empirischer Forschungsergebnisse verzichtet wird. Die Erfassung des Migrationshintergrunds war Gegenstand kontroverser Diskussionen. Die Beauftragte lehnt eine undifferenzierte Erfassung des Migrationshintergrunds in der PKS ab, da von dem Vorschlag für viele integrationswillige Migranten eine falsche Signalwirkung ausgehen kann, wenn nicht gleichzeitig die vielfältigen Ursachen von Kriminalität in den Blick genommen werden. Eine Änderung der Polizeilichen Kriminalstatistik allein ohne begleitende qualifizierte Ursachenforschung ist zu einer nachhaltigen Verbesserung der Datenlage nicht geeignet.

Abschließend ist festzuhalten, dass die Polizeiliche Kriminalstatistik nur polizeilich bekannt gewordene Straftaten, bei einigen Delikten auch Opfer und bei aufgeklärten Fällen zusätzlich Tatverdächtige erfasst. Sie wird maßgeblich durch das Anzeigeverhalten der Bevölkerung sowie das polizeiliche Kontrollverhalten beeinflusst, was sich selektiv auf die Erfassung von Kriminalität auswirken dürfte und damit zum Ausweis einer offenbar höheren Kriminalitätsbelastung von Ausländerinnen und Ausländern führen könnte. Dunkelfelduntersuchungen, die sich in erster Linie auf die Befragung von Opfern und Tätern stützen, relativieren nämlich die diesbezüglichen Ergebnisse der PKS. Um ein umfassenderes Bild der tatsächlichen Kriminalitätsbelastung von Ausländerinnen und Ausländern sowie Migrantinnen und Migranten zu erreichen, sollten Dunkelfelduntersuchungen in größerem Umfang und in regelmäßigen Zeitabständen durchgeführt werden. Schließlich sollten die Ergebnisse von Dunkelfelduntersuchungen, wie bei den beiden Periodischen Sicherheitsberichten (2001 und 2006) bereits beispielhaft demonstriert, bei der Interpretation der Ergebnisse der PKS entscheidend berücksichtigt werden.

693 Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Integration in Deutschland. Erster Integrationsindikatorenbericht, Berlin 2009, S. 161.

4 Gesellschaftliche und politische Teilhabe

Gesellschaftliche Teilhabe bedeutet die aktive Mitgestaltung von Politik und Gesellschaft durch die Bürgerinnen und Bürger. Die Hauptpfeiler der gesellschaftlichen Teilhabe sind das freiwillige und bürgerschaftliche Engagement und die politische Teilhabe.

4.1 Bürgerschaftliches Engagement im Integrationsprozess

Das freiwillige und bürgerschaftliche Engagement gilt sowohl als Motor als auch als Indikator für Integration. Es fördert interkulturelle Lernprozesse und das Gemeinschaftsgefühl. Für die zugewanderte Bevölkerung ist es oft eine unersetzliche Form der Unterstützung, insbesondere für Neuzuwanderer.

Wie der Freiwilligensurvey und andere Studien⁶⁹⁴ belegen sowie die Erfahrungen in den Städten und Gemeinden gezeigt haben, sind Menschen mit Migrationshintergrund vielfältig engagiert. Es ist darüber hinaus deutlich geworden, dass vor allem junge Menschen mit Migrationshintergrund ein hohes, z.T. über dem der gleichaltrigen deutschen Bevölkerung liegendes Engagementpotenzial haben.⁶⁹⁵

Die Engagementfelder von Migrantinnen und Migranten sind ebenso breit gefächert wie bei der nicht migrantischen Bevölkerung, mit einem deutlichen Schwerpunkt im Bereich Sport⁶⁹⁶ sowie im religiös-kulturellen Bereich. In Fachkreisen wird darüber hinaus davon ausgegangen, dass das Engagement von Migrantinnen und Migranten in informellen sozialen Netzwerken höher liegt als bei der nicht migrantischen Bevölkerung. Beispiele sind Hilfestellungen in der Nachbarschaft, in den oft weitreichenden verwandtschaftlichen Netzwerken oder im Umfeld von Initiativen und Gruppen, ohne direkt Mitglied in einer Organisation zu sein. Dieses Engagement wurde bislang nicht umfassend empirisch erfasst. Ein Hinweis ist in der Sonderauswertung des Freiwilligensurveys zum Engagement von Jugendlichen mit Migrationshintergrund im Auftrag der Bertelsmann Stiftung⁶⁹⁷ zu finden.

694 Eine Übersicht gibt Kapitel 7.2.1 im 8. Lagebericht 2010.

695 Vgl. 8. Lagebericht 2010 Kapitel 7.2.1 sowie unten Kapitel VII.4.1.3. Daten zum freiwilligen Engagement.

696 Vgl. 8. Lagebericht 2010 Kapitel 7.2.1 sowie Kapitel VII.5 Sport und Integration.

697 Jugend in der Zivilgesellschaft. Freiwilliges Engagement Jugendlicher von 1999 bis 2009. Sibylle Picot. Sozialwissen-

Demnach liegt der Akzent im sozialen Miteinander bei Jugendlichen mit Einwanderungshintergrund in den familiären Netzwerken. Auffallend ist darüber hinaus, dass Migrantinnen und Migranten in Vereinen weniger in hauptamtlichen und Leitungsfunktionen tätig sind.⁶⁹⁸

Der Nationale Aktionsplan Integration behandelt die Thematik in einem eigenen Dialogforum zu bürgerschaftlichem Engagement und Integration. Gleichzeitig ist das bürgerschaftliche Engagement von Migrantinnen und Migranten in vielen Dialogforen ein Querschnittsthema gewesen, so insbesondere bei der Integration vor Ort (vgl. Kapitel VIII. Integration vor Ort), beim Sport (vgl. Kapitel VII.5 Sport und Integration), bei der Kultur (vgl. Kapitel VII.7 Kultur und Integration) oder bei der gesundheitlichen und pflegerischen Versorgung (vgl. Kapitel VII.1 Gesundheitliche Situation und Versorgung von Migrantinnen und Migranten und Lage älterer Migrantinnen und Migranten). Die Bundesregierung hat sich im Nationalen Aktionsplan gemeinsam mit den staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren des Dialogforums auf das strategische Ziel geeinigt, den Zusammenhalt unserer Gesellschaft durch Engagement als Motor für Integration zu erhöhen. Folgende operativen Ziele sollen dahin führen:

- Beteiligung von Migrantinnen und Migranten am bürgerschaftlichen Engagement stärken;
- Migrantinnen und Migranten u.a. durch interkulturelle Öffnung der Strukturen den Zugang zum bürgerschaftlichen Engagement erleichtern;
- durch bürgerschaftliches Engagement die gesellschaftliche Teilhabe von Migrantinnen und Migranten fördern;
- Wertschätzung und Anerkennungskultur des bürgerschaftlichen Engagements von Migrantinnen und Migranten verbessern;
- Forschungsvorhaben auf dem Gebiet des bürgerschaftlichen Engagements verstärken.

Die Bundesregierung fördert die Teilhabe von Migrantinnen und Migranten am bürgerschaftlichen Engagement

schaftliche Projekte. Im Auftrag der Bertelsmann Stiftung (Herausgeber). Kurzbericht: April 2011, S. 22.

698 Dies trifft sogar auf Migrantenorganisationen zu, wenngleich zu beachten ist, dass dort oft keine hauptamtlichen Stellen vorhanden sind.

mit Hilfe von rund 25 Maßnahmen.⁶⁹⁹ Ein Schwerpunkt ist, den Anteil von Migrantinnen und Migranten im neu eingerichteten Bundesfreiwilligendienst und in den Jugendfreiwilligendiensten zu erhöhen.

Die Länder, die Kommunen und die nicht-staatlichen Organisationen, die an der Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans mitgewirkt haben, legen die Schwerpunkte im Bereich der Förderung der Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund am bürgerschaftlichen Engagement. Lotsen- und Tandemprojekte, eine verstärkte Vernetzung sowie die Qualifizierung und Beteiligung von Migrantinnenorganisationen und die Einbeziehung von Migrantinnenjugendorganisationen sollen dabei helfen, die Ziele zu erreichen.⁷⁰⁰

4.1.1 Beteiligung erhöhen

Die Bundesregierung hat ihre Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils von Migrantinnen und Migranten beim freiwilligen Engagement fortgeführt.

Seit Januar 2011 führt das Bundesfamilienministerium in Kooperation mit der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration die „Aktion zusammen wachsen – Bildungspatenschaften stärken, Integration fördern“ weiter. Es werden bestehende Patenschaftsprojekte für junge Menschen mit Zuwanderungshintergrund unterstützt und die Gründung neuer Projekte angeregt. Ferner sollen Bürgerinnen und Bürger, aber auch potenzielle Unterstützer von der Idee und dem Nutzen von Patenschaften überzeugt werden, damit so viele Kinder und Jugendliche wie möglich von der wertvollen Arbeit der Patinnen und Paten profitieren. Ziel ist es, allen Kindern und Jugendlichen die gleichen Bildungschancen zu ermöglichen und so ihre Integration in Deutschland zu fördern.⁷⁰¹

Migrantinnenorganisationen sind besonders geeignet, Migrantinnen und Migranten für ein Engagement zu gewinnen. Denn sie haben unter der zugewanderten Bevölkerung eine große Reichweite und erreichen auch Gruppen, die für öffentliche Stellen oder Wohlfahrtsverbände schwer erreichbar sind. Sie können die Bedarfslagen der zugewanderten Bevölkerung gut erfassen und vermitteln. Zudem sind sie oft erster Ansprechpartner für Neuzuwanderer.

699 Die Bundesregierung: Nationaler Aktionsplan Integration: Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen. Berlin 2011, S. 290 ff.

700 Ebd., S. 287 ff., S. 452 f.

701 Vgl. 8. Lagebericht 2010.

Die Bundesregierung förderte daher über das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge von 2009 bis 2011 insgesamt 15 zweijährige partizipationsfördernde Modellprojekte. Im Rahmen dieser Projekte wurden verschiedene Kooperationsmöglichkeiten zwischen Migrantinnenorganisationen und anderen Trägern als gleichberechtigte Partner erprobt. Der Anteil der Projekte von Migrantinnenorganisationen an der Förderung von Projekten zur gesellschaftlichen Integration durch das BAMF hat sich insgesamt von 15,7 % im Jahr 2009 auf 29,3 % im Jahr 2010 erhöht. Gegenüber den Jahren vor 2009 hat sich die Quote sogar mehr als verdreifacht. Es zeigt sich, dass die formale Berücksichtigung von Migrantinnenorganisationen in Förderrichtlinien, eine aktive Werbung und qualifizierende Begleitung zu einer höheren Beteiligung beitragen. Diese Verfahren empfehlen sich auch für andere Maßnahmen, in denen die Beteiligung von Migrantinnenorganisationen verbessert werden soll. Die 2012 erscheinenden Handlungsempfehlungen aus den o.g. partizipationsfördernden Modellprojekten werden weitere Verbesserungsmöglichkeiten aufzeigen.

Auch bei den Freiwilligendiensten hat sich die Bundesregierung das Ziel gesetzt, den Anteil an jungen Freiwilligen mit Migrationshintergrund zu erhöhen.⁷⁰² Drei Migrantinnenorganisationen (Türkische Gemeinde in Deutschland, Club Dialog e.V., südost Europa Kultur e.V.) haben sich im Rahmen eines Projektes als Träger des Freiwilligen Sozialen und Ökologischen Jahres qualifiziert. Sie akquirieren sowohl junge Menschen mit Migrationshintergrund als auch Einsatzstellen, die von Migrantinnenorganisationen oder interkulturellen Organisationen getragen werden.

Das Gesetz über den Bundesfreiwilligendienst (BFD) ist am 01.07.2011 in Kraft getreten. Der Bundesfreiwilligendienst ist für alle Altersgruppen geöffnet. Zu den Aufgaben gehört auch das Engagement für das Allgemeinwohl im Bereich der Integration.⁷⁰³ Entsprechend gehört zur pädagogischen Begleitung auch das Thema der interkulturellen Kompetenz.

Das Potenzial von Migrantinnen und Migranten wird heute zunehmend auch für die Entwicklungspolitik genutzt. Migrantinnen und Migranten tragen in erheblichem Umfang zu Entwicklungsprozessen in ihren Herkunftsländern bei. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit unterstützt gezielt das Engagement von Migrantinnen und Migranten und fördert gemeinnützige Projekte von Migrantinnenorganisationen in ihren Herkunftsländern. Darüber hinaus leisten Migrantinnen und

702 Vgl. 8. Lagebericht 2010, Kapitel 7.2.

703 Gesetz über den Bundesfreiwilligendienst § 1.

Migranten einen wichtigen Beitrag zur entwicklungspolitischen Bildungsarbeit in Deutschland. Im Rahmen des Förderprogramms Entwicklungsbezogene Bildung (FEB) werden Beratungsseminare für Migrantenorganisationen angeboten. Ziel ist es, vorhandene Initiativen zu stärken, einen Beitrag zur Professionalisierung der Migrantenorganisationen zu leisten und somit deren Beteiligung an der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit weiter zu steigern.

4.1.2 Perspektiven der Förderung der Engagementbeteiligung

Ob das Engagementpotenzial von Migrantinnen und Migranten weiter ausgeschöpft werden kann, hängt von sozialen und ökonomischen Verbesserungen in migrantischen Milieus sowie von der weiteren Öffnung der Zugänge zu zivilgesellschaftlichen Strukturen ab.⁷⁰⁴ Dies wird von den Ergebnissen des Freiwilligensurveys bestätigt, wonach das Engagement und die Integration bei Migrantinnen und Migranten oft als verschiedene Seiten einer Medaille erscheinen: „Viele Menschen aus dieser Gruppe würden sich freiwillig engagieren, dennoch werden Hindernisse, die dem entgegenstehen, anhand der vielen Probleme erkennbar, die Engagierte aus ihrem Alltag berichten. Darin wird auch ein besonders hoher öffentlicher Unterstützungsbedarf des Engagements von Menschen mit Migrationshintergrund erkennbar. Wenn sie sich engagieren, sind ihnen die Erweiterung ihrer Kenntnisse und Erfahrungen sowie berufliche und qualifikatorische Fragen besonders wichtig.“⁷⁰⁵

Die Sonderauswertung des Freiwilligensurveys zu Jugendlichen mit Migrationshintergrund kommt zu einem ähnlichen Fazit. Neben dem schichtspezifischen Aspekt wird vor allem dem Zugang zu zivilgesellschaftlichen Strukturen eine wichtige Bedeutung zugemessen.⁷⁰⁶

Es gibt viele Bereiche des bürgerschaftlichen und ehrenamtlichen Engagements, in denen keine oder nur

sehr wenige Migrantinnen und Migranten mitwirken. Dies gilt nicht nur für die Jugendfreiwilligendienste als biographischem Einstieg in gesellschaftliches Engagement. Dort sind erfolgreich Anstrengungen unternommen worden, den Anteil von Migrantinnen und Migranten zu erhöhen.⁷⁰⁷

In anderen großen Engagementbereichen wie den Rettungsdiensten oder im kulturellen Engagement sind vereinzelt vorbildliche Maßnahmen ergriffen worden.⁷⁰⁸ Ein wichtiges Motiv hierbei ist, dass die demographische Entwicklung zu großen Lücken in Organisationen führen kann, wenn nicht die junge Generation der Migrantinnen und Migranten als aktiv Engagierte gewonnen werden können. Insbesondere die für die öffentliche Sicherheit mit zuständigen Rettungsdienste sind auf ausreichend ehrenamtliche Mitwirkende angewiesen.

4.1.3 Daten zum freiwilligen Engagement

Der Freiwilligensurvey erfasst ausschließlich deutschsprachige Personen. Migrantinnen und Migranten sind daher unterrepräsentiert; darüber hinaus werden vor allem Migrantinnen und Migranten mit höherem Bildungsabschluss erfasst.⁷⁰⁹ Selbst diese Auswahl zeigt jedoch, dass zwar die öffentliche Aktivität dieser Gruppe, das heißt die Teilnahme in Vereinen, Organisationen, Gruppen oder öffentlichen Einrichtungen, recht hoch ist, das freiwillige Engagement aber, das heißt die Übernahme von Aufgaben, Arbeiten oder Funktionen in der Zivilgesellschaft, hingegen niedrig ist.⁷¹⁰ Im Jahr 2009 waren 37,7 % der Gesamtbevölkerung Mitglied in einem gemeinnützigen Verein oder einer gemeinnützigen Organisation. Aus der Bevölkerung mit Migrationshintergrund waren es 27,7 %, bei der zweiten Generation allerdings bereits 33,5 %.⁷¹¹

704 Jugend in der Zivilgesellschaft. Freiwilliges Engagement Jugendlicher von 1999 bis 2009. Sibylle Picot. Sozialwissenschaftliche Projekte. Im Auftrag der Bertelsmann Stiftung (Herausgeber). Kurzbericht, April 2011, S. 23.

705 Hauptbericht des Freiwilligensurveys 2009. Zivilgesellschaft, soziales Kapital und freiwilliges Engagement in Deutschland 1999 – 2004 – 2009. Ergebnisse der repräsentativen Trend-erhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und Bürgerschaftlichem Engagement. Durchgeführt im Auftrag des BMFSFJ. Vorgelegt von TNS Infratest Sozialforschung, München, S. 26.

706 Jugend in der Zivilgesellschaft. Freiwilliges Engagement Jugendlicher von 1999 bis 2009. Sibylle Picot. Sozialwissenschaftliche Projekte. Im Auftrag der Bertelsmann Stiftung (Herausgeber). Kurzbericht: April 2011, S. 23.

707 S.o. Kapitel VII. 4.1.1.

708 Zum Beispiel: Deutscher Feuerwehrverband mit dem Projekt zur interkulturellen Öffnung „Deine Feuerwehr – Unsere Feuerwehr! Für ein offenes Miteinander“

709 Hauptbericht des Freiwilligensurveys 2009. Zivilgesellschaft, soziales Kapital und freiwilliges Engagement in Deutschland 1999 – 2004 – 2009. Ergebnisse der repräsentativen Trend-erhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und Bürgerschaftlichem Engagement. Durchgeführt im Auftrag des BMFSFJ. Vorgelegt von TNS Infratest Sozialforschung, München, S. 26.

710 Ebd. S. 26. Zu den Definitionen vgl. ebd. S. 5.

711 2. Indikatorenbericht erstellt für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration von Dr. Dietrich Engels / Dr. Regine Köller, ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH; Prof. Dr. Ruud Koopmans / Jutta Höhne, WZB Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH. Köln / Berlin, Dezember 2011, S. 105.

Die Unterschiede bei der Verantwortungsübernahme in Zusammenhängen des bürgerschaftlichen Engagements sind ähnlich gelagert: 35,9 % der Gesamtbevölkerung und 26,6 % der Personen mit Migrationshintergrund sind in diesem Sinne engagiert. Dabei ist zwischen 2004 und 2009 ein deutlicher Rückgang bei den Ausländerinnen und Ausländern (19 %) und ein geringer Rückgang bei der zweiten Generation zu verzeichnen; dem steht ein Anstieg von 8 % bei Personen mit eigener Migrationserfahrung gegenüber.⁷¹²

Die Übernahme von Leitungsfunktionen nähert sich bei Personen ohne eigene Migrationserfahrung aber mit Migrationshintergrund derjenigen der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund an (2009: 10,8 % im Vergleich zu 13,6 %).⁷¹³ Zwischen 1999 und 2009 gab es bei Personen mit Migrationshintergrund keinen Anstieg des Umfangs des Engagements. Mit der Aufenthaltsdauer in Deutschland steigt bei den Zugewanderten das freiwillige Engagement erheblich an. Wie in der Gesamtbevölkerung sind auch Migrantinnen und Migranten mit einem höheren Bildungsabschluss durchschnittlich häufiger freiwillig und bürgerschaftlich engagiert.

Eine Sonderauswertung von Daten des Freiwilligensurveys zum Engagement von Jugendlichen mit Migrationshintergrund zeigt, dass 2009 bei den 14- bis 24-Jährigen nur 22 % der Jugendlichen mit Einwanderungsgeschichte freiwillig engagiert waren. Der Anteil der Nicht-Aktiven lag mit 34 % deutlich höher als bei den einheimisch deutschen Jugendlichen. 44 % waren teilnehmend aktiv, ohne bestimmte Aufgaben, Arbeiten oder Funktionen in der Zivilgesellschaft zu übernehmen.⁷¹⁴ Allerdings bestand eine zunehmende Bereitschaft, sich „vielleicht“ zu engagieren: 2004 zeigten 29 % diese Bereitschaft, 2009 bereits 38 %. Gleichzeitig ging der Anteil derer, die bestimmt bereit wären, ein freiwilliges Engagement zu übernehmen, generell zurück.⁷¹⁵

4.2 Politische Teilhabe

Die politische Teilhabe umfasst alle Bereiche der Bürgerbeteiligung an demokratischen Prozessen der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung. Dies reicht von der Mitgliedschaft in Parteien über die Beteiligung an den

Kommunalwahlen, den Landtagswahlen, den Bundestagswahlen, den Wahlen zum Europaparlament bis hin zu lokalen Bürgerbeteiligungen.

Das aktive und passive Wahlrecht für kommunale, Landtags-, Bundestags- und Europaparlamentwahlen haben nur deutsche Staatsangehörige inne.⁷¹⁶ Das schreibt das Grundgesetz vor und das wurde vom Bundesverfassungsgericht mit einem Urteil im Jahre 1990 bestätigt. Durch das EU-Recht⁷¹⁷ können seit 1994 in Deutschland wohnhafte EU-Angehörige ohne deutsche Staatsangehörigkeit in ihrem Wohnsitzland an Kommunalwahlen und Wahlen zum Europaparlament teilnehmen.

Menschen mit Migrationshintergrund können sich in politischen Parteien engagieren und dort Ämter ausüben. Mit deutscher Staatsangehörigkeit können sie wählen und sich zu Wahlen aufstellen lassen. Die gewählten Ausländerbeiräte / Integrationsbeiräte der Gemeinden und die benannten Gremien zu Integrationsfragen auf Landesebene vermitteln darüber hinaus Möglichkeiten der politischen Mitwirkung unabhängig von der Staatsangehörigkeit.

Die politischen Teilhabechancen von Personen mit Migrationshintergrund sind bei weitem nicht vollständig ausgeschöpft. Deutsche mit Migrationshintergrund sind in den Parteien und Parlamenten auf allen föderalen Ebenen unterrepräsentiert (vgl. Kapitel VII.4.2.3 und VII.4.2.4).

Die Beauftragte wirbt für den Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft, wenn die Einbürgerungsvoraussetzungen vorliegen. Nur so kann volle politische Teilhabe erreicht werden. Diskussionen über das kommunale Wahlrecht werden diesem Ziel nicht gerecht.

4.2.1 Integrationsbeiräte / Ausländerbeiräte der Kommunen

Für Menschen mit Migrationshintergrund ohne deutsche Staatsangehörigkeit spielen auf der kommunalen Ebene die gewählten Integrationsbeiräte / Ausländerbeiräte und -vertretungen eine Rolle, die seit den 70er Jahren geschaffen wurden. 320 dieser Räte aus 12 Bundesländern haben sich über ihre Landesvereinigungen zum Bundeszuwanderungs- und Integrationsrat (früher: Bundesaus-

712 Ebd. S. 106 f.

713 Ebd. S. 108.

714 Jugend in der Zivilgesellschaft. Freiwilliges Engagement Jugendlicher von 1999 bis 2009. Sibylle Picot. Sozialwissenschaftliche Projekte. Im Auftrag der Bertelsmann Stiftung (Herausgeber). Kurzbericht: April 2011, S. 20.

715 Ebd. S. 21.

716 Vgl. Kapitel X.

717 Dieses Recht wurde 1992 im Vertrag von Maastricht eingeführt und ist seither in Art. 22 Abs. 1 AEUV (vormals Art. 19 Abs. 1 EGV) verankert.

länderbeirat) zusammengeschlossen. Neben den in Deutschland wohnhaften ausländischen Staatsangehörigen sind vielerorts auch Einwohnerinnen und Einwohner mit Migrationshintergrund und deutscher Staatsangehörigkeit berechtigt an den Wahlen der Beiräte teilzunehmen.

Die Beiräte sind zwar die einzigen von Einwohnern mit ausländischer Staatsangehörigkeit demokratisch legitimierten Gremien, erhielten im Laufe der Jahre aber aufgrund ihrer ausschließlich beratenden Kompetenzen immer weniger Rückhalt in der ausländischen Wahlbevölkerung. Dies spiegelt sich in der Wahlbeteiligung wider, die sowohl im Laufe der Jahre als auch zwischen den Gemeinden sehr unterschiedlich ist, oft unter 5 % und selten über 20 % liegt.

4.2.2 Beratende Gremien auf Länderebene

Seit dem Jahr 2002 wurden in fast allen Bundesländern Migrations- oder Integrationsräte der Länder einberufen.⁷¹⁸ Die Mitglieder werden von Seiten der Landesregierung berufen oder – wie in Berlin – von Vertreterinnen und Vertretern der Migrant*innenorganisationen gewählt und haben die Aufgabe eines Beratungsgremiums. Sie stellen einen institutionalisierten Dialog zwischen der jeweiligen Landesregierung, Verbänden, Gewerkschaften und weiteren nichtstaatlichen Organisationen und Repräsentantinnen und Repräsentanten von Einwanderern dar. Ihre Aufgabe sehen sie vor allem darin, Integration als Querschnittsaufgabe zu verankern.

4.2.3 Migrantinnen und Migranten in den Parlamenten

Zum Anteil von gewählten Vertreterinnen und Vertretern mit Migrationshintergrund in den Kommunalparlamenten, den Landtagen und dem Bundestag liegen einzelne Erhebungen und Berechnungen vor,⁷¹⁹ die im Folgenden berücksichtigt werden.

718 Die Bezeichnungen sind unterschiedlich: „Rat für Migration und / oder Integration“, „Integrationsrat“, „Integrationsbeirat“, „Arbeitskreis“, „Kuratorium“ etc. Einen Überblick über die Beiräte in Deutschland gibt: Türkische Gemeinde in Deutschland (Hrsg.): Die politische Teilhabe von Einwanderern und Einwanderinnen in den Integrationsbeiräten der Bundesländer. März 2010.

719 Siehe insbes. die Arbeiten von Karen Schönwälder u.a. im Rahmen einer Studie des Max-Planck-Instituts zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften. Vgl. unten: 2. Indikatorenbericht.

Demnach haben im Bundestag 20 der insgesamt 612 Abgeordneten einen Migrationshintergrund; in den 16 Landesparlamenten haben weniger als 50 der insgesamt 1825 Mitglieder einen Migrationshintergrund.⁷²⁰

Eine detaillierte Untersuchung liegt zu den Ratsmitgliedern mit Migrationshintergrund in den 77 deutschen Großstädten mit mindestens 100.000 Einwohnern (ohne Stadtstaaten) vor.⁷²¹ In den Großstädten stieg demnach die Zahl der Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund von 116 (Stadtparlamente 2001 bis 2006) auf 198 (Stadtparlamente 2006 bis 2011) an.⁷²² Immerhin in 15 Großstädten hat aber noch immer kein einziges Ratsmitglied einen Migrationshintergrund.

Alle großen politischen Parteien haben in den Großstädten Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund. An erster Stelle stehen die Parteien Bündnis90/Die Grünen und Die Linke mit jeweils 8 %, gefolgt von der SPD mit 5 %, der CDU/CSU und der FDP mit jeweils knapp 2 %.⁷²³ Unter den Ratsmitgliedern mit Migrationshintergrund findet man mehr weibliche Mitglieder (40 %) als bei den Ratsmitgliedern ohne Migrationshintergrund (33 %); besonders stark vertreten ist die Bevölkerung mit türkischem Migrationshintergrund (38 % der migrantischen Ratsmitglieder).⁷²⁴ 17 Ratsmitglieder sind nicht deutsche Staatsangehörige, haben aber als EU-Bürger das kommunale Wahlrecht inne und sind zu einem Mitglied des Rates einer deutschen Großstadt gewählt worden.⁷²⁵ Zu den Gemeinden unter 100.000 Einwohnern sowie zu den Stadtstaaten liegen keine umfassenden Untersuchungen vor.

4.2.4 Mitgliedschaft in Parteien und politischen Organisationen, Wahlbeteiligung

Parteien haben die Aufgabe, die politische Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger zu fördern und an der politischen Willensbildung mitzuwirken. Deshalb ist es von zentraler Bedeutung, dass Migrantinnen und Migranten

720 Schönwälder, Karen: Einwanderer in Räten und Parlamenten. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zu „Das Parlament“, Ausgabe 46-47 2010, Jahrgang 2010.

721 Heinrich Böll Stiftung (Hrsg.) Schriften zur Demokratie Band 27: Vielfalt sucht Rat. Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund in deutschen Großstädten. Eine Studie des Max-Planck-Instituts zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften. Von Karen Schönwälder, Cihan Sinanoglu und Daniel Volkert, 2011.

722 Ebd., S. 12.

723 Ebd., S. 13.

724 Ebd., S. 13 ff.

725 Ebd., S. 13.

in den Parteien vertreten sind. Gleiches gilt für andere politische Organisationen, die in der Demokratie eine wichtige Rolle innehaben.

Mitglied in einer Partei oder einer politischen Organisation⁷²⁶ waren 2009 aber nur 4,0 % der Personen mit Migrationshintergrund im Vergleich zu 8 % der Gesamtbevölkerung.⁷²⁷ Das politische Engagement der zweiten Migrantengeneration mit hohem Bildungsabschluss ist dabei aber ähnlich hoch wie in der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund mit gleicher Qualifikation.⁷²⁸ Personen mit eigener Migrationserfahrung und Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit sind am wenigsten politisch engagiert.⁷²⁹

Die Wahlbeteiligung von Personen mit Migrationshintergrund ist nicht nur bei den o.g. Ausländerbeiratswahlen / Integrationsbeiratswahlen, sondern auch bei den Wahlen zu den Kommunalparlamenten und zum Europäischen Parlament, bei denen EU-Ausländer mit Wohnsitz in Deutschland wahlberechtigt sind, gering.⁷³⁰

Zu den Wahlen zum Europäischen Parlament haben sich 2004 133.000 Wahlberechtigte eintragen lassen. Dies entspricht einem Anteil von 6 % der 2,15 Mio. Unionsbürger im Wahlalter.⁷³¹

An den Wahlen zum Bundestag dürfen hingegen nur deutsche Staatsangehörige teilnehmen. Die größere Gruppe der Wahlberechtigten mit Migrationshintergrund und deutscher Staatsangehörigkeit stellt die Gruppe der Aussiedler dar.⁷³² Angehörige der zweiten und dritten Generation der Zuwanderer haben eine höhere Wahlbeteiligung. Die Tatsache, der zweiten oder dritten Generation der Zuwanderer anzugehören, wirkt sich hierbei deutlicher aus als individuelle Merkmale wie Bildung, Sozialstatus, Deutschkenntnisse etc.⁷³³ Einen erheblichen

Einfluss haben darüber hinaus weitere gruppenbezogene Merkmale wie Erfahrungen mit politischer Teilhabe im Herkunftsland und im Aufnahmeland sowie dichte soziale Netzwerke, die sich positiv auf die Wahlbeteiligung auswirken.⁷³⁴ Insgesamt unterscheidet sich die Wahlbeteiligung der zweiten Generation aber auch der ehemaligen Arbeitsmigranten und deren Nachkommen nicht signifikant von der Wahlbevölkerung ohne Migrationshintergrund.⁷³⁵

Die im Bundestag vertretenen Parteien bemühen sich auf unterschiedlichen Wegen, Migrantinnen und Migranten als Wähler und Mitglieder zu gewinnen sowie ihnen gleiche Chancen auf verantwortungsvolle Positionen und Listenplätze zu geben. Maßnahmen sind zum Beispiel die Einberufung von Netzwerken von Mitgliedern mit Migrationshintergrund oder die Festlegung von Quoten. Darüber hinaus bedarf es gezielter Angebote wie z.B. Mentoring-Programme.

4.2.5 Politische Teilhabe fördern

Die politische Teilhabe von Migrantinnen und Migranten als Mitglied in politischen Parteien, als Wählerinnen und Wähler sowie als Abgeordnete in den Parlamenten ist bislang nicht ausreichend erfasst. Wünschenswert sind weitere Daten und qualitative Studien zur politischen Teilhabe. Diese fehlen insbesondere für die kommunale Ebene sowie für die Länderparlamente.

Deutlich wird aber schon aufgrund der vorliegenden Informationen, dass Migrantinnen und Migranten nicht ausreichend in den Parteien und Parlamenten repräsentiert sind und ihre Wahlbeteiligung nicht ihrem Bevölkerungsanteil entspricht. Die politischen Parteien sind daher aufgerufen, aktiv für Mitglieder mit Migrationshintergrund zu werben und ihnen gleiche Chancen einzuräumen. Eine weitere Herausforderung liegt darin, mehr Wählerinnen und Wähler mit Migrationshintergrund für die Beteiligung an Wahlen zu gewinnen.

726 Dies umfasst die „Beteiligung in Bürgerinitiativen, in Parteien, in der Kommunalpolitik“, S. 2. Indikatorenbericht, 2011: S. 103.

727 Zweiter Indikatorenbericht erstellt für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Köln/Berlin 2011: S. 103 f.

728 Ebd., S. 104.

729 Ebd., S. 104, Abb. 31

730 s.o. Kapitel VII.4.2 zu den Wahlberechtigten.

731 Wüst, Andreas M.: *Wahlverhalten und politische Repräsentation von Migranten*. In: *Der Bürger im Staat*, Heft 4, 2006.

732 Wüst, Andreas M.: *Dauerhaft oder temporär? Zur Bedeutung des Migrationshintergrunds für Wahlbeteiligung und Parteiwahl bei der Bundestagswahl 2009*. In: Rüdiger Schmitt-Beck (Hrsg.): *Wählen in Deutschland*. Baden-Baden: 2012, S. 157-178.

733 Thomas Saalfeld: *Politische Partizipation und Repräsentation in der Einwanderungsgesellschaft*. Wahlbeteiligung und

Parteiwahl von Personen mit Migrationsgeschichte in den Demokratien Europas. Dossier unter www.migration-boell.de/web/integration/47_3008.asp.

734 Ebd.

735 Wüst, Andreas M.: *Dauerhaft oder temporär? Zur Bedeutung des Migrationshintergrunds für Wahlbeteiligung und Parteiwahl bei der Bundestagswahl 2009*. In: Rüdiger Schmitt-Beck (Hrsg.): *Wählen in Deutschland*. Baden-Baden: 2012, S. 170.

5 Sport und Integration

Der Sport verfügt über große Integrationspotentiale und ist damit ein zentrales Handlungsfeld im Bereich der gesellschaftlichen Integration. Zudem erreicht der Sport weite Teile der Bevölkerung in Deutschland – insgesamt rund 27 Millionen registrierter Mitgliedschaften in Vereinen sowie geschätzte weitere 10 Millionen nicht organisierter Sporttreibender.⁷³⁶

Hervorzuheben ist, dass der Sport Begegnungen von Menschen unterschiedlicher sozialer, kultureller und ethnischer Herkunft fördert und damit einen wichtigen Beitrag dafür leistet, mögliche Berührungspunkte zu überwinden bzw. diese gar nicht erst entstehen zu lassen. Dies gilt für Training und Wettkampf im Breiten- wie im Spitzensport. Dabei wirkt es sich positiv aus, dass Werte wie Teamgeist, Fair Play und Regelakzeptanz, die im Sport international anerkannt sind und praktiziert werden, auch auf Alltagsbegegnungen übertragbar sind – hier wie dort haben sie einen hohen pädagogischen Stellenwert.

5.1 Sport im Nationalen Aktionsplan Integration

Der Nationale Aktionsplan Integration (NAP-I) hat dem durch das Aufgreifen des Themas Sport als einem von insgesamt elf Schwerpunktthemen Rechnung getragen. Wissend darum, dass trotz des beschriebenen Potenzials Integration im Sport nicht ohne spezifisches Engagement gelingt, hat es sich das Dialogforum Sport⁷³⁷ des NAP-I zur Aufgabe gemacht, „die Integrationspotenziale des Sports durch ein aufeinander abgestimmtes Vorgehen von Bund, Ländern und Kommunen sowie Verbänden, Vereinen und Migrant*innenorganisationen gezielt zu fördern und zu aktivieren.“⁷³⁸ Hierfür wurden zwei konkrete Ansatzpunkte vereinbart:

- Verbesserung der Integration *in* den Sport mit dem Ziel der Heranführung von unterrepräsentierten Gruppen an den vereinsorganisierten Sport. Dies sind zum Beispiel Mädchen und Frauen, ältere Erwachsene sowie sozial Benachteiligte, vor allem aber Menschen mit Migrationshintergrund, die im Vergleich zum Bevölkerungsdurchschnitt im Sport unterrepräsentiert sind: Laut Sportentwicklungsbericht (2009/2010) haben lediglich 9 % der Mitglieder der deutschen Sportvereine einen Migrationshintergrund.⁷³⁹

- Verbesserung der Integration *durch* den Sport durch gezielte Ansprache derjenigen Menschen mit Migrationshintergrund, die als Sporttreibende, Mitglieder, ehrenamtlich Engagierte oder hauptamtliche Funktionsträgerinnen und -träger bereits den Zugang zum vereinsorganisierten Sport gefunden haben. Diese Menschen haben zum einen als Multiplikatoren eine wichtige Bedeutung. Zum anderen profitieren sie auch im Hinblick auf ihre eigenen Biografien, denn wer bereits gut in einen Sportverein integriert ist, dem fällt in der Regel auch die Teilhabe in anderen Lebensbereichen leichter.

Von den knapp 100 durch das Dialogforum⁷⁴⁰ erarbeiteten Maßnahmen sollen nur einige Beispiele illustriert werden, die wichtige Impulse zu Strukturveränderungen geben oder von bundesweiter Strahlkraft sind. So hat sich etwa das BMI darauf festgelegt, die Förderrichtlinie zur Spitzensportförderung um gesellschaftspolitische Themen wie Integration und interkulturelle Kompetenz zu ergänzen. Die Beauftragte bewertet dies als einen wichtigen Beitrag dazu, jenseits von Projekten gesellschaftliche Strukturen zu verändern und Integration dauerhaft zu fördern. Im vorliegenden Fall sind Zuwendungsempfänger angehalten, künftig ein besonderes Augenmerk auf die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund zu legen. Erwähnenswert ist auch die vom Deutschen Fußball-Bund e.V. (DFB) zugesicherte bundesweit flächendeckende Umsetzung des Projekts „Fußball ohne Absents“, das sich die Heranführung von Schülerinnen durch den Schulsport an den Vereinssport

⁷³⁶ vgl. Die Bundesregierung: Nationaler Aktionsplan Integration, Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen, Berlin 2011, S. 247.

⁷³⁷ Das Dialogforum ‚Sport‘ unter Federführung des BMI knüpft an den Nationalen Integrationsplan an. Es greift in inhaltlicher wie in struktureller Hinsicht auf die ständige Arbeitsgruppe Sport zurück, die sich im Nachgang des 2. Integrationsgipfels im Juli 2007 konstituiert und ihre Arbeit seither kontinuierlich fortgesetzt hat.

⁷³⁸ Ebd., S.247.

⁷³⁹ Die geringere Beteiligung ist nicht für alle Personen mit Migrationshintergrund sowie für alle Sportarten festzustellen. Es gibt Bevölkerungsgruppen, bei denen der Zugang zum vereinsorganisierten Sport besonders schwach ausgeprägt ist. Die Gründe hierfür liegen in geschlechtertypischen und kulturellen Faktoren, sind aber auch Ergebnis der jeweiligen sozialen Milieus. Zudem verfügen Sportvereine häufig nicht über attraktive Angebote für Zugewanderte.

⁷⁴⁰ Beteiligte des Dialogforums sind neben dem Bundeskanzleramt, mehreren Bundesministerien und deren Geschäftsbereichen sowie der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration verschiedene Landesministerien, eine Vertretung der Kommission Sport der Kultusministerkonferenz sowie die kommunalen Spitzenverbände. Hinzu kommen Sportverbände und -vereine, Migrant*innenorganisationen, Forschungsinstitutionen der Sportwissenschaft sowie Stiftungen.

zur Aufgabe gemacht hat.⁷⁴¹ Damit wird auch ein wichtiger Beitrag gegen die Unterrepräsentanz von Mädchen mit Migrationshintergrund in Sportvereinen geleistet.

Im Hinblick auf die Verbesserung der Integration durch den Sport ist das Gemeinschaftsprojekt „Lernort Stadion“ der Bundesligastiftung und der Robert Bosch Stiftung zu benennen: Das Projekt nutzt die Faszination des Fußballs, um in Kooperation mit bislang acht Vereinen der 1. und 2. Fußball-Bundesliga benachteiligten Jugendlichen politische Bildung und soziale Kompetenzen zu vermitteln. Auch die Kampagne „Foul von Rechtsaußen – Sport und Politik verein(t) für Toleranz, Respekt und Menschenwürde“ ist herauszugreifen, die gemeinsam von BMI und BMFSFJ verantwortet und von weiteren Akteuren⁷⁴² getragen wird.

5.2 Beitrag der Sportministerkonferenz

Festzuhalten bleibt, dass der Nationale Aktionsplan Integration das Integrationspotenzial des Sports in das öffentliche Bewusstsein gerückt und durch zahlreiche Einzelmaßnahmen konkretisiert hat. Dies ist auch ein ausdrücklicher Verdienst der Länder, die sich bereits auf der 34. Sportministerkonferenz (SMK) unter dem Vorsitz Schleswig-Holsteins vom 04.-05.11.2010 in Plön für die aktive Mitwirkung am Nationalen Aktionsplan ausgesprochen hatten. Diese Mitwirkung wird in den Beschlüssen der 35. SMK, die vom 03.-04.11.2011 unter dem Vorsitz Thüringens in Erfurt gefasst wurden, konkretisiert: Darin werden nicht nur der Aktionsplan unterstützt, sondern insbesondere die Ergebnisse des Dialogforums Sport mitgetragen.

Konkret bittet die SMK die Länder, dafür einzutreten, dass die Maßnahmen zur Verstärkung der Integrationsprozesse mit dem Bund, den Vereinen, den Kommunen und Migrantenorganisationen wirksamer abgestimmt und vernetzt werden, um die Integrationspotenziale im Sport stärker auszuschöpfen. Zudem werden die Länder dazu aufgefordert, sich für die Umsetzung der strategischen Ziele des Dialogforums ‚Sport‘ zur Verbesserung der Integration in und durch den Sport einzusetzen. Auch

spricht sich die SMK dafür aus, dass das Erreichen der Zielsetzungen anhand von Indikatoren überprüft wird.⁷⁴³

Die Impulse, die damit auch von den Ländern über die Sportministerkonferenz in den Nationalen Aktionsplan Integration eingebracht wurden, sind für die verbesserte Nutzung der Integrationspotenziale des Sports von entscheidender Bedeutung. Darüber hinaus allerdings gibt es auch auf Ebene der Sportverbände wichtige Programme und Initiativen, die sich der Dynamik dieses Themenfeldes verschrieben haben, wie folgende Beispiele verdeutlichen.

5.3 Ausgewählte Programme auf Verbandsebene

5.3.1 Programm „Integration durch Sport“

Seit 1989 fördert das Bundesministerium des Innern (BMI) das Programm „Integration durch Sport“ (IdS). Es wird vom Deutschen Olympischen Sportbund (DOSB) und seinen Landessportbünden umgesetzt. Das in seiner Frühphase nur auf Aussiedler bezogene Programm steht seit mehreren Jahren allen Zuwanderergruppen und zudem benachteiligten deutschen Jugendlichen offen. In rund 500 Stützpunktvereinen werden bundesweit mit Unterstützung von Ehrenamtlichen vielfältige sportliche Aktivitäten angeboten, die sich speziell an Zuwanderer richten und zu einem großen Teil auch von Zuwanderern selbst durchgeführt werden.

Das von BMI/BAMF aktuell jährlich i.H.v. rd. 5,4 Mio. € finanzierte Programm wurde von April 2007 bis März 2009 von der Universität Potsdam im Hinblick auf Effizienz und mögliche Optimierungsansätze evaluiert.⁷⁴⁴ Der Evaluationsbericht weist nach, dass das Programm bei der Heranführung von Zuwanderern an den Sport sehr erfolgreich ist:

- In 2007 wurden bundesweit 498 Stützpunktvereine gefördert, 1.167 Übungsleiter (davon 49 % mit Migrationshintergrund) betreuen 1.900 integrative, überwiegend breitensportlich orientierte Sportgruppen.
- 38.000 Personen beteiligen sich an den Gruppen, mehrheitlich Zuwanderer (55 %) – pro Jahr

741 www.fussball-ohne-abseits.de, vgl. ausführlich die Darstellung im 8. Lagebericht.

742 Hierzu zählen die Bundeszentrale für politische Bildung (BpB), der DOSB, der DFB, zudem länderspezifisch die Sportministerkonferenz (SMK) und für die Kommunen die kommunalen Spitzenverbände.

743 Vgl. Beschlüsse der 35 SMK unter www.sportministerkonferenz.de/beschluesse.asp.

744 Hierfür wurde eine Funktionsträgerbefragung durchgeführt – d.h. qualitative Befragungen der Landeskoordinatoren sowie standardisierte schriftl. Befragungen der Stützpunktvereine und der Starthelfer / Übungsleiter.

werden durch IdS rd. 21.000 Zugewanderte in den organisierten Sport eingebunden (67 % Männer, 33 % Frauen).

- 90 % aller Gruppen sind ethnisch gemischt, 48 % aller Gruppen weisen eine paritätische Verteilung von Zugewanderten und Einheimischen auf.
- Erreicht werden v.a. Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion (in 83 % der Gruppen vertreten), gefolgt von türkischstämmigen Zuwanderern (in 45 %) sowie von Zugewanderten polnischer und ex-jugoslawischer Herkunft (jeweils in rd. 30 %).
- Mehr als 90 % aller Stützpunktvereine bieten Integrationsleistungen außerhalb des Sports an (Ausfüllen von Formularen, Suche nach Ausbildungsplatz, Hausaufgabenhilfe etc.).⁷⁴⁵

Im Bericht wird ebenso festgestellt, dass Integrationsprozesse durch die Beteiligung am Sport nicht „von selbst“ ausgelöst werden, Sport alleine also noch keine gelebte Integration ist. Die Agenda der von den Evaluatoren abgeleiteten Optimierungsansätze des Programms umfasst sowohl den strategisch-konzeptionellen als auch den operativen Bereich. Vorschläge waren u.a.:

- die Festlegung eines für alle Programmbeteiligten gültigen Integrationsbegriffs,
- die Umsetzung einer Zielgruppenerweiterung (d.h. Familien, weitere Zuwanderergruppen, Frauen und Mädchen aus muslimischen Kulturkreisen sowie Migranten im mittleren und höheren Erwachsenenalter),
- die verbesserte Zielgruppenansprache,
- die Erweiterung der Sportsangebotspalette oder auch
- die konsequentere Gewinnung von Funktionsträgern mit Migrationshintergrund.

Die Umsetzung der Evaluationsergebnisse wurde in 2010 von einem Programmbeirat begleitet, bestehend aus Vertretern des Bundesministeriums des Innern, des Arbeitsstabs der Beauftragten, des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge und des Deutschen Olympischen Sportbundes. Erste Ergebnisse wurden in dem Förderantrag des Deutschen Olympischen Sportbundes

⁷⁴⁵ Baur, Jürgen (Hrsg.): Evaluation des Programms „Integration durch Sport“, Band 1, Potsdam 2009, S. 28 ff.

zum Mehrjahresbescheid für die Jahre 2011-2013 festgeschrieben. Unabhängig davon bleibt die weitere Programmoptimierung für alle Beteiligten Anspruch und Zielsetzung.

5.3.2 Netzwerkprojekt „Bewegung und Gesundheit – mehr Migrantinnen in den Sport“

Zweites Beispiel ist das vergleichsweise junge Netzwerkprojekt „Bewegung und Gesundheit – mehr Migrantinnen in den Sport“. Das Projekt wurde 2008 in Trägerschaft des DOSB gestartet und zunächst für zweieinhalb Jahre aus Mitteln des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) finanziert. Es richtet sich an Mädchen und Frauen mit Migrationshintergrund, die bisher die Angebote von Sportvereinen nur zögerlich wahrgenommen haben. Um sie zu mehr sportlichen Aktivitäten zu motivieren und über den Vereinssport mit dem deutschen Gesundheitswesen vertraut zu machen, wurden Erfahrungen aus den Arbeitsfeldern Integration, Gesundheit und Gleichstellung gebündelt. Außerdem wurden Sportangebote mit Qualifizierungsangeboten wie beispielsweise Sprachkursen, Ernährungsberatung oder Hausaufgabenhilfe verbunden.

Projektpartner des DOSB auf Verbandsebene waren der Deutsche Ju-Jitsu-Verband, die Deutsche Lebens-Rettungsgesellschaft, der Deutsche Turnerbund, die Sportjugend des Landessportbundes Berlin und der Landessportverband Baden-Württemberg. Hinzu kamen mehr als 20 teilnehmende Sportvereine und zahlreiche Netzwerkpartner außerhalb des Sports, die gemeinsam mehr als 70 kombinierte Sport- und Zusatzangebote im ganzen Bundesgebiet konzipiert und umgesetzt haben.

Umfangreiche Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen zu den Fragen der richtigen Ansprache von Migrantinnen, der Erstellung passgenauer Angebote oder auch der künftigen Herausforderungen für Verbände und Vereine wurden nach Projektende vom DOSB publiziert⁷⁴⁶ und sind Grundlage eines in Vorbereitung befindlichen Folgeantrags. Beispiele der praxisnahen Empfehlungen bestehen in der Suche nach neuen Formen der Vereinsmitgliedschaft (Schnupperkurse etc.), dem Aufbau von Partnerschaften mit Migrantenorganisationen oder der Zulassung einer unreglementierten Kleidungs Auswahl durch die Frauen, sofern diese nicht

⁷⁴⁶ Deutscher Olympischer Sportbund, Geschäftsbereich Sportentwicklung (Hrsg.): DOSB-Netzwerkprojekt „Bewegung und Gesundheit – mehr Migrantinnen in den Sport“, Frankfurt 2010, S.133 f.

den Sicherheitsbestimmungen und den sportartspezifischen Regeln entgegensteht.

5.3.3 DFB – Mercedes Benz – Integrationspreis

Als abschließendes Beispiel für die Integrationsleistungen der großen Sportverbände ist der Deutsche Fußball-Bund (DFB) hervorzuheben. Der DFB nimmt mit seinen in rd. 26.000 Vereinen organisierten 6,8 Millionen Mitgliedern eine Vorbildfunktion wahr, denn er hat im Bereich der Integration Maßstäbe für Verbände innerhalb und außerhalb des Sports gesetzt. So loben bereits seit 2007 DFB und Mercedes-Benz gemeinsam den „DFB – Mercedes-Benz – Integrationspreis“ als höchstdotierten Sozialpreis in Deutschland aus. Unter dem Motto „Fußball – Viele Kulturen – Eine Leidenschaft“ werden Projekte und soziales Engagement im Fußball gewürdigt, die sich beispielhaft der Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund widmen. Prämiert werden herausragende Projekte in den Kategorien „Verein“, „Schule“ und „Sonderpreis“.

Über die Preisträger entscheidet eine 8-köpfige Jury, der unter anderen auch die Beauftragte angehört. In 2011 wurden von der Jury aus 176 Bewerbungen drei Preisträger je Kategorie bestimmt. Die Verleihung der Preise für das Jahr 2011 fand am 10.02.2012 im Beisein der Bundeskanzlerin und der Integrationsbeauftragten statt – als Zeichen der Würdigung der Preisträger, aber auch der Anerkennung des Engagements des Deutschen Fußball-Bundes.

Der DFB hat überdies in 2006 mit der Benennung einer Integrationsbeauftragten, dem in 2008 begonnenen Bau von 1.000 Mini-Spielfeldern, v.a. in Wohnvierteln mit hohem Migrantenanteil, oder auch dem Start eines großen Mädchenfußball-Programms weitere wichtige Impulse gegeben.

5.4 Perspektive

Die Beauftragte ist von der integrativen Kraft des Sports überzeugt. Sie begrüßt ausdrücklich die gemeinsamen Anstrengungen von Bund und Ländern, aber auch von Kommunen, Sportverbänden, Vereinen, Stiftungen und Migrantenorganisationen zur verbesserten Nutzung vorhandener Integrationspotenziale. Wie bereits im Nationalen Aktionsplan Integration festgehalten, ist hierfür insbesondere die verstärkte Gewinnung von Mädchen und Frauen mit Migrationshintergrund ein wichtiger Ansatzpunkt.

Unabhängig davon wird sich der Sport auch weiterhin auf die ständig wandelnden Herausforderungen der Integration als dynamischem Themenfeld einstellen. Die Beauftragte bewertet hierfür neben einer geschlechtsspezifischen Ansprache und der Bereitstellung entsprechender Sportangebote auch die Verknüpfung mit Themen wie Prävention und Gesundheit als zielführend. Dafür ist zwingend die konsequente Ausweitung des Bewusstseins für Integration als Querschnittsthema in Verbands- und Vereinsstrukturen nötig – sei es durch entsprechende Satzungsänderungen, die Erarbeitung verbands- oder vereinspezifischer Integrationskonzepte, die Benennung von Integrationsbeauftragten und nicht zuletzt durch die weitere Sensibilisierung der Verbands- und Vereinsmitglieder.

6 Medien und Integration

6.1 Mediale Integration und Publikumswandel

Die demographischen Veränderungen in Deutschland betreffen auch die Medien.⁷⁴⁷ Menschen mit Migrationshintergrund stellen heute nicht nur ein Fünftel der Wohnbevölkerung, sondern auch einen beträchtlichen und wachsenden Teil des deutschsprachigen Publikums (Zuhörer, Zuschauer und Leserschaft) dar. Wesentliches Merkmal dieses Publikumswandels ist, dass sich das deutschsprachige Publikum immer stärker aus Zielgruppen unterschiedlicher kultureller Herkunft zusammensetzt.

In dem Maße, in dem diese Adressatengruppen als Zuschauer, Hörer, Leser und User deutschsprachiger Medienangebote wahrgenommen werden, rücken sie in den Blick der Programm- und Medienplaner, der Werbung und der Medienforschung. Migrantinnen und Migranten sind als Zielgruppe für deutschsprachige Medien in wachsendem Maße relevant. Diese Relevanz resultiert einerseits aus dem ökonomischen Potential von über 15 Millionen Menschen, andererseits aus der gesellschaftspolitischen Bedeutung, die auf der gesellschaftlichen Integrationsfunktion der Massenmedien beruht, die auch eingewanderte Bevölkerungsgruppen

⁷⁴⁷ Wenn im Folgenden von Medien gesprochen wird, geht es primär um sogenannte Massenmedien wie Zeitungen und Zeitschriften sowie Rundfunk, auf deren Bedeutung hinsichtlich der individuellen und gesellschaftlichen Meinungsbildung Art. 5 Grundgesetz explizit hinweist. Einbezogen sind jedoch auch neue Informationsmedien, da im fortschreitenden Prozess der Medienkonvergenz die Grenzen zwischen Individual- und Massenmedien – sowohl aus der Perspektive der Anbieter als auch aus der Perspektive der Nutzer – immer mehr verschwimmen.

und ihre Angehörigen umfasst. Massenmedien wie Fernsehen, Radio und Zeitung sind mit Blick auf die gesellschaftliche Integration bedeutsam, da sie über alle gesellschaftlichen Gruppen hinweg die größte Reichweite besitzen, wenn es um die Verbreitung gesellschaftlicher Inhalte geht – soweit sie tatsächlich auch genutzt werden.

Migranten wurden in den vergangenen Jahrzehnten über lange Zeit nicht als Zielgruppe deutschsprachiger Medien gesehen. Vielmehr richteten sich seit den 1960er Jahren spezielle, herkunftssprachliche Medienangebote an die migrantischen Zielgruppen – sei es die „Gastarbeiter-sendungen“⁷⁴⁸ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks oder kommerzielle, herkunftssprachliche Zeitungen und Zeitschriften wie „Hürriyet“ oder „Russkaja Germanija“. So entstand neben den deutschsprachigen Medien ein breites Spektrum an fremdsprachigen Medienangeboten für Migrantinnen und Migranten. Das Angebot dieser sogenannten Ethnomedien reicht heute von vor allem türkisch- und russischsprachigen Printmedien über fremdsprachige Fernseh- und Hörfunkprogramme bis hin zu neuen Medienangeboten im Internet. Wie in anderen Einwanderungsländern auch hat sich in Deutschland ein ethnisch plurales Mediensystem entwickelt.

Mit dem Aufkommen des Satellitenfernsehens in den 90er Jahren wurden im öffentlichen, aber auch im wissenschaftlichen Diskurs Befürchtungen geäußert, dass in Migrantenmilieus die exklusive Nutzung herkunftssprachlicher Medien vorherrsche, vor allem von Fernsehprogrammen aus den Herkunftsländern. Es wurde befürchtet, dass sich mediale Parallelgesellschaften herausbilden, in denen deutschsprachige Medien nicht (mehr) genutzt werden. Das Meer von Satellitenschüsseln an den Balkons von Migrantenquartieren wurde zum Sinnbild der befürchteten medialen Ghettos. Vor allem die Nutzung türkischsprachiger Medien wurde als integrationshemmend problematisiert, während etwa die Rolle der russischsprachigen Medien kaum thematisiert wurde.⁷⁴⁹

Im letzten Jahrzehnt ist diese dichotome Sichtweise einem differenzierteren Blick gewichen. Bereits eine erste

repräsentative Studie des Bundespresseamtes zur Mediennutzung der türkischstämmigen Bevölkerung⁷⁵⁰ aus dem Jahr 2000 konnte eine komplementäre Nutzung deutsch- und türkischsprachiger Medien bei großen Teilen dieser Bevölkerungsgruppe feststellen. Eine 2007 im Auftrag der ARD/ZDF-Medienkommission erstmals bundesweit durchgeführte Repräsentativerhebung⁷⁵¹ zur Mediennutzung von Migrantinnen und Migranten in Deutschland ergab, dass die Migrantinnen und Migranten Fernsehen und Internet in ähnlichem Umfang nutzen wie die deutsche Bevölkerung, Radio und Zeitungen jedoch in geringerem Umfang von ihnen genutzt werden. Die These, dass in Deutschland ausgeprägte mediale Parallelwelten existieren, lässt sich der Studie zufolge nicht aufrecht erhalten. Vielmehr werden alle Migrantengruppen durch die deutschen Medien gut erreicht. Dies ist plausibel, wenn man bedenkt, dass mit besseren Deutschkenntnissen, längeren Aufenthaltszeiten und einem wachsenden Anteil an bereits in Deutschland geborenen und aufgewachsenen Menschen mit Migrationshintergrund auch die Nutzung deutschsprachiger Medien zunimmt – wenn sie von den Medien als Zielgruppen angesprochen werden.

Zugleich zeigte die Analyse, dass herkunftssprachliche Medienangebote oft weiterhin genutzt werden. Je nach vorhandenen Kenntnissen der Herkunftssprache und nach dem medialen Angebot für die unterschiedlichen Migrantengruppen werden diese häufig komplementär genutzt. Sie erfüllen spezifische Bedürfnisse nach Information (etwa aus dem Herkunftsland), Unterhaltung (z. B. spezifische Musikfarben und -stile oder filmische Erzähltraditionen) oder Identifikation (z. B. Communitybildung in sozialen Netzwerken), die die deutschsprachigen Angebote nicht bzw. nur unzureichend abdecken können. Insoweit stellen sogenannte Ethnomedien weiterhin eine Ergänzung und eine Konkurrenz zu den deutschsprachigen Medienangeboten dar. Dabei unterliegen sie einem Wandel: So sank z. B. die verkaufte Auflage türkischsprachiger Zeitungen in Deutschland in den vergangenen Jahren drastisch, während die Nutzung türkischsprachiger Portale und Communities im Internet und den sozialen Netzwerken rapide wächst. Dies ist einerseits eine Folge der Medienkonvergenz und des

748 Siehe dazu Roberto Sala: Fremde Worte. Medien für ‚Gastarbeiter‘ in der Bundesrepublik im Spannungsfeld von Außen- und Sozialpolitik (Studien zur Historischen Migrationsforschung, Bd. 22), Paderborn 2011.

749 Eine kritische Auseinandersetzung mit der These vom Medienghetto etwa in Joachim Trebbe, Annett Heft, Hans-Jürgen Weiß: Mediennutzung junger Menschen mit Migrationshintergrund Umfragen und Gruppendiskussionen mit Personen türkischer Herkunft und russischen Aussiedlern im Alter zwischen 12 und 29 Jahren in NRW. Hrsg.: Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2010. S. 20 ff.

750 Weiß, Hans-Jürgen/Trebbe, Joachim: Mediennutzung und Integration der türkischen Bevölkerung in Deutschland, Berlin 2001.

751 Simon, Erk (2007): Migranten und Medien 2007: Zielsetzung, Konzeption und Basisdaten einer repräsentativen Studie der ARD/ZDF-Medienkommission. In: Media Perspektiven, Heft 9, S. 426-435. Walter, Mignon/Ute Schlinker/Christiane Fischer (2007): Fernsehnutzung von Migranten. Ergebnisse der ARD/ZDF-Studie „Migranten und Medien 2007“. In: Media Perspektiven, Heft 9, S. 436-451.

Medienwandels, andererseits aber auch eine Folge des erwähnten Publikumswandels.

Mediale Integration bezieht sich aber nicht allein auf die Frage der Nutzung deutsch- bzw. herkunftssprachlicher Medien. Der Begriff der „medialen Integration“ meint vielmehr die Integration der ethnischen Minderheiten in die medial hergestellte Öffentlichkeit und in das Mediensystem.⁷⁵² Mediale Integration bezieht sich dabei neben der Mediennutzung auch auf die Dimensionen der Medienproduktion und der Medieninhalte. Das heißt: Auch die Beteiligung von Migrantinnen und Migranten an der Produktion von Medien und ihr Anteil in den Medienberufen ist wichtig. Ferner gehören zur medialen Integration eine weitgehend vorurteilsfreie und differenzierte Darstellung von Migrantengruppen in Programm und Berichterstattung und interkulturelle Medieninhalte, die ethnische und kulturelle Vielfalt als Normalität in der Einwanderungsgesellschaft thematisieren. Diese Fragen waren auch Gegenstand des Dialogforums „Medien und Integration“, welches Ende 2010 unter der Leitung der Beauftragten im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Integration eingerichtet wurde. In zahlreichen Treffen und Workshops wurde der Austausch über erfolgreiche Praxis und Maßnahmen zur medialen Integration gefördert.⁷⁵³

6.2 Mediale Integration: Medieninhalte

Medien sind Beobachter, Berichterstatter und Akteure zugleich. Eine einseitige Berichterstattung kann zu Verunsicherung der Bevölkerung beitragen und Vorurteile fördern statt der Aufklärung zu dienen. Mediale Integration zielt daher auf eine angemessene und differenzierende Darstellung von Migranten und Migrantinnen und Migrantengruppen in den Medien

sowie der ethnischen und kulturellen Vielfalt als Normalität in der Einwanderungsgesellschaft.

Hier besteht weiter Handlungsbedarf: In einer repräsentativen Forsa-Umfrage im Auftrag von RTL im Juni 2011 beurteilten über 1000 Befragte die Berichterstattung zum Thema Integration und Migranten in den Medien. Mit 48 % beurteilte knapp die Hälfte der Befragten die Darstellung der Menschen mit ausländischer Herkunft in den Medien als klischeehaft (bei befragten Menschen mit Migrationshintergrund waren es 49 %).

Befragt nach den Inhalten, wünschen sich 75 %, dass in den Medien häufiger über Beispiele gelungener Integration berichtet wird. 63 % sähen gerne mehr Beiträge über die kulturellen Hintergründe und 56 % über das Alltagsleben von Menschen ausländischer Herkunft in Deutschland. 41 % fänden es gut, wenn im Fernsehen mehr Schauspieler oder Moderatoren ausländischer Herkunft auftreten würden. Gewünscht wird dies mit jeweils 51 % vor allem von den unter 30-Jährigen und den Befragten mit Migrationshintergrund.⁷⁵⁴

Wie schwierig der journalistische Umgang mit gesellschaftlicher Vielfalt und die differenzierende Darstellung von Migranten und Migrantengruppen in den Medien sind, zeigte gerade die Diskussion um das Buch „Deutschland schafft sich ab“ von Thilo Sarrazin. Diese sogenannte Sarrazin-Debatte hatte sicherlich die größte mediale Reichweite von allen Diskursen um Migranten im Berichtszeitraum. Diese Reichweite erlangte die Diskussion vermutlich auch deshalb, weil in der Veröffentlichung und der folgenden Debatte⁷⁵⁵ nicht allein das Thema Integration behandelt wurde, sondern an bereits länger existierende Diskurse um Ökonomie und Sozialstaat, um Bevölkerungsentwicklung oder um Religion angeknüpft wurde. Tatsächlich handelt es sich bei der Sarrazin-Debatte um unterschiedliche Diskursstränge, die zwar durch die Auswahl der vorab veröffentlichten Kerninhalte des Kapitels „Zuwanderung und Migration“ als Integrationsdebatte begann, in der Folge aber auch zu einer Diskussion um Meinungsfreiheit, um Genetik und – nach der Rede des Bundespräsidenten Christian Wulff zum Tag der Deutschen Einheit am 3.10.2010 – um den Islam in Deutschland und schließlich um den Fachkräftemangel wurde.

752 S. a. Geißler, Rainer / Pöttker, Horst: Mediale Integration von Migranten in: Geißler, Rainer / Pöttker, Horst (Hrsg.): Integration durch Massenmedien, Bielefeld 2006.

753 Ein ausführlicher Bericht des Dialogforums Medien und Integration findet sich im Nationalen Aktionsplan Integration, Berlin Januar 2012. Am Dialogforum nahmen u.a. Vertreterinnen und Vertreter der Sendeanstalten der ARD, des ZDF, der Deutschen Welle, der ProSiebenSat.1 Media AG, der Mediengruppe RTL, des Axel Springer Verlages, der Dogan Media Gruppe, der Ilhas Mediengruppe, der Sabah ATV Gruppe, FM Metropol, der Werner Media Gruppe, des VPRT, des VDZ, des BVDZ, des Verbandes Deutscher Lokalzeitungen e. V., Verdi, der CIVIS Medienstiftung, des Grimme-Instituts, Neue Deutsche Medienmacher e. V., der Stiftung Digitale Chancen, der Deutschlandstiftung Integration, der Initiative D21 e.V., des Bundes und der Länder sowie zahlreiche Medienwissenschaftler und -experten teil.

754 Pressemitteilung von RTL am 27.06.2011 siehe kommunikation.rtl.de/de/pub/aktuell/pressemitteilungen/detail_pressemitteilung.cfm?subpageobject_id=29175&subpagenumber=1.

755 Die Debatte begann mit der Vorabveröffentlichung von Auszügen der Publikation in „BILD“ und „Spiegel“ am 23.08.2010.

Als Reaktion auf die Thesen Sarrazins veröffentlichten viele Medien Faktenchecks und Reportagen, die Beispiele „erfolgreicher“ Integration aufzeigten.⁷⁵⁶ In diesen wurden beruflich erfolgreiche Migranten den vermeintlich „unproduktiven Gemüsehändlern“ oder „moderne“ Migrantinnen den „Kopftuchmädchen“ Sarrazins gegenübergestellt. Diese verbreitete journalistische Darstellung erfolgreicher Migrantenbiographien soll dem Stereotyp und Vorurteil entgegenwirken und die „andere Seite der Integrationsmedaille“ aufzeigen. In der Debatte laufen solche Darstellungsformen allerdings Gefahr, als „integrierte“ Ausnahme wahrgenommen zu werden und somit latent Stereotype zu bestätigen. In jedem Fall bleiben sie in der dichotomischen Unterscheidung von „Wir“ und „die Anderen“ verfangen, in der selbst Migrantinnen und Migranten mit deutscher Staatsangehörigkeit oder im Inland Geborene den „Anderen“ zugerechnet werden. Auch die sogenannten Faktenchecks, bei denen wissenschaftliche Erkenntnisse den Aussagen Sarrazins entgegengesetzt werden, führen aufgrund der komplexen Materie und den nötigen journalistischen Verkürzungen und Vereinfachungen nicht selten dennoch zu stereotypisierenden Darstellungen. Dies gilt insbesondere dann, wenn das vorgegebene Framing, also das Denkraster, in dem das Thema behandelt wird, übernommen wird.

Welche hohen Anforderungen das Thema nicht nur an journalistische, sondern auch an sprachliche Sorgfalt stellt, zeigt das Unwort des Jahres 2011 – „Dönermorde“. Genauso wenig wie die Opfer der rassistisch motivierten Mordserie „Türken“ waren (es waren unter den Opfern auch deutsche und griechische Staatsbürger), waren die Taten „ausländerfeindlich“ (die Bezeichnung übernimmt die Tätersicht), noch „fremdenfeindlich“ (es waren ja keine Fremden). Die Forderung nach einer angemessenen und differenzierenden Darstellung von Migranten und Migrantengruppen sowie der ethnischen und kulturellen Vielfalt als Normalität in der Einwanderungsgesellschaft in den Medien setzt also hohe Maßstäbe an journalistische Arbeit und Qualität.

Es gibt zahlreiche wissenschaftliche Studien und Analysen zur Darstellung von Migrantinnen und Migranten in deutschen Medien.⁷⁵⁷ Diese berücksichtigen die Informa-

tionssparten deutlich stärker als die fiktionalen (Filme, Serien etc.) und nonfiktionalen (Shows, Doku-Soaps etc.) Unterhaltungsangebote der Medien. Auch wenn sich in einzelnen Bereichen (etwa für das öffentlich-rechtliche Fernsehen oder in Teilen der Lokalberichterstattung) Hinweise finden auf einen vorsichtigen Trend zu differenzierender Darstellung, in der Migrantinnen und Migranten als Handelnde in Alltagssituationen, Beruf und Familie auftreten, überwiegen weiterhin stereotype und problemorientierte Darstellungen.

Bei allen Untersuchungen handelt es sich allerdings um medial, zeitlich und zumeist thematisch eingeschränkte Fallstudien. So aufschlussreich deren Befunde im Einzelnen sind, ist es unter methodischen Gesichtspunkten problematisch, sie über den jeweils konkret untersuchten Rahmen der Fallstudie hinaus – im Hinblick auf „die“ Darstellung „der“ Migrantinnen und Migranten in „den“ deutschen Medien – zu verallgemeinern. Eine auf diesen Themenkomplex bezogene, kontinuierliche Medienbeobachtung bzw. ein „Media-Monitoring“ zentraler Medien bzw. Medienangebote fehlt weiterhin. Erste Ansätze dazu wurden im Rahmen der Arbeitsgruppe Medienforschung des Dialogforums Medien und Integration diskutiert und ihre Umsetzung geprüft.

Nach Angaben der Sender und Verlage kommen mediale Inhalte, die Vielfalt und Normalität der deutschen Einwanderungsgesellschaft thematisieren, aber in den letzten Jahren vermehrt vor. Insbesondere in den Massenmedien hat sich die Zahl der Programminhalte, die sich mit Migration und Integration auseinandersetzen, nennenswert erhöht. Auch treten Migranten und Migrantinnen vermehrt als Protagonisten auf.⁷⁵⁸ Dies gilt nicht nur für publizistische Formate, sondern auch für fiktive und non-fiktive Unterhaltungsformate in Film und Fernsehen. In einer Bestandsaufnahme im Rahmen eines Workshops der Grimme-Akademie⁷⁵⁹ über aktuelle Produktionen zeigte sich, dass interkulturelle Themen durchaus in den Unterhaltungssendungen der Mainstreamprogramme angekommen sind.

Der Umgang mit interkulturellen Stoffen und Protagonisten setzt erweiterte, interkulturelle Kompetenzen in den Redaktionen voraus. Hier sind in einigen Medienanstalten Bestrebungen zu verzeichnen, die Qualifizierung und Sensibilisierung der Mitarbeiter in diesem Themenfeld zu

756 Eine Analyse der wichtigsten Printmedien liefern Sebastian Friedrich/Hanna Schultes: Von „Musterbeispielen“ und „Integrationsverweigerern“ – Repräsentationen von Migrant_innen in der Sarrazindebatte. In: Sebastian Friedrich (Hrsg.): Rassismus in der Leistungsgesellschaft, Münster 2011.

757 Ein Überblick über einzelne Studien findet sich bei Ruhrmann, Georg: Migranten und Medien. Dokumentation. Jena 2009 (unter www.civismedia.eu); speziell zu Migrantinnen in den Medien siehe Lünenborg, Margreth u.a.: Migrantinnen in den Medien, Bielefeld 2011.

758 Vergl. dazu die Angaben der beteiligten Medienhäuser im Anhang zum Bericht des Dialogforums Medien und Integration im Nationalem Aktionsplan Integration, Berlin Januar 2012.

759 Workshop „Vielfalt für Fortgeschrittene - Interkulturelle Film- und Fernsehstoffe in fiktionalen und non-fiktionalen Programmen“ am 31.05.2011 in Berlin.

erhöhen. Dies geschieht im Rahmen der Aus- und Weiterbildung oder in Form von Programmkonferenzen oder Workshops für Hörfunk- und Fernsehredaktionen, in denen der Umgang mit dem Thema Migration/Integration im Redaktionsalltag reflektiert wird. Integration und kulturelle Vielfalt als Querschnittsthema zu verankern, braucht aber auch institutionelle Verortung. Die 2011 erfolgte Gründung des WDR-Beirates für Integration und Vielfalt, ein Gremium aus führenden Programmverantwortlichen, ist ein gutes Beispiel dafür.

Zur Unterstützung der redaktionellen Arbeit wurden im Dialogforum Medien und Integration zwei Projekte entwickelt, die aktuell von der Beauftragten unterstützt werden: die Einrichtung eines Informationsdienstes, der medien- und sachgerecht Auskünfte über die Verhältnisse und Entwicklungen in der deutschen Einwanderungsgesellschaft geben kann, und eine für journalistische Zwecke verwendbare Expertendatenbank, die den Bedarf an qualifizierten Ansprechpartnern, Studiogästen und Protagonisten mit anderen kulturellen Wurzeln aufgreift.

Gezielte Anstöße für die Entwicklung interkultureller Medieninhalte gibt auch der seit 1988 jährlich verliehene Medienpreis Cavis. Mit dem Preis wurden auch 2010 und 2011 unter aktiver Beteiligung der Beauftragten Radio- und Fernsehjournalistinnen und -journalisten ausgezeichnet, die sich in Beiträgen herausragend mit „Integration“ und „kultureller Vielfalt in Europa“ befasst hatten. Die Zahl der eingesandten Programmbeiträge aus Deutschland, den anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und der Schweiz verdeutlichen das gewachsene Interesse an diesen Themen.

6.3 Mediale Integration: Medienproduktion

Mediale Integration strebt eine angemessene Beteiligung von Migrantinnen und Migranten in den Medienberufen an. Erst durch ihre aktive Präsenz in den Entscheidungsgremien, Redaktionen und Programmen kann das breite Spektrum an Sichtweisen, Zugängen, Erfahrungen und Kenntnissen in der Öffentlichkeit einer Einwanderungsgesellschaft abgebildet werden.

Im Unterschied zu den USA oder Kanada gibt es in Deutschland keine regelmäßig erhobenen und gesicherten repräsentativen Daten zum Anteil von Personen mit Migrationshintergrund in Medienberufen. Zwar liegen für das professionelle Berufsfeld „Journalismus in Deutschland“ repräsentative Studien vor⁷⁶⁰, jedoch sind auf dieser

Basis keine Aussagen zum Anteil von Migrantinnen und Migranten an der Berufsgruppe der Journalistinnen und Journalisten in Deutschland zu machen. Lediglich für einzelne Sendeanstalten und Medienhäuser liegen Angaben zum Anteil von Personen mit Migrationshintergrund an der Belegschaft bzw. an den Volontären vor. Schätzungen zufolge liegt der Anteil von Medienschaffenden mit Migrationshintergrund in den Medienberufen im einstelligen Bereich. Auch in den einschlägigen Ausbildungsgängen zum Journalismus sind Nachwuchskräfte mit Migrationshintergrund stark unterrepräsentiert.

Eine 2009 im Rahmen des DFG-Forschungsprojekts „Mediale Integration von ethnischen Minderheiten“ erfolgte Umfrage in deutschen Tageszeitungsredaktionen schätzt den Anteil von hauptberuflichen Journalisten und Journalistinnen mit Migrationshintergrund auf lediglich 1,2 %. In 84 % der Tageszeitungen seien einheimische Journalisten ohne Migrationshintergrund unter sich. Während sich die befragten Journalisten mit Migrationshintergrund vom Bildungsniveau und Ausbildungsgang kaum von denen ohne Migrationshintergrund unterscheiden, stammen sie seltener aus einem akademischen Elternhaus.⁷⁶¹ Da die Medien ihr Personal traditionell in den akademischen Milieus und deutschen Mittelschichten suchen, liegt hier eine mögliche Zugangsbarriere und ein Grund für den geringen Anteil von Migrantinnen und Migranten insbesondere in den Printmedien.

Der Anteil von Journalisten und Journalistinnen mit Migrationshintergrund ist in den verschiedenen Mediensparten unterschiedlich. Nach einer nicht-repräsentativen Umfrage vom Oktober 2010 arbeiten die meisten befragten Journalisten und Journalistinnen mit Migrationshintergrund beim öffentlich-rechtlichen Fernsehen (43,3 %) und Hörfunk (20 %). Im Printbereich arbeiten sie hauptsächlich bei überregionalen Tageszeitungen (6,7 %) oder Publikumszeitschriften (5 %). Bei Ethnomedien arbeiten nur fünf Prozent. Ein kleiner Teil ist bei Wochenzeitungen, dem privaten Hörfunk und reinen Onlinemedien beschäftigt (je 3,3 %).⁷⁶²

Zumindest in den großen Medienhäusern wurde in den letzten Jahren eine aktive Unternehmenspolitik eingeleitet, um mehr Berufstätige mit Migrationshintergrund im

7/2006, S. 346 ff.

761 Geißler, Rainer / Pöttker, Horst (Hrsg.): Massenmedien und die Integration ethnischer Minderheiten in Deutschland. Forschungsbefunde, Band 2, Bielefeld 2009. S. 79 ff.

762 Horn, Charlotte: Mehr Vielfalt in die Medien! Journalisten mit Migrationshintergrund in Deutschland. Oktober 2010 (Diplomarbeit an der Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt, Lehrstuhl Journalistik II, Professor Klaus-Dieter Altmepfen).

760 Weischenberg, Siegfried / Malik, Maja / Scholl, Armin: Journalismus in Deutschland 2005 in media perspektiven

eigenen Haus zu integrieren.⁷⁶³ Einzelne Medienunternehmen haben „Diversity“-Ansätze im Unternehmen auf Leitungsebene institutionalisiert.

So verfügt die Mediengruppe RTL seit 2011 über einen Diversity-Beauftragten auf Geschäftsführungsebene. Im SWR und im WDR gibt es seit mehreren Jahren Integrationsbeauftragte. Im rbb wurde 2009 die „AG Integration“ bei der Intendantin angesiedelt. Auch im NDR wurde eine Arbeitsgruppe „Charta der Vielfalt“ ins Leben gerufen, der Vertreter verschiedener Direktionen angehören.

In einigen Medienhäusern gelang es, den Migrantanteil im Volontariat zu erhöhen. So konnte der WDR – u. a. durch den jährlichen Wettbewerb „WDR-grenzenlos“ – erreichen, dass in der letzten Dekade durchschnittlich 17 % der Programmvolontäre über eine Migrationsbiographie verfügen. Auch im NDR haben 15 % der Volontäre der letzten zwei Jahrgänge einen Migrationshintergrund. Das ZDF teilte mit, dass der Anteil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Migrationshintergrund im ZDF bei 18 % liege.⁷⁶⁴

Aus Sicht der Beauftragten sind gezieltere Anstrengungen zur Einbeziehung von Migrantinnen und Migranten in die Medienproduktion im Interesse einer besseren medialen Integration unerlässlich. Mit der Unterzeichnung der „Charta der Vielfalt“ haben sich auch in Deutschland mehrere Medienunternehmen zur Umsetzung von Diversity-Maßnahmen in ihren Unternehmen verpflichtet. Die Beauftragte selbst fördert seit 2012 ein medienübergreifendes Mentorenprogramm zur Unterstützung von journalistischen Nachwuchskräften, welches von dem Verein „Neue Deutsche Medienmacher e. V.“ umgesetzt wird. Mit diesem Verein hat sich 2009 ein bundesweites Netzwerk von über 400 Medienschaffenden gegründet, die sich für eine bessere Repräsentation von Migrantinnen und Migranten in den Medien einsetzen. Ferner unterstützt die Beauftragte seit 2009 die crossmediale Fortbildung für journalistische Nachwuchskräfte mit Migrationshintergrund beim BWK Bildungswerk in Berlin-Kreuzberg.

6.4 Mediale Integration: Mediennutzung

Soziale und berufliche Integration setzt Kenntnisse über die Aufnahmegesellschaft voraus, die oft auch medial vermittelt werden. Daher ist es wichtig, dass Migrantinnen und Migranten auch deutschsprachige Medien in einem relevanten Umfang nutzen und deren Angebote auch für diese Bevölkerungsgruppen attraktiv sind. Dies schließt nicht aus, dass herkunftssprachliche Medien zusätzlich genutzt werden.

Die Reichweite und Nutzung der klassischen Medien wie Rundfunk und Zeitungen und in zunehmendem Maße auch des Internets wird in Deutschland mit hohem methodischem Aufwand kontinuierlich repräsentativ erfasst. Die Träger dieser Forschung sind vor allem Medien und Werbewirtschaft. Die einschlägigen Studien beziehen sich in der Regel auf die „deutschsprachige Wohnbevölkerung“ als Grundgesamtheit. Die Mediennutzung der in Deutschland lebenden Bevölkerung mit Migrationshintergrund wird in keiner dieser Studien systematisch erfasst und ausgewiesen. Dieses Defizit wird zum Teil durch Spezialstudien kompensiert, die die Nutzung deutschsprachiger und herkunftssprachlicher Medien durch Migranten untersuchen, z.B. die 2007 und 2011 durchgeführte ARD/ZDF-Studie „Medien und Migranten“.⁷⁶⁵ Die Befunde dieser Studien sind vor allem für die großen ethnischen bzw. nationalen Migrantengruppen in Deutschland repräsentativ.

Eine 2011 im Auftrag der ARD/ZDF-Medienkommission bundesweit durchgeführte zweite Repräsentativerhebung zur Mediennutzung von Migrantinnen und Migranten in Deutschland befragte ca. 3.300 Personen und ist für sechs Migrantengruppen⁷⁶⁶ und damit für ca. 60 % der in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund ab 14 Jahren repräsentativ. Im Vergleich mit der Erhebung von 2007 lassen sich erstmals Trendaussagen machen. Diese beschreiben den allmählichen, aber kontinuierlichen Publikumswandel.

Im Vergleich zur ersten Erhebung in 2007 hat die Nutzung deutschsprachiger Medien in allen Migrantengruppen zugenommen. So stieg der Anteil der Stammnutzer des deutschsprachigen Fernsehens von 72 % auf 76 %. Für das Internet sind die stärksten Zuwächse zu

763 Vgl. dazu die Angaben der beteiligten Medienhäuser im Anhang zum Bericht des Dialogforums Medien und Integration im Nationalem Aktionsplan Integration, Berlin Januar 2012.

764 Pressemitteilung des ZDF vom 10.12.2010.

765 Einen Überblick über den Forschungsstand zur Mediennutzung von Migranten gibt Worbs, Sabine: Mediennutzung von Migranten in Deutschland, Working Paper 34 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg 2010.

766 Personen mit türkischem, ex-jugoslawischem, polnischem, italienischem und griechischem Migrationshintergrund sowie (Spät-)Aussiedler aus dem Bereich der ehemaligen Sowjetunion.

verzeichnen (von 39 % auf 53 %.) Dieser Zuwachs geht mit besseren Deutschkenntnissen einher. Diese haben sich in allen befragten Migrantengruppen verbessert: Rund 80 % aller Migranten sprechen gut bis sehr gut Deutsch, bei jüngeren 14 bis 29-Jährigen sind es 95 %.

Insbesondere in dieser jüngeren Altersgruppe wird bevorzugt deutschsprachiges Fernsehen, Radio und Internet genutzt. Dabei liegt das Fernsehen als Leitmedium mit 71 % täglicher Nutzung noch vor dem Internet mit 59 %. Die Programmvorlieben unterscheiden sich kaum von denen junger Menschen ohne Migrationshintergrund. Private Fernsehprogramme stehen an erster Stelle.

Die Mehrheit der Migranten bevorzugt ebenfalls deutschsprachige Medien, nur eine Minderheit konsumiert ausschließlich heimatssprachige Medien. So sehen 76 % der Migranten deutschsprachiges Fernsehen (2007: 72 %), 45 % nutzen auch herkunftssprachliche Programme (2007: 39 %). 53 % besuchen regelmäßig deutschsprachige Internetseiten (2007: 39 %), 22 % auch herkunftssprachliche (2007: 13 %). Einen hohen Stellenwert haben herkunftssprachliche Fernsehprogramme nur bei türkischstämmigen Zuschauern. Türkischsprachige Programme werden nicht nur häufiger genutzt als die deutschsprachigen, auch die Gruppe derjenigen, die ausschließlich türkischsprachige Programme schauen, ist mit 29 % mit Abstand größer als bei anderen Migrantengruppen.

Zusammenfassend kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass Faktoren wie Alter, Bildung und sozialer Kontext für die Mediennutzung von Migranten ebenso wichtig, wenn nicht gar wichtiger ist als die ethnische Herkunft. Mit der nachwachsenden jüngeren Generation sei eine zunehmende Angleichung an die Nutzungsgewohnheiten der Gesamtbevölkerung zu erwarten. Gleichzeitig setzt sich damit das deutschsprachige Publikum immer stärker aus Zielgruppen unterschiedlicher kultureller Herkunft zusammen. Dieser Publikumswandel sollte bei der Programm- und Personalentwicklung der Medienanbieter noch stärker berücksichtigt werden.

Ein weiterer, jüngerer Forschungsstrang nimmt den Zusammenhang von Mediennutzung und Integration unter dem Aspekt der Medienaneignung in den Blick. Hierbei geht es erst einmal darum, offen zu erfassen, wie sich Migrantinnen und Migranten Medien aneignen, um ihr Leben zu gestalten.

In diesem Forschungszweig interessiert weniger die Nutzung einzelner Medien, als vielmehr das gesamte Medienrepertoire bzw. die gesamte kommunikative

Vernetzung von Migrantinnen und Migranten und deren Relevanz für die Entwicklung von Netzwerken und Communities. Für Deutschland wurde ein solcher Ansatz in einer Studie des Zentrums für Medien-, Kommunikations- und Informationsforschung der Universität Bremen aufgegriffen und hierbei die Vielfalt der unterschiedlichen Integrationsmomente herausgearbeitet.⁷⁶⁷ Die Studie macht am Beispiel der türkischen, russischen und marokkanischen Migrationsgemeinschaften in Deutschland deutlich, welche Bedeutung digitale Medien (Internet, Chat, Mobiltelefon, Email, Soziale Netzwerke) für die kommunikative Vernetzung dieser Communities und die Entwicklung kultureller Identitäten haben. Deutlich wird auch, dass diese kommunikative Vernetzung nicht vor den Grenzen von Nationalstaaten halt macht, sondern lokal, national und transnational zugleich ist.

7 Kultur und Integration

Die Internationalität des Kunst- und Kulturbetriebs in Deutschland ist eine Selbstverständlichkeit. Kaum ein Lebensbereich in Deutschland ist so durch kulturelle Vielfalt und Pluralität geprägt wie Kunst und Kultur. Und gerade die Kultur in Deutschland wird nicht nur in der Populärmusik und im Tanz durch künstlerische Arbeiten von Menschen mit Migrationshintergrund bereichert und mitgeprägt.

Dennoch werden Migrantinnen und Migranten von den Kultureinrichtungen noch zu selten als Zielgruppen angesprochen, und sie sind auch in den Verbänden und Organisationen des Kulturbetriebes unterrepräsentiert. In den Kulturverbänden ist die Diskussion über die Notwendigkeiten einer interkulturellen Öffnung des Kulturbetriebs jedoch angekommen. Vor allem in kulturpädagogisch orientierten Kontexten wird „Interkulturalarbeit“ inzwischen breit thematisiert. Die Träger der kulturellen Kinder- und Jugendbildung sehen insbesondere in der verstärkten Kooperation von Kultureinrichtungen und Schule einen erfolversprechenden Weg für Integration und kulturelle Teilhabe. Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels müssen sich auch die Kulturinstitutionen – ob Museen, Theater, Orchester oder Bibliotheken – mit ihren Angeboten auf neue Zielgruppen einstellen und neue Publikumsstrategien entwickeln. Dazu gehört es auch, die Nachfrage junger Menschen sowohl mit als auch ohne Migrationshintergrund zu

⁷⁶⁷ Hepp, Andreas/Bozdog, Cigdem/Suna, Laura: Mediale Migranten. Mediatisierung und die kommunikative Vernetzung der Diaspora. Wiesbaden 2011.

aktivieren und die interkulturelle Kompetenz ihres Personals gezielt zu entwickeln.

7.1 Interkulturelle Öffnung der Kulturverbände und -einrichtungen

Im Rahmen des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Projektes „Strukturbedingungen für eine nachhaltige interkulturelle Bildung“ befasste sich der Deutsche Kulturrat, der Spitzenverband der Bundeskulturverbände mit über 200 Einzelverbänden, mit den Voraussetzungen für eine nachhaltige interkulturelle Bildung, der interkulturellen Öffnung von Kultur- und Bildungseinrichtungen und den kulturellen Teilhabechancen von Menschen mit Migrationshintergrund.⁷⁶⁸ Im Rahmen dieses Projektes wurden im Jahr 2009 die 226 Mitgliedsverbände des Kulturrates zum Stand ihrer interkulturellen Öffnung befragt, rund ein Drittel antwortete.

57 % der antwortenden Bundeskulturverbände gaben in dieser Befragung an, dass keine Zuwanderer bzw. Migrant*innen Mitglieder des Verbandes seien; 36 % hatten Migrant*innen bzw. Migrant*innenorganisationen in ihren Reihen. Zumeist lag der prozentuale Mitgliederanteil von Menschen mit Migrationshintergrund in diesen Verbänden zwischen 2 % bis 10 %. Überdurchschnittlich sind Migrant*innen und Migrant*innen in den Sektionen Darstellende Kunst und Tanz und den Verbänden des Deutschen Kunstrats vertreten. 14 % aller Bundeskulturverbände erklärten, dass Zuwanderer in ihren Vorständen vertreten seien; 24 % der Verbände gaben an, dass bei ihnen Zuwanderer in den Gremien vertreten seien.

Hinsichtlich der inhaltlichen Auseinandersetzung mit der Thematik gaben 62 % der befragten Bundeskulturverbände an, sich mit dem Themenkomplex „Integration und interkulturelle Bildung“ zu beschäftigen. Fast die Hälfte (47 %) der in diesem Themenfeld aktiven Verbände arbeitete dabei mit Migrant*innenorganisationen zusammen. Nach den Gründen für ihre Beschäftigung mit dem Thema befragt, gab fast die Hälfte der Verbände (47 %) an, dem Thema eine gesamtgesellschaftliche Bedeutung beizumessen. Nur 23 % sahen in Migrant*innen und Migrant*innen eine wichtige Zielgruppe. Entsprechend richteten sich 41 % der Verbände mit ihren Maßnahmen und Projekten an Multiplikatoren (Pädagogen, Lehrer, Vermittler) und nur 19 % explizit an Migrant*innen und Migrant*innen. 15 % der Verbände gaben an, dass Migrant*innen

und Migrant*innen an ihren Angeboten und Initiativen teilgenommen hätten.

Als Konsequenz aus dieser Bestandsaufnahme hat der Deutsche Kulturrat den Runden Tisch „Lernorte interkultureller Bildung“ ins Leben gerufen und gemeinsam mit Migrant*innenorganisationen⁷⁶⁹ im Jahr 2010 die erste Stellungnahme „Lernorte interkultureller Bildung im schulischen und vorschulischen Kontext“ entwickelt. Gemeinsam mit diesen Verbänden und dem Bundeszuwanderungs- und Integrationsrat legte der Deutsche Kulturrat im Juni 2011 des Weiteren Empfehlungen für Strukturbedingungen für eine nachhaltige interkulturelle Bildung in außerschulischen Kultur- und Bildungseinrichtungen vor.⁷⁷⁰ Diese sollen dabei helfen, bestehende Zugangshürden abzubauen und Verbände wie Angebote interkulturell zu öffnen sollen.⁷⁷¹

Auch in einzelnen Sektionen des Kulturrates ist die interkulturelle Öffnung ein zunehmend bedeutsames Thema. So erarbeitete z. B. der Deutsche Museumsbund e.V. anlässlich eines Werkstattgespräches 2009 in Berlin ein alle Museumssparten übergreifendes Memorandum. In der Folge wurde auf der Jahrestagung 2010 des Verbandes ein Arbeitskreis Migration (www.museumsbund.de) gegründet. Die Jahrestagung des Deutschen Museumsbundes 2012 in Stuttgart steht unter dem Motto „Alle Welt im Museum? – Museen in der pluralen Gesellschaft“.

Die Evaluation des Programms „Kulturelle Bildung“ im Kinder- und Jugendplan des Bundes (KJP) hat gezeigt, dass die vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend geförderten Fachverbände der Kulturellen Bildung zum Thema Migration/Integration/Inklusion zahlreiche Fachveranstaltungen durchgeführt

769 Teilnehmer waren der Bund Spanischer Elternvereine in der Bundesrepublik Deutschland e.V., die Bundesarbeitsgemeinschaft der Immigrant*innenverbände in Deutschland e.V., der Bundesverband der Migrant*innen in Deutschland e.V., das CGIL-Bildungswerk e.V., die Deutsche Jugend aus Russland e.V., die Föderation türkischer Elternvereine in Deutschland e.V., das Multikulturelle Forum e.V., der Polnische Sozialrat e.V. sowie der Verband binationaler Familien und Partnerschaften(iaf e.V.). Vgl. Kulturelle Vielfalt leben: Chancen und Herausforderungen interkultureller Bildung. Hrsg. von Olaf Zimmermann und Theo Geißler. Berlin: Deutscher Kulturrat (= Aus Politik & Kultur 8) [im Erscheinen].

770 Vgl. Lernorte interkultureller Bildung. Außerschulische Kultur- und Bildungsorte. Stellungnahme des Deutschen Kulturrats vom 29.06.2011. In: Kulturelle Vielfalt leben: Chancen und Herausforderungen interkultureller Bildung. Hrsg. von Olaf Zimmermann und Theo Geißler. Berlin: Deutscher Kulturrat (= Aus Politik & Kultur 8) [im Erscheinen].

771 www.kulturrat.de/detail.php?detail=2169&rubrik=4, abgerufen am 02.03.2012.

768 Bäßler, Kristin: Interkulturelle Öffnung der Bundeskulturverbände, Bonn/Berlin 2010. Herausgegeben vom Bundesministerium für Bildung und Forschung.

sowie Arbeitshilfen zur „Strategie Kulturelle Vielfalt“ (BKJ) entwickelt haben. Wichtige Impulse zur Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens zur Vielfalt kultureller Ausdrucksformen lieferten in den letzten Jahren beispielsweise der Deutsche Musikrat, das Praxisforschungsprojekt „KunstCode“ des Bundesverbands der Jugendkunstschulen (bjke) und die BAG Spiel & Theater mit ihrer Bestandsaufnahme und Projektdatenbank: „Theater Interkulturell“. Die Förderung von bundeszentralen Infrastrukturen durch den KJP ist geknüpft an den Vermittlungsauftrag, als Bundeskulturverbände zur Integration von jungen Menschen beizutragen.

Auch durch die Förderung des internationalen Jugendkultur- und Fachkräfteaustauschs konnte das BMFSFJ in Zusammenarbeit mit der Bundesvereinigung Kulturelle Kinder- und Jugendbildung die Kulturelle Bildung für Kulturelle Vielfalt unterstützen. In den internationalen Begegnungsprogrammen der BKJ und ihrer 55 bundes- und landesweiten Mitgliedsorganisationen spielt das Thema „Migration und Förderung interkultureller Kompetenz“ eine gewichtige Rolle. Daraus generieren sich viele Impulse für die Interkulturarbeit „vor Ort“.

In einer Untersuchung des Zentrums für Audience Development (ZAD) am Institut für Kultur- und Medienmanagement der Freien Universität Berlin wurden 2009 rund 1000 Kultureinrichtungen (Theater, Opern, Museen und Orchester) zu ihrem Umgang mit Migranten als Publikum befragt, etwa ein Drittel antwortete.⁷⁷² Über die Hälfte der Kultureinrichtungen (55,2 %) gab an, dass sie sich mit dem Thema „Migranten“, wenn auch größtenteils nicht intensiv, beschäftigten. Der Beschäftigungsgrad mit dem Thema „Migranten“ ist dort höher, wo ein hoher Migrantenanteil in der Umgebung besteht. Viele Kulturinstitutionen sind sich ihres Beitrages zur Integration bewusst und möchten Migranten als neue Zielgruppe gewinnen. Allerdings waren manche der bisherigen Initiativen der Kulturinstitutionen noch nicht erfolgreich und brachten keinen nennenswerten Zuwachs an Besucherzahlen in der Zielgruppe. Hier bieten sich vertiefende Analysen an.

7.2 Kulturelle Interessen und Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund

Die kulturellen Interessen und Teilhabe von Migrantinnen und Migranten sind ein vergleichsweise unerforsch-

tes Terrain. Die ersten explorativen Befunde zu den Auswirkungen von Migration auf die kulturelle Partizipation liegen seit 2004 mit dem 1. Jugend-KulturBarometer vor.⁷⁷³ Im Rahmen des 2. Jugend-KulturBarometers erfasst eine Sonderstudie die kulturelle Partizipation von jungen Menschen mit Migrationshintergrund.⁷⁷⁴ Damit wurde erstmals das Kulturinteresse Jugendlicher und junger Erwachsener mit Migrationshintergrund repräsentativ untersucht. Demnach haben 61 % der jungen Menschen mit türkischem Migrationshintergrund schon eine oder mehrere Veranstaltungen besucht, die Kunst aus dem islamisch geprägten Kulturraum thematisiert. Jedoch haben nur 19% von ihnen Veranstaltungen mit klassischen Kulturangeboten des europäischen Kulturkreises frequentiert. Der Anteil junger Menschen ohne Migrationshintergrund, die bisher Veranstaltungen mit klassischer Kunst aus dem europäischen Kulturraum besuchten, liegt bei 26 %, während beispielsweise junge Menschen mit russischem Migrationshintergrund diese zu 37 % besuchten. Eine einseitige „geographische“ Ausrichtung der Kulturinteressen kann allerdings auch bei jungen Menschen ohne Migrationshintergrund beobachtet werden: 5 % haben bereits einmal eine Veranstaltung mit Kunst aus dem islamischen Kulturkreis besucht.⁷⁷⁵

2010 hatte die Sinus-Migranten-Milieu-Studie⁷⁷⁶ in einer auf Nordrhein-Westfalen bezogenen Teilauswertung⁷⁷⁷ die Einstellungen von Migranten zu Kunst- und Kulturangeboten erhoben. Dabei wurde deutlich, dass „Migrationshintergrund“ nur einer von vielen weiteren sozialen Faktoren wie Bildung und die Werteeinstellung der Familie ist, die einen Menschen kulturell prägen.

773 Die erste Buchpublikation erschien im Jahr 2006: Vgl. Das 1. Jugend-KulturBarometer. Zwischen Eminem und Picasso. Hrsg. von Susanne Keuchel und Andreas Johannes Wiesand, Zentrum für Kulturforschung, Bonn: Arcult Media 2006.

774 Das 2. Jugend-KulturBarometer ist die zweite bundesweite Repräsentativbefragung der 14- bis 24-Jährigen in der Bundesrepublik Deutschland zum kulturellen Verhalten von Jugendlichen. Es erfasst das kulturelle Interesse und die kulturelle Partizipation. Vgl. Das 2. Jugend-KulturBarometer. Zwischen Xavier Naidoo und Stefan Raab. Hrsg. von Susanne Keuchel und Dominic Larue, Zentrum für Kulturforschung, Köln: Arcult Media 2012.

775 Vgl. ebd., S. 144-172.

776 Vgl. Sinus Sociovision (Hrsg.): Die Milieus der Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland, Heidelberg 2007.

777 Der Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen: Von Kult bis Kultur. Von Lebenswelt bis LebensArt. Ergebnisse der Repräsentativuntersuchung „Lebenswelten und Milieus der Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland und NRW“, April 2010.

772 Zentrum für Audience Development (ZAD) am Institut für Kultur- und Medienmanagement der Freien Universität Berlin: „Migranten als Publika in öffentlichen deutschen Kulturinstitutionen“ - Der aktuelle Status Quo aus Sicht der Angebotsseite, November 2009.

2012 wird mit dem „Interkulturbarometer“⁷⁷⁸ erstmals eine systematische Bestandsaufnahme über die kulturellen Interessen, Teilhabe und Identität von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund und die kulturellen und künstlerischen Prozesse in unserer Einwanderungsgesellschaft vorgelegt. Zur Erfassung der bundesdeutschen Gesamtsituation wurden in einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage 2.800 Personen mit und ohne Migrationshintergrund im Alter ab 14 Jahren befragt.

Dem „Interkulturbarometer“ zufolge sind kulturelle Interessen der Bevölkerung insgesamt stark durch globalisierte Kulturangebote und vor allem kommerzielle Kulturanbieter und Medien beeinflusst. So ist mit 49 % in der Gesamtbevölkerung das Interesse an aktuellen populären Kunstformen, beispielsweise aus dem Rock-/Popbereich, dominant, in der Bevölkerungsgruppe mit Migrationshintergrund ist dieses mit 56 % noch stärker ausgeprägt. Demgegenüber liegt der Anteil der Bevölkerung, der sich etwa für klassische Kulturangebote interessiert, bei 29 %, in der Bevölkerungsgruppe mit Migrationshintergrund bei 23 %.

Stärkere Einflüsse der Herkunftsländer bestehen dort, wo es Unterschiede in der kulturellen Infrastruktur des Aufnahme- und des Herkunftslands gibt. Bevölkerungsgruppen mit türkischem Migrationshintergrund, die oftmals aus ländlichen Regionen der Türkei mit wenig öffentlich geförderter kultureller Infrastruktur stammen, zeigen ein überdurchschnittliches Interesse für traditionelle volkstümliche Kunstformen (46 %), während migrantische Bevölkerungsgruppen aus ehemals kommunistisch geprägten Ländern, in denen die damalige betriebliche Kulturarbeit der Gewerkschaften gezielt kulturelle Angebote förderte, ebenso stark an klassischen Kulturangeboten interessiert sind wie die gesamte Bevölkerung (29 %).

36 % der Bevölkerung geben an, ihr Interesse für Kunst und Kultur auf ein spezielles Land zu fokussieren. Dabei werden nationale Bezüge deutlich, die bei migrantischen Bevölkerungsgruppen ausgeprägter sind. So bevorzugen 9 % der deutschstämmigen Bevölkerungsgruppe explizit deutsche, 25 % der türkischstämmigen Bevölkerungsgruppen türkische, 23 % der italienischstämmigen Bevölkerungsgruppen italienische und 17 % der russischstämmigen Bevölkerungsgruppen russische Kunst.

Kulturelle Interessen verändern und entwickeln sich in den einzelnen Migrantengenerationen. Interessiert sich

die erste Generation eher noch für traditionelle Kunstformen (37 %), zeigt die zweite Generation ein sehr starkes Interesse für populäre Kunstformen (75 %) und die dritte Generation öffnet sich zunehmend auch für klassische (30 %) und zeitgenössische Kunstformen (10 %).

Auch bezogen auf das Interesse an Kunst aus unterschiedlichen Kulturräumen zeigen sich diese Veränderungen in den einzelnen Migrantengenerationen. So nimmt das Interesse der türkischstämmigen und nichteuropäischen Migranten in Deutschland an Kunst aus dem europäischen Kulturraum schon in der zweiten und dritten Generation deutlich zu (von 56 % in der ersten Generation über 71 % in der zweiten bis 75 % in der dritten.). Zugleich nimmt das Interesse an Kunst aus dem islamisch geprägten Kulturraum bei den Migrantengenerationen ab (von 69 % über 45 % nach 35 %). Das gestiegene Interesse bezieht sich dann allerdings vor allem auf populäre Kunstformen aus Europa. Bei der dritten Generation kann im Vergleich zur Bevölkerung ohne Migrationshintergrund ein anteilig stärkeres Interesse für alle Kulturräume – auch den europäischen – beobachtet werden. Die dritte Generation interessiert sich im Vergleich überproportional für Musik (71 %), Film (55 %), Kulturgeschichte (39 %) und Tanz (29 %) und ist offen auch für sprachbetonte Kultursparten, wie Literatur (32 %) und Theater (24 %).

Die Migration der letzten Jahrzehnte hat bislang offenbar verhältnismäßig wenig Einfluss auf die Entwicklung kultureller Interessen bei der deutschstämmigen Bevölkerung gehabt. Das Interesse an der Kunst aus häufig vertretenen Migrantenerkunftsländern außerhalb des europäischen Kulturraums ist allgemein gering. Beispielsweise interessieren sich nur 4 % der deutschstämmigen Bevölkerung für Kunst aus dem islamisch geprägten Kulturraum. Demgegenüber liegt der Anteil der deutschstämmigen Interessenten für Kunst aus dem angloamerikanischen Kulturraum bei 16 %, dem asiatischen bei 15 % und dem afrikanischen Kulturraum bei 13 %.

Hinsichtlich der Teilhabe am Kulturleben hat der Großteil der Bevölkerung (97 %) bereits mindestens einmal an einer kulturellen Veranstaltung teilgenommen – der Anteil in der migrantischen Bevölkerung (94 %) ist hier nur geringfügig kleiner. Gefragt nach regelmäßigen Besuchen von Kulturangeboten, sinkt die Teilhabe deutlich. So besuchen noch 13 % der Bevölkerung insgesamt regelmäßig Musikkonzerte, in der migrantischen Bevölkerung nur 11 %, ein Theater besuchen regelmäßig 10 % bzw. 5 %, Kunstausstellungen 7 % bzw. 5 %. Leicht überdurchschnittlich besuchen Migrantinnen und Migranten Kinos (20 % in der Gesamtbevölkerung bzw. 21 % der Migranten). Keine Unterschiede gibt es bei

778 Zentrum für Kulturforschung: InterKulturBarometer. Ergebnisse der bundesweiten quantitativen Erhebung, Bonn 2012 (im Druck).

Tanzdarstellungen (je 5 %), Opernbesuchen (je 2 %) oder kulturgeschichtlichen Ausstellungen (je 5 %).

Wirft man einen Blick auf die kulturelle Teilhabe von Migrantinnen und Migranten der dritten Generation, zeigt sich, dass diese sich in den meisten Kultursparten kaum vom Bevölkerungsdurchschnitt unterscheiden: Lediglich Theateraufführungen werden unterdurchschnittlich besucht, Filmvorführungen dagegen deutlich öfter. Dies dürfte auch mit dem thematischen Angebot in diesen Sparten zu tun haben. Auffällig ist, dass die dritte Generation durchaus sprachbetonte Kulturangebote wie Lesungen und Autorengesprächen besucht (39 % mindestens einmal, 1 % regelmäßig), anteilig sogar noch stärker als die deutschstämmige Bevölkerung (28 % mindestens einmal, 2 % regelmäßig).

Auch wenn sich feststellen lässt, dass die junge migrantische Bevölkerung in ihrer Freizeit überdurchschnittlich oft kulturelle Angebote wahrnimmt, wird das migrantische Publikum insgesamt noch nicht ausreichend vom öffentlich geförderten Kulturleben erreicht. Gerade die „klassischen“ Kultureinrichtungen, aber auch die Freie Kulturszene haben Probleme, migrantische (31 % „klassisch“ bzw. 15 % „frei“) und nichtmigrantische (46 % „klassisch“ bzw. 25 % „frei“) Bevölkerungsgruppen im gleichen Maße als Zielgruppe – d. h. als regelmäßige Besucher – zu erreichen. Dies gilt besonders für die türkischstämmige Bevölkerung (18 % „klassisch“ bzw. 13 % „frei“).

Es stellt sich also die Frage, wie junge Menschen mit Migrationshintergrund stärker für kulturelle Angebote interessiert und gewonnen werden können. Als Fazit stellen die Autoren des 2. Jugendkulturbarometers fest, dass es allein mit Leuchtturm-Projekten nicht getan sei, dass es an kulturellen Bildungsangeboten fehle, die in der Fläche verankert seien. Mit der neuen Förderrichtlinie „Kultur macht stark. Bündnisse für Bildung“ leistet das Bundesministerium für Bildung und Forschung dazu einen Beitrag. Ab 2013 werden außerschulische Angebote insbesondere der kulturellen Bildung für bildungsbenachteiligte Kinder und Jugendliche gefördert. Diese Angebote sollen auf lokaler Ebene im Rahmen von Bündnissen für Bildung durchgeführt werden. Ziel ist es, in ganz Deutschland solche Bündnisse für Bildung zu generieren, die bspw. Ferienfreizeiten mit kulturellem Schwerpunkt wie Tanz oder Theater anbieten oder Sommerschulen für Musikprojekte. Diese Angebote sollen sich auch an Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund richten.

Den kommerziellen Kulturanbietern gelingt es dagegen bereits besser, migrantische Zielgruppen zu erreichen,

insbesondere die kulturell aufgeschlossene dritte Generation: 29 % der Nichtmigranten, 24 % der Migranten und 45 % der dritten Migrantengeneration nehmen regelmäßig Angebote kommerzieller Kulturanbieter wahr. Der Besuch von Migranten(kultur)vereinen als kulturelle Alternative ist vor allem bei der ersten (30 %) und in geringerem Umfang noch der zweiten (25 %) Migrantengenerationen verbreitet. Die dritte Generation zeigt hier ein geringeres Interesse (21 %). Sehr verbreitet ist dagegen der Besuch von Migrantenkulturvereinen bei der türkischstämmigen Bevölkerung (38 %). 13 % der Bevölkerung mit Migrationshintergrund sind Mitglied eines Migrantenvereins. Unter den Türkischstämmigen liegt der Anteil bei 23 %. Auch deutschstämmige Bevölkerungsgruppen nutzen die Angebote von Migrantenkulturvereinen. 16 % von ihnen haben schon einmal einen Migrantenkulturverein besucht, 5 % tun dies in regelmäßigen Abständen. Es handelt sich hier vor allem um junge, gebildete Kulturinteressierte in größeren Städten.

Als Grund, warum kulturelle Angebote nicht wahrgenommen werden, nennen die meisten an erster Stelle das fehlende persönliche Interesse (45 % insgesamt, 40 % migrantisch), an zweiter Stelle die Kosten (je 25 %). In der Bevölkerung mit Migrationshintergrund wird an dritter Stelle das fehlende Interesse von Familie und Freizeitpartnern für kulturelle Angebote angeführt. Für die migrantische Bevölkerung sind kulturelle Aktivitäten in besonderem Maße gesellschaftliche Veranstaltungen, die man gemeinsam mit Familie und Freunden unternimmt. Dies ändert sich bei der dritten Generation, die parallel zur deutschstämmigen Bevölkerung als Hinderungsgrund wieder stärker das fehlende persönliche Interesse angibt. Es ist also besonders wichtig für die Ansprache migrantischer Zielgruppen, das soziale Umfeld zu erreichen. In diesem Kontext bemängeln Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund, dass es wenig Berührungspunkte zwischen den Vertriebswegen und Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Kultureinrichtungen und ihrem konkreten Alltagsleben gebe. Angeregt wurden daher die gezielte Ansprache und die Verbreitung von Informationen an alltäglichen Orten wie Schulen, Arztpraxen, Betrieben oder szenetypischen Treffpunkten, die zugleich die Möglichkeit bieten können, den Einzelnen im Rahmen von Gruppenkonstellationen anzusprechen (Eltern mit der Klasse, Betriebsausflug etc.). Generell werden der Öffentlichkeitsarbeit der Kultureinrichtungen eine stärkere Einbeziehung von „migrantischen“ Medienwelten sowie die stärkere Einbindung von sozialen Netzwerken empfohlen, die sehr stark von migrantischen Zielgruppen frequentiert werden.

Vor dem Hintergrund dieser Bestandsaufnahme des „Interkulturbarometers“ geben die Autoren Empfehlun-

gen für die Integrations- und Kulturpolitik ab, die die Beauftragte weitgehend teilt.⁷⁷⁹ Im Wesentlichen empfehlen sie eine stärkere Einbeziehung von Kunst, Kultur und Kulturgeschichte als verbindendes Element in Integrationsprozessen. Damit soll die Integration migrantischer Bevölkerungsgruppen in die Gesellschaft positiv unterstützt, die Sensibilisierung einheimischer Bevölkerungsgruppen für das mitgebrachte kulturelle Kapital der Einwanderinnen und Einwanderer gefördert und der Entwicklung neuer, hybrider kultureller Ausdrucksformen und Identitätskonzepte für die zweite und dritte Migrantengeneration Raum gegeben werden.

7.3 Dialogforum Kultur und Integration des Nationalen Aktionsplans Integration

Im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Integration wurde unter der Federführung des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien ein Dialogforum Kultur und Integration eingerichtet, welches der Verständigung über Maßnahmen und Projekte diente, die staatliche und bürgerschaftliche Akteure entwickelt haben. Mit dem Ziel, die interkulturelle Kompetenz zu stärken und kulturelle Pluralität positiv erlebbar zu machen, diskutierte das Forum die interkulturelle Öffnung von Kultureinrichtungen und Kulturprojekten, die Vernetzung der Akteure sowie die Vermittlung von Forschungsergebnissen, Qualifizierung und Qualitätsstandards. Integration wird vom Dialogforum „Kultur“ unter kulturpolitischen Gesichtspunkten vor allem als „Einbindung in das gesellschaftliche, wirtschaftliche, geistig-kulturelle und rechtliche Gefüge des Aufnahmelandes ohne Aufgabe der eigenen kulturellen Identität“ verstanden.

Wesentliches Ziel des Dialogforums sind nachhaltige Strukturveränderungen, um die kulturelle Integration zu intensivieren und die kulturelle Teilhabe der Migrantinnen und Migranten sicherzustellen. Hierzu ist u. a. die Änderung von Kulturförderrichtlinien des Bundes beabsichtigt. Im Rahmen seiner Zuständigkeiten für Kunst und Kultur wird der Bund darauf hinwirken, seine Aktivitäten zur kulturellen Bildung unter besonderer Berücksichtigung der kulturellen Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in allen institutionell geförderten Einrichtungen zu intensivieren. Durch die Aufnahme von Integrationsaspekten in die Zuwendungsbescheide bei dauerhaft geförderten Zuwendungsempfängern, durch regelmäßige Tagesordnungspunkte in

den Gremiensitzungen und durch Handreichungen für Gremienmitglieder soll eine nachhaltige interkulturelle Öffnung von Kultureinrichtungen und Kulturprojekten sichergestellt werden.

Zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Multiplikatoren der Zivilgesellschaft mit Akteuren von Bund, Ländern und Kommunen plant der Bund im Oktober 2012 in der Stiftung Genshagen ein „Netzwerk kulturelle Bildung und Integration“ ins Leben rufen. Ziel ist ein Knowhow-Transfer, um die wechselseitigen Informationen über Strategien, Konzepte und Arbeitsansätze in den jeweiligen Institutionen zu verbessern. Eine ausführliche Darstellung der Arbeit des Dialogforums findet sich im Nationalen Aktionsplans Integration.⁷⁸⁰

779 Zentrum für Kulturforschung: InterKulturBarometer. Ergebnisse der bundesweiten quantitativen Erhebung, Bonn 2012. S. 96.

780 Die Bundesregierung: Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen. Berlin 2011.

VIII Integration vor Ort

1 Integration als Aufgabe der Kommunen

In den vergangenen Jahren hat die kommunale Integrationspolitik in den Städten, Gemeinden und Landkreisen immer mehr an Bedeutung gewonnen. Mit der Erarbeitung des Nationalen Integrationsplans, dem verstärkten integrationspolitischen Engagement von Bund, Ländern, kommunalen Spitzenverbänden und vieler Kommunen hat das Politikfeld der „lokalen Integrationspolitik“ eine deutliche Aufwertung erfahren. Der Nationale Aktionsplan Integration wird diese Entwicklung weiter vorantreiben. Um die Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Integration und die Teilhabechancen für Menschen mit Migrationshintergrund vor Ort zu verbessern, wurden zahlreiche Maßnahmen in den Nationalen Aktionsplan Integration aufgenommen, die an dieser Stelle nur auszugsweise wiedergegeben werden sollen.⁷⁸¹

Die soziale, wirtschaftliche und kulturelle Integration entscheidet sich im alltäglichen Zusammenleben vor Ort. Die besondere Rolle der Kommunen für die Integrationsarbeit ergibt sich einerseits aus der unmittelbaren Nähe zu ihren Einwohnerinnen und Einwohnern. Andererseits kommt den Kommunen aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Stellung als zentraler Verwaltungsträger eine wichtige Bedeutung zu.

Zahlreiche Kommunen engagieren sich seit vielen Jahren für die Integration von Zugewanderten. Vor dem Hintergrund demografischer Veränderungen gewinnt das Aufgabenfeld der kommunalen Integrationspolitik nicht nur in Großstädten mit hohen Bevölkerungsanteilen von Menschen mit Migrationshintergrund sondern auch in kleineren Städten, Gemeinden und Landkreisen an Interesse. Wie Integrationspolitik in den einzelnen Kommunen letztlich ausgestaltet wird, hängt von vielfältigen Faktoren ab. Dazu zählen Größe, Struktur und Ressourcen der Kommunen, politische, institutionelle,

ökonomische und soziale Rahmenbedingungen sowie der lokalpolitische Wille in den Städten, Gemeinden und Landkreisen.⁷⁸²

Integration als gesamtgesellschaftliche Aufgabe und Querschnittsaufgabe in den Kommunen zu verankern, stellt die Kommunen angesichts begrenzter finanzieller Ressourcen zunehmend vor Herausforderungen. Dennoch hat in den vergangenen Jahren eine Vielzahl von Kommunen damit begonnen, eigene integrationspolitische Konzepte und Programme zu erarbeiten.⁷⁸³

Die Ergebnisse einer von der Beauftragten gemeinsam mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung in Auftrag gegebenen Untersuchung zum Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland zeigen, dass 71,5 % der im Rahmen der Studie befragten Städte, Gemeinden und Landkreise der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund als kommunale Aufgabe eine sehr hohe oder hohe Bedeutung beimessen.⁷⁸⁴ Wichtige Handlungsfelder sind danach neben der Verankerung von Integration als Querschnittsaufgabe häufig die Bereiche Sprachförderung und Bildung. Dies betrifft etwa eine verstärkte Kooperation der Akteure vor Ort, wie zum Beispiel Kindertagesrichtungen, Schulen, Vereine und Eltern. Ein Beispiel ist das Bündnis für Integration der Stadt Stuttgart. Es hat ein kommunales Bildungsmanagement mit Patenschafts-

781 Vgl. Die Bundesregierung: Nationaler Aktionsplan Integration: Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen, Berlin 2012: Dialogforum 6 „Integration vor Ort“. Als zentrale operative Ziele zum Themenschwerpunkt wurden die Verankerung von Integration als Querschnittsaufgabe (Entwicklung und Fortschreibung kommunaler Gesamtstrategien zur Integration und Entwicklung von Leitlinien mit klaren Zielen und Handlungsprioritäten), die Stärkung der interkulturellen Öffnung der Verwaltung sowie die Verbesserung der Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern mit Migrationshintergrund vereinbart.

782 Vgl. Schader-Stiftung: Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen, Darmstadt 2011.

783 Vgl. 7. Lagebericht, Kapitel II.7.1. und 8. Lagebericht, Kapitel II.6.3.

784 Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland, Berlin 2012. In einer gemeinsamen Initiative haben das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und die Beauftragte eine umfangreiche Erhebung des Stands der kommunalen Integrationspolitik in Auftrag gegeben. Im Jahr 2011 wurden eine repräsentativ angelegte Umfrage in insgesamt ca. 350 Städten, Gemeinden und Landkreisen sowie weitere 40 ergänzende Telefoninterviews und einzelne exemplarische Vor-Ort-Gespräche durchgeführt. Die Studie wurde unter enger Beteiligung und mit Unterstützung der kommunalen Spitzenverbände durchgeführt. Sie stützt sich auf eine standardisierte Erhebung, mit der in erster Linie die Umsetzung der Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände im Rahmen des Nationalen Integrationsplan in insgesamt 10 Handlungsfeldern sowie Handlungsbedarfe und Beispiele guter Praxis erfasst werden sollten. Insgesamt haben 228 Kommunen an der schriftlichen Befragung teilgenommen. Dies entspricht einer hohen Rücklaufquote von 63,9 %.

und Mentorenprogrammen für Schülerinnen und Schüler sowie deren Eltern etabliert und ist auf die Erleichterung von Übergängen von der Grundschule zu den weiterführenden Schulen und in den Beruf ausgerichtet.

Die Studie hat zudem gezeigt, dass im Rahmen der interkulturellen Orientierung die Verbesserung der Angebote, Strukturen und Prozesse zur Integration von Menschen mit Migrationshintergrund verstärkt in den Blick der Kommunen rückt. Ziel ist es, bestehende Angebote und auch verschiedene Träger von lokalen Angeboten zu vernetzen, die Integrationspolitik sozialräumlich auszurichten und die Verwaltungsstrukturen interkulturell zu öffnen.

Zu den Gründen für die Aufwertung der kommunalen Integrationspolitik gehören veränderte Rahmenbedingungen und Initiativen auf Bundes- und Landesebene ebenso wie Entwicklungen vor Ort. Der Prozess der gemeinsamen Erarbeitung des Nationalen Integrationsplans hat dabei eine Initialwirkung gehabt. Die Kommunen selbst nennen eine Vielzahl von Gründen für eine hohe Bedeutung der Integration von Migrantinnen und Migranten: von der demografischen Entwicklung bis hin zu zunehmender sozialer Ungleichheit. Die kommunalen Handlungsstrategien orientieren sich immer häufiger an den Potenzialen der Migrantinnen und Migranten und sind immer weniger problemfokussiert.

Immer mehr Kommunen verankern Integration als Querschnittsaufgabe in der Verwaltung, entwickeln eigene kommunale Gesamtstrategien zur Integration von Migrantinnen und Migranten, treiben die Vernetzung der Akteure in der Integrationsarbeit voran, verknüpfen die Angebote verschiedener Träger stärker miteinander und bauen ein Integrationsmonitoring auf.

Obwohl die Integration von Migrantinnen und Migranten in der ganz überwiegenden Zahl der Kommunen eine hohe Bedeutung hat, zeigen die Befragungen der Kommunen⁷⁸⁵ aber auch, dass eine strategische Steuerung der kommunalen Integrationsarbeit bislang nur von knapp 40 % der befragten Kommunen verfolgt wird. Die strategische Ausrichtung der kommunalen Integrationsarbeit wird dabei vor allem von der Gemeindegröße beeinflusst. Der „Aktivitäts- und Strategiegrad“ ist in Großstädten (77 %) doppelt so hoch wie in Landkreisen (37 %) und fast dreimal so hoch im Vergleich zu Mittel-

städten (27 %). In Kleinstädten und Gemeinden gibt es bislang kaum eine strategische Ausrichtung (7 %).⁷⁸⁶

Damit wird deutlich, dass insbesondere kleine Städte und Gemeinden einer stärkeren systematischeren Unterstützung bei der Umsetzung ihrer Bemühungen um eine strategische und querschnittsorientierte Integrationsarbeit bedürfen. Aus Sicht der Kommunen wären insbesondere eine bessere finanzielle Förderung der kommunalen Integrationsarbeit, eine stärkere Abstimmung von Maßnahmen zwischen Bund, Ländern und Kommunen sowie die Verankerung kommunaler Integrationsangebote als Regelangebote geeignet, um integrationspolitische Initiativen vor Ort zu befördern.⁷⁸⁷

Die räumliche Verteilung der Personen mit Migrationshintergrund ist sehr unterschiedlich. Die meisten Migrantinnen und Migranten leben in den bevölkerungsreichsten Ländern Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg. Über 96 % der Bevölkerung mit Migrationshintergrund leben in den alten Bundesländern einschließlich des Landes Berlin.⁷⁸⁸ Migrantinnen und Migranten leben im Vergleich zur Bevölkerung ohne Migrationshintergrund häufiger in Großstädten. In den Großstädten verfügt inzwischen jeder vierte Einwohner über einen Migrationshintergrund. Gleichwohl leben etwas mehr als die Hälfte der Migrantinnen und Migranten in kleinen Städten, Mittelstädten und ländlichen Räumen. Die oben dargestellte Tabelle verdeutlicht insofern auch die Vielfältigkeit auch in kleineren Städten und Gemeinden.

785 Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland, Berlin 2012.

786 Vgl. ebd.

787 Vgl. ebd.

788 Vgl. Statistisches Bundesamt: Mikrozensus 2010

Tabelle 11: Verteilung der Personen mit Migrationshintergrund nach Gemeindegrößenklassen 2010

	Personen mit Migrationshintergrund				
	insgesamt in 1.000	in 1.000	in %	Ausländer in 1.000	in %
unter 2 000 Einwohner	5.102	288	5,6	99	1,9
2 000 bis unter 5 000 Einwohner	7.463	664	8,9	250	3,3
5 000 bis unter 10 000 Einwohner	9.049	1.161	12,8	464	5,1
10 000 bis unter 20 000 Einwohner	11.893	1.928	16,2	747	6,3
20 000 bis unter 50 000 Einwohner	15.287	3.047	19,9	1.243	8,1
50 000 bis unter 100 000 Einwohner	7.320	1.654	22,6	699	9,5
100 000 bis unter 200 000 Einwohner	6.652	1.928	29,0	926	13,9
200 000 bis unter 500 000 Einwohner	6.459	1.606	24,9	792	12,3
500 000 und mehr Einwohner	12.489	3.470	27,8	1.929	15,4

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2010

1.1 Integration in kleinen Städten und Gemeinden

Die Integrationsbedingungen im ländlichen Raum unterscheiden sich aufgrund struktureller Faktoren naturgemäß von denen im städtischen Bereich. Dazu kommt, dass auch die Kommunen im ländlichen Raum durch verschiedene Rahmenbedingungen geprägt sind. Die ökonomischen und demografischen Grundvoraussetzungen in kleinen Städten und Gemeinden spielen hierbei eine besonders große Rolle. Dies sind zugleich diejenigen Aspekte und Herausforderungen, die Kommunen zu einer verstärkten integrationspolitischen Ausrichtung Anlass geben.

Im Berichtszeitraum wurden im Rahmen eines Forschungs-Praxis-Projektes der Schader-Stiftung die „Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen“⁷⁸⁹ erstmalig in einem bundesweit angelegten Vergleich untersucht. Die Beauftragte hat gemeinsam mit dem Bundesminister des Innern die Schirmherrschaft für dieses Projekt übernommen und sich im projektbegleitenden Lenkungsausschuss aktiv an der Durchführung beteiligt. Insgesamt waren 12 Städte und 8 Landkreise am Forschungsprojekt beteiligt, die durch unterschiedliche wirtschaftliche, strukturelle sowie demografische Voraussetzungen gekennzeichnet waren.

Die Studie verdeutlicht die besonderen Herausforderungen der Integration im ländlichen Raum. Das Integrationsgeschehen in kleinen Gebietskörperschaften ist bisweilen sehr stark von der kommunalen Finanzsituation beeinflusst. Auch politische Handlungsspielräume sind je nach staatlicher bzw. kommunaler Aufgabenverteilung der Verwaltungsebenen nur eingeschränkt vorhanden. Darüber hinaus zeichnen sich ländliche Gebiete in der Regel durch geringere Bevölkerungsanteile von Menschen mit Migrationshintergrund aus. Dies wirkt sich etwa auch auf die Selbstorganisation von Migrantinnen und Migranten vor Ort aus. Prozesse der interkulturellen Öffnung stehen in den meisten Kommunen des ländlichen Raums noch am Anfang.⁷⁹⁰ Integrationskonzepte oder kommunale Integrationsbeauftragte sind bislang nur in wenigen kleineren Kommunen etabliert.

Umso bemerkenswerter ist es, dass sich in ländlichen Bereichen in den letzten Jahren gleichwohl spürbare Entwicklungen und zahlreiche Ansätze integrationspolitischen Engagements herausgebildet haben. Angesichts schrumpfender Bevölkerungszahlen wird Integrationspolitik vielerorts als Teil der Antwort auf den demografischen Wandel verstanden. Dies führt dazu, dass Potenziale von Zuwanderern, sei es zur Überwindung des Fachkräftemangels oder auch zur Stärkung der ehrenamtlichen Strukturen in den örtlichen Vereinen und

789 In Kooperation mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, dem Deutschen Städte- und Gemeindebund und dem Deutschen Landkreistag, 2009-2011.

790 Vgl. Schader-Stiftung: Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen, Darmstadt 2011, S. 20.

Freiwilligenorganisationen, anerkannt werden und Städte und Gemeinden sich Migrantinnen und Migranten gegenüber öffnen.

Bei allen Unterschieden: Kleine Städte und der ländliche Raum stehen zum Teil durchaus auch vor ähnlichen Problemen wie der städtische Bereich. Dies betrifft z.B. im Rahmen des Projektes festgestellte (kleinräumige) Segregationsentwicklungen oder Bildungsbenachteiligungen von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund auch im ländlichen Raum. Hier fehlt es oftmals an einer systematischen Vernetzung der Bildungsangebote. Auf Grundlage der empirischen Daten und Analysen der Besonderheiten und Potenziale des ländlichen Raums stellt das Forschungsprojekt folgende Handlungsempfehlungen zur (Weiter-)Entwicklung kommunaler Integrationspolitik und lokaler Integrationsarbeit auf:⁷⁹¹

- eine offensive Anerkennungs- und Willkommenskultur für Migrantinnen und Migranten als integralen Bestandteil einer kommunalen Entwicklungsstrategie schaffen,
- Integration zum Thema strategischer Kommunalpolitik machen,
- Vernetzung aller integrationsrelevanten Akteure fördern,
- Schul- und Bildungsstruktur an Integrationsanforderungen anpassen,
- Potenziale von Vereinen und Gruppen verstärkt in den Integrationsprozess einbeziehen,
- das Engagement von Migrantinnen und Migranten stärken,
- den Blick auf die Ressourcen von Migrantinnen richten,
- Nachbarschaften und öffentliche Räume für Begegnung und Integration nutzen – räumliche Stigmatisierung verhindern.

Anknüpfend an diese Ergebnisse wurde im Frühjahr 2012 ein weiteres Forschungs-Praxis-Projekt in Kooperation der Schader-Stiftung, dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, dem Deutschen Städte- und Gemeindebund, dem Deutschen Landkreistag und dem Hessischen

Ministerium der Justiz, für Integration und Europa initiiert. Untersuchungsgegenstand sind in einer insgesamt 3-jährigen Durchführungsphase (2012-2014) „Integrationspotenziale ländlicher Regionen im Strukturwandel“. Das Projekt knüpft damit an das Projekt „Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen“ (2009-2011) an. Ziel ist, die Teilhabechancen von Menschen mit Migrationshintergrund durch die interkulturelle Öffnung der Regeldienste und eine entsprechende Anpassung der kommunalen Angebote zu erhöhen. Die ausgewählten Kommunen sollen gezielt durch begleitendes Coaching beraten und zu interkulturellen Ansätzen der Organisationsentwicklung qualifiziert werden. Die Beauftragte wird das Projekt aktiv begleiten und durch ihre Teilnahme am projektbegleitenden Beirat unterstützen. Weiterhin beteiligt dort sind das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

1.2 Forschungsschwerpunkt „Integration und Stadtteilpolitik“ im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt)

Mit dem ExWoSt-Forschungsfeld „Integration und Stadtteilpolitik“ des BMVBS wurden ausgewählte Modellvorhaben unterstützt, neue Ansätze kommunaler Integrationspolitik zu erproben. Im Mittelpunkt standen dabei die strukturelle und strategische Verzahnung gesamtstädtischer und stadtteilbezogener Integrationsstrategien, die Vernetzung und interkulturelle Öffnung der Angebote vor Ort sowie die Partizipation von Migrantinnen und Migranten und Migrantenorganisationen an Gestaltungs- und Entscheidungsprozessen.⁷⁹²

Das Forschungsvorhaben zielte darauf ab, die Rahmenbedingungen und Chancen für eine erfolgreiche Integration von Menschen in sozial benachteiligten Stadtquartieren zu verbessern. Ausgangspunkt bildeten überwiegend vorhandene kommunale Integrationskonzepte, die sich jedoch mit ihren Zielen und Maßnahmen bislang in der Regel ausschließlich auf die „Gesamtstadt“ beziehen. Die gesamtstädtischen Konzepte haben eine hohe Bedeutung für die Verankerung kommunaler Integrationspolitik als Querschnittsaufgabe. Sie stellen aufgrund ihres Leitliniencharakters und handlungsfeldbezogenen Ansatzes oftmals aber auch einen Kompromiss im Sinne des

⁷⁹¹ Vgl. Schader-Stiftung: Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen: Handlungsempfehlungen, Darmstadt 2011, S. 26 ff.

⁷⁹² Vgl. 8. Lagebericht, Kapitel II.6.2.3. Am Forschungsfeld beteiligt waren insgesamt 6 Modellkommunen: Nürnberg, Jena, Mülheim an der Ruhr, Hamburg-Nord, Trier und Quakenbrück.

kleinsten gemeinsamen Nenners dar. Sie nehmen in der Regel keine räumliche Perspektive ein. Ein konkreter Stadtteilbezug ermöglicht es hingegen direkt bei den räumlichen Bedingungen und im Wohnumfeld der Bürgerinnen und Bürgerinnen anzusetzen. Dies beinhaltet zum Beispiel die vorhandene Infrastruktur, die Wohnqualität oder die Lebenslagen der Stadtteilbevölkerung. Andererseits vernachlässigen viele Konzepte zur Stadtteilentwicklung das Themenfeld Integration. Integrationsförderung und Stadtteilentwicklung sind darüber hinaus häufig in unterschiedlichen Zuständigkeiten verortet. Integrierte stadtteilbezogene Integrationskonzepte verbinden daher Ziele der Stadtteilentwicklung und der Integration.

Gezielte stadtteilbezogene Integrationsstrategien dienen hierbei als Instrument zur Bewältigung kommunaler Herausforderungen der sozialräumlichen Integration. Im Gegensatz zu kommunalen gesamtstädtischen Ansätzen und Konzepten sind die stadtteilbezogenen Integrationsstrategien konkreter formuliert, d.h. sie benennen gezielt Verantwortlichkeiten und Ressourcenbedarfe.⁷⁹³ Da zugleich für zahlreiche Handlungsfelder die Aufgabenzuständigkeiten und damit Steuerungsmöglichkeiten auf der gesamtstädtischen Ebene liegen, ist eine Verbindung von gesamtstädtischer und stadtteilbezogener Integrationspolitik sinnvoll, um nachhaltige Wirksamkeit der Integrationsmaßnahmen vor Ort gewährleisten zu können.⁷⁹⁴ Damit dies zielgerichtet gelingen kann, wurden im Rahmen der Modellvorhaben zentrale Anknüpfungspunkte und Voraussetzungen für eine entsprechende Strategieentwicklung identifiziert.

In den Modellvorhaben wurden unterschiedliche Ziel- und Schwerpunktsetzungen vorgenommen. Einerseits standen die Teilhabe- und Mitwirkungsmöglichkeiten an der Stadtteilentwicklung bzw. auch an weitergehenden Konzepten im Fokus der Projektarbeit.⁷⁹⁵ Beispielsweise wurden im Bezirk Hamburg-Nord mehrere regional organisierte „Runde Tische“ eingerichtet, an denen sich Migrantinnen und Migranten, Vertreter von Migrantenorganisationen sowie Schlüsselpersonen aus dem Stadtteil aktiv beteiligt haben. Die verschiedenen Akteure haben gemeinsam die Themenschwerpunkte für ein Integrationsleitbild sowie für die Integrationsarbeit im Bezirk erarbeitet.⁷⁹⁶

793 Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: Stadtteilkonzepte für Integration – Handreichung für die kommunale Praxis, Berlin 2012.

794 Vgl. ebd.

795 Nürnberg, Hamburg-Nord. Vgl. BMVBS, ExWoSt-Informationen 40/1, 2011.

796 Vgl. ebd.

Anderer Städte wiederum haben jeweils ihre gesamtstädtischen Integrationskonzepte zum Ausgangspunkt für spezifische Ansätze gewählt. Im Mittelpunkt stand dabei die Erarbeitung von lokalen Aktionsplänen mit konkreten Maßnahmen, der Benennung von Verantwortlichkeiten, Ressourcen, Zeitplanung und festgelegten Zielüberprüfungsmechanismen.⁷⁹⁷ So wurde u.a. in Jena (Stadtteil Lobeda) mit lokalen Akteuren, Trägern und Vertretern der Verwaltung in Stadtteilforen und Arbeitsgruppen ein lokaler Aktionsplan Integration erarbeitet mit gezielten Handlungsempfehlungen für die interkulturelle Sensibilisierung und Öffnung der Verwaltung und ihren Einrichtungen.

Es hat sich gezeigt, dass sich Verlässlichkeit und Verstärkung der initiierten Maßnahmen vor Ort vor allem durch klare Bekenntnisse der Kommunalpolitik und Verwaltungsspitze erreichen lassen. Politische Beschlüsse der Kommunalvertretungen oder Fachausschüsse, die Beteiligung von Integrationsbeiräten sowie die Anbindung an legitimierte Personen (z.B. Oberbürgermeister oder Dezernenten) stärken die Prozesse im Stadtteil und verhelfen ihnen zu mehr Verbindlichkeit. Ein weiteres Beispiel aus den Modellvorhaben ist die Gründung eines Lenkungsausschusses unter Beteiligung des Oberbürgermeisters (Trier) zur Weiterentwicklung des vorhandenen Integrationskonzeptes.

Darüber hinaus haben die Modellvorhaben verdeutlicht, dass Engagement sowie interdisziplinäre Kompetenzen auf der operativen Ebene ein Erfolgsfaktor für die Umsetzung der gesetzten integrationspolitischen Ziele sind. Sowohl die Zusammenarbeit von Verantwortlichen der Verwaltung (z.B. Integrationsbeauftragte) mit externen Akteuren aus dem Stadtteil (etwa freie Träger der sozialen Arbeit) als auch die Etablierung von ressortübergreifenden Steuerungsgremien haben sich im Projektverlauf als förderlich erwiesen.

Eine weitere Empfehlung aus dem Forschungsvorhaben betrifft die Öffnung vorhandener Strukturen und Netzwerke im Stadtteil, die bei der Initiierung von Integrationsstrategien genutzt und einbezogen werden sollten. Für eine Unterstützung dieser Gremien wurden in erster Linie qualifizierende Maßnahmen als förderlich erkannt.⁷⁹⁸ So wurden im Projektverlauf z.B. in Quakenbrück und Trier Workshops für Verwaltung, lokale Akteure und Bewohnerschaft durchgeführt. In Jena wurde ein Verfahren zum interkulturellen Coaching von Einrichtungen und Institutionen erprobt, bei dem

797 Jena, Mülheim an der Ruhr, Trier, Quakenbrück. Vgl. BMVBS, ExWoSt-Informationen 40/1, 2011.

798 Vgl. ebd.

erfolgreiche Öffnungsprozesse mit einem Zertifikat gewürdigt wurden.

Über die Gremienarbeit hinweg ist die Zusammenarbeit aller handelnden Akteure der Integrationsarbeit vor Ort von Bedeutung. Oftmals bestehen vielfältige Netzwerkstrukturen in den Städten, die überwiegend gesamtstädtisch ausgerichtet sind. Die Einbindung von weiteren spezifischen lokalen Akteuren durch Kooperationen und Teiligungsformen ermöglicht ein (fach-)übergreifendes Arbeiten zur Förderung von Integrationsprozessen und sozialräumlicher Entwicklung. Die Bildung und Institutionalisierung von Netzwerkstrukturen im Integrationsbereich ist mittlerweile eine zentrale Aufgabe der Kommunen, insbesondere der für Integration zuständigen Stellen oder Beauftragten, geworden. Den beteiligten kommunalen Stellen kommt daher als Impulsgeber und Koordinatoren in der Netzwerkarbeit eine wichtige Rolle zu.

Auch im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes wurde deutlich, dass eine tatkräftige Unterstützung von Seiten der kommunalen Verwaltungsstrukturen angesichts der angespannten Finanzsituation in den Kommunen stark von den zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen abhängt. Das Forschungsvorhaben zeigt zugleich aber, dass auch geringe finanzielle Mittel (Beispiel: Quartiersfonds) erkennbare Wirkungen entfalten können und kleinteilige Maßnahmen in den Stadtteilen im Rahmen von Teiligungsformen kurzfristig umgesetzt werden können. Als notwendig erachtet wurde insofern vorrangig die Bereitstellung von – ggf. zusätzlichen – personellen Ressourcen innerhalb der Verwaltung, da ein großer Koordinierungsaufwand anfällt, der in der Regel nicht von anderen, oftmals auch ehrenamtlich tätigen Akteuren geleistet werden kann.

An den Erfahrungen des Forschungsprojektes anknüpfend wurde im Herbst 2011 ein neues Forschungsvorhaben „Orte der Integration im Quartier“ im Rahmen des experimentellen Wohnungs- und Städtebaus initiiert. Ziel des Forschungsfeldes ist es, Kommunen in insgesamt 8 Modellvorhaben bei der Qualifizierung von Bildungs- und Gemeinschaftseinrichtungen in benachteiligten Stadtteilen zu unterstützen und diese begleitend zu untersuchen. Das Projekt mit einer Laufzeit bis 2014 wird dabei die Bündelung von Bildungsangeboten und den Aufbau von qualifizierten Netzwerken und Kooperationen fördern. Stadtentwicklung und Bildungspolitik als wesentliche Voraussetzung für den Integrationserfolg sollen besser miteinander verknüpft werden.

1.3 Stand der interkulturellen Öffnung als zentrale Herausforderung der Integrationspolitik aus kommunaler Perspektive

Kulturelle Vielfalt in Städten, Gemeinden und Landkreisen und interkulturelle Öffnung, um Zugangsbarrieren zu öffentlichen Dienstleistungen abzubauen, finden zunehmend Anerkennung in der kommunalen Verwaltungspraxis. Die Begriffe „interkulturelle Öffnung und Teilhabe“ oder „interkulturelle oder Diversity-Kompetenz“ werden in vielen Kommunen intensiv diskutiert und bilden vielerorts nicht mehr nur bloße Schlagwörter, sondern sind Basis für die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses von Integration. Neben der verstärkten Ausrichtung auf eine vielfältige Beschäftigungsstruktur und dem Werben um Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Migrationshintergrund⁷⁹⁹ rücken verstärkt auch kommunale Organisationsentwicklungsprozesse in den Fokus der Öffnungsstrategien.

Ein grundlegendes Ziel ist es, die gleichberechtigte Teilhabe und den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen zu gewährleisten. Das betrifft das gesamte Spektrum von kommunalen Leistungen, von der Ausländerbehörde bis zur Zulassungsstelle. Es gilt über kommunale Ämter hinaus für weitere kommunale Angebote und Leistungen z.B. von Eigenbetrieben oder Unternehmen mit kommunaler Beteiligung. Nicht nur einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter oder einzelne Bereiche, sondern die Kommune als Ganzes steht vor der Aufgabe, sich interkulturell auszurichten.

Interkulturelle Öffnung als ganzheitlicher Prozess beinhaltet einen dreifachen Ansatz: (1.) die interkulturelle Qualifizierung des Personals, (2.) die Förderung von Einstellungen und beruflichem Aufstieg von qualifizierten Menschen mit Migrationshintergrund und (3.) die Überprüfung von bestehenden Strukturen auf institutioneller Ebene, d.h. einzelner Organisationseinheiten im Hinblick auf einen barrierefreien Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen (z.B. mit Blick auf eine sensiblere Vergabepraxis von Vereinsräumen oder die Serviceorientierung in Bürgerämtern).⁸⁰⁰

Das Engagement von Kommunen im Bereich der Förderung von interkulturellen Öffnungsprozessen in der Kommunalverwaltung ist ebenso wie die Grundausrichtung zur Integrationsförderung wiederum stark von der

799 Vgl. hierzu Kapitel V.3. „Interkulturelle Öffnung des öffentlichen Dienstes“.

800 Vgl. z.B. Schader-Stiftung: Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen, Darmstadt, 2011.

jeweiligen Gemeindegröße abhängig.⁸⁰¹ Gefragt nach den besonderen Anstrengungen zur interkulturellen Öffnung in den Kommunen, geben insgesamt fast zwei Drittel der befragten Städte, Gemeinden und Landkreise an, entsprechende Handlungsstrategien zu verfolgen. Die Befragung orientierte sich an den Handlungsempfehlungen der kommunalen Spitzenverbände im Nationalen Integrationsplan und beschränkte sich somit auf die Kategorien „Erhöhung des Beschäftigtenanteils mit Migrationshintergrund“ und „Stärkung der interkulturellen Kompetenzen der Mitarbeiter/innen“. Bemerkenswert ist, dass die Fortbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei der Mehrzahl der befragten Kommunen bereits verstärkt in den Blick von Maßnahmen einer interkulturellen Organisationsentwicklung geraten. In 9 von 10 Großstädten werden der Befragung zur Folge regelmäßig Fortbildungen zur Stärkung der interkulturellen Kompetenz des kommunalen Personals durchgeführt. Diese werden zumeist freiwillig angeboten. Zum Teil werden entsprechende Fortbildungsprogramme aber auch (z.B. für Auszubildende und Nachwuchskräfte) verpflichtend ausgestaltet.

Obwohl die Umsetzung von interkulturellen Öffnungsprozessen – abhängig von der jeweiligen Prioritätensetzung – in den Kommunen stark variiert und unterschiedlich ausgeprägt ist, ist die grundlegende Zielstellung der interkulturellen Öffnung als zentrales Erfordernis einer zeitgemäßen Integrationspolitik fest in den Leitbildern und Integrationskonzepten vieler Kommunen verankert.⁸⁰² Als Beispiele dienen hier etwa die Integrationskonzepte der Großstädte Stuttgart, München und Hamburg, die einen verbindlichen Rahmen für kommunalpolitische Handlungsansätze in Form von Zielen, Maßnahmen und Controllinginstrumenten formulieren.⁸⁰³ Die Integrationskonzepte sind Ergebnis unterschiedlicher Beteiligungsprozesse und richten sich an den jeweiligen regionalen und lokalen Bedingungen aus.

So wurde in München im Rahmen der Erarbeitung des interkulturellen Integrationskonzeptes erfolgreich ein breiter Beteiligungsprozess in einer Vielzahl von Veranstaltungen mit unterschiedlichen gesellschaftlichen

Gruppen initiiert.⁸⁰⁴ Das Stuttgarter Bündnis für Integration steht beispielhaft für eine Gesamtstrategie kommunaler Integrationspolitik, die in allen Bereichen des öffentlichen Lebens verankert ist.⁸⁰⁵ Es stellt die Bedeutung von politischem Rückhalt durch den Stuttgarter Gemeinderat und zugleich die umfassende Beteiligung von Einwohnern und Institutionen aus Politik, Verwaltung und öffentlichen Trägern und der Wirtschaft auf gleicher Augenhöhe heraus. Dabei erfolgt die Einbindung und Vernetzung mit Migrantengruppen und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren im Verbund von Kooperationsnetzwerken und „Verantwortungspartnerschaften“ z.B. für die Bereiche Bildung, Beschäftigung, Sprachkursförderung oder Bürgerengagement in den Stadtteilen.

Das in Hamburg entwickelte Handlungskonzept zur Integration von Zuwanderern stellt eine neue Willkommenskultur und die Wertschätzung kultureller Vielfalt in einer weltoffenen Metropole in den Mittelpunkt.⁸⁰⁶ Mit dem Leitprojekt „Welcome to Hamburg“, das sich mit seinen Angeboten sowohl an in- wie ausländische Neubürger richtet, wird die Entwicklung zu einer zuwanderungsfreundlichen Stadt vorangetrieben und darüber hinaus gezielt um qualifizierte Arbeitskräfte geworben.⁸⁰⁷

Die Aufgabe der Förderung von interkultureller Orientierung in der Verwaltung ist überwiegend in Integrationsstabstellen oder -abteilungen verankert. Allerdings wird dies oft noch nicht als gesamtkommunale Aufgabe verstanden.⁸⁰⁸ Letzteres ist jedoch Voraussetzung für einen nachhaltigen Veränderungsprozess, der sich auf alle Angebote einer serviceorientierten kommunalen Verwaltung erstreckt und dadurch zu einer auf Vielfalt ausgerichteten Organisations- und Verwaltungskultur beiträgt. Festzustellen ist jedoch eine Tendenz, Aufgaben der interkulturellen Organisationsentwicklung vermehrt den Personalverwaltungen zu übertragen.⁸⁰⁹ Dies geht einher mit der spürbaren Tendenz zur verstärkten Werbung um mehr Migrantinnen und Migranten im öffentlichen Dienst, wie dies insbesondere in Großstädten festzustellen ist.

801 Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland, Berlin 2012.

802 Dies weist die Studie zum Stand kommunaler Integrationspolitik auf der Basis von vertiefenden Befragungen einzelner Städte aus. Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Studie zur kommunalen Integrationspolitik in Deutschland, Berlin 2012.

803 Vgl. z.B. Interkulturelles Integrationskonzept der Landeshauptstadt München, 2008.

804 Vgl. Interkulturelles Integrationskonzept der Landeshauptstadt München, 2008.

805 Vgl. Stuttgarter Bündnis für Integration, 2006.

806 Vgl. Hamburger Handlungskonzept zur Integration von Zuwanderern, 2007.

807 Vgl. ebd.

808 Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland, Berlin 2012.

809 Vgl. ebd.

Die Etablierung einer neuen und offensiven Anerkennungs- und Willkommenskultur von vielen Kommunen bereits als zentrale Zukunftsaufgabe verstanden.⁸¹⁰

Positive Beispiele finden sich etwa in den bislang eher vereinzelt Bestrebungen, die Aufgabenwahrnehmung von Ausländerbehörden zu verändern – von der Ordnungsbehörde zum kommunalen Dienstleister und Integrationsamt. Aufgaben und Aufgabenverständnisse von Ausländerbehörden waren in den letzten Jahren einem Wandel unterzogen, der in einigen Verwaltungen zu einem neuen behördlichen Selbstverständnis führte. Solche Entwicklungen sind ausdrücklich zu begrüßen.

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) hat im August 2011 Ergebnisse einer Fallstudie zum Umgang von Ausländerbehörden mit hoch qualifizierten Zuwanderern vorgestellt.⁸¹¹ Daraus ging hervor, dass in den untersuchten Großstädten (Berlin, Hamburg, Frankfurt am Main) eine Veränderung der Ausländerbehörden zu serviceorientierten Organisationen eingeleitet wurde. In den Großstädten wurde der Ansatz der „Willkommenskultur“ zumindest mit Blick auf die Zielgruppe ausländischer Fach- und Führungskräfte vermehrt verfolgt. Für diese Gruppe von Zuwanderern wurden z.B. zusätzliche Anlaufstellen (Business Immigration Service Berlin, Hamburg Welcome Center) geschaffen. Der SVR empfiehlt darüber hinaus, eine weitere Stärkung der Serviceorientierung von Ausländerbehörden, nicht nur für Hochqualifizierte, sondern für alle Kunden.⁸¹² Denn auch andere Zuwanderer, die sich rechtmäßig in Deutschland aufhalten, sollen sich von den Behörden angenommen und unterstützt fühlen. Die Etablierung einer entsprechenden neuen Organisations- und Verwaltungskultur ist allerdings ein langfristiger Prozess. Viele Kommunen stehen daher noch am Anfang solcher Entwicklungen.

1.4 Fazit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Integrationspolitik als eine zentrale Zukunftsaufgabe in Städten und Gemeinden wahrgenommen wird. Viele Kommunen stehen vor erheblichen integrationspolitischen Herausforderungen und sozialräumlichen Prob-

lemalagen.⁸¹³ Daher besteht ein verstärkter Förderbedarf für jene kommunalpolitischen Ansätze, die zur Verbesserung der Teilhabechancen aller Bewohner führen und gleichzeitig die spezifische Situation von Migrantinnen und Migranten berücksichtigen. Die Anerkennung der Realität von Vielfalt in der Bewohnerschaft veranlasst viele Kommunen dazu, die interkulturelle Öffnung ihrer Einrichtungen und Angebote stärker in den Blick zu nehmen. Häufig fehlt es aber noch an systematischen Konzepten für die interkulturelle Öffnung sowie an ausreichender Unterstützung für eine strategische Ausrichtung.

Angesichts des bestehenden Aufgabenspektrums der Kommunen besteht zudem ein zunehmender Vernetzungs- und Koordinierungsbedarf für die kommunale Integrationsarbeit. Diesen Ansatz einer effizienten und zielgerichteten Integrationsförderung verfolgt das Modellprojekt „Integration verbindlicher machen – Integrationsvereinbarungen erproben“. Ziel ist es, eine engere Verzahnung von (kommunalen) Leistungen und Angeboten der örtlichen Akteure der Integrationsarbeit zu erreichen. Dabei wird insbesondere eine enge und fallbezogene Zusammenarbeit mit der Migrationsberatung angestrebt. Oftmals existiert bereits eine weitverzweigte Landschaft von lokalen und regionalen Integrationsnetzwerken in unterschiedlicher Ausgestaltung, an denen auch die nichtstaatlichen Akteure beteiligt sind. Allerdings fehlt es oftmals an der nötigen Verbindlichkeit für eine tragfähige Zusammenarbeit. Hier setzen die Integrationsvereinbarungen⁸¹⁴, die mit den jeweiligen Zielfestlegungen zentrale Verantwortungsbereiche anderer Akteure berühren, an. Sie können dementsprechend als konkreter Bezugspunkt für den Aufbau wirkungsvoller und verlässlicher Kooperationsbeziehungen und als sinnvolle Basis für eine stetige fallbezogene Zusammenarbeit dienen.⁸¹⁵

810 Vgl. ebd.

811 Vgl. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration: SVR-Info: Die Visitenkarte einer Stadt? Ausländerbehörden und ihr Angebot für hoch qualifizierte Migranten, Berlin 2011.

812 Vgl. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration: Presseinformation vom 17.08.2011.

813 Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland, Berlin 2012.

814 Im Rahmen des in den Migrationsberatungsstellen angewendeten Case Management-Verfahren.

815 Vgl. Kapitel II.4.

2 Integration als Aufgabe der Stadtentwicklung

Die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts in den Städten und Gemeinden ist eine der zentralen Zukunftsaufgaben der Stadtentwicklungspolitik. Die erfolgreiche Integration von Menschen mit Migrationshintergrund entscheidet sich jeden Tag im Zusammenleben vor Ort, in der Familie, zwischen Arbeitskollegen, zwischen Nachbarn und Freunden und im Kontakt mit Behörden, Ämtern, Bildungs- und Sprachkursträgern, Arbeitsagenturen und vielen weiteren öffentlichen Einrichtungen. Stadt- und Gemeindeteile sind Orte der Vielfalt und Begegnung, die über ein erhebliches Integrationspotenzial verfügen. Den Stadtquartieren wird daher einerseits immer mehr Bedeutung für den Verlauf und Erfolg von Integrationsprozessen beigemessen. Andererseits stehen benachteiligte Stadtteile vor der Herausforderung vielschichtiger sozialräumlicher und ökonomischer Problemlagen und sehen sich häufig sozialen und ethnischen Polarisierungen gegenüber.⁸¹⁶ Nach einer umfassenden Erhebung aus dem Jahr 2011 berichten knapp 60 % der Städte und Gemeinden sowie mehr als drei Viertel der Landkreise (77,3 %) über „besondere Sozialräume mit Integrationsdefiziten“ bzw. „Regionen und/oder Orte mit besonderen integrationspolitischen Herausforderungen“.⁸¹⁷ Die Herausforderungen werden häufig verstärkt durch knappe Ressourcenausstattungen, z.B. im Bildungs- und Ausbildungsbereich oder in Bezug auf die Wohnsituation der Bewohnerinnen und Bewohner.

Die Umsetzung integrierter sozialräumlicher Ansätze ist daher wichtiger Bestandteil der Integrationspolitik des Bundes. Die Bundesregierung hat bereits im Jahr 2006 eine entsprechende Arbeitsgruppe eingesetzt, deren Empfehlungen für integrationsfördernde Maßnahmen in den Nationalen Integrationsplan eingeflossen sind. Auch im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Integration wurde das Themenfeld „Integration vor Ort“ als ein Schwerpunkt behandelt. Zahlreiche Maßnahmen zur

Stärkung von Integration und gesellschaftlichen Zusammenhalt vor Ort wurden in den Nationalen Aktionsplan Integration aufgenommen. Im Zentrum stehen hierbei die Aufwertung und bedarfsgerechte Gestaltung des Wohnumfeldes, der qualitätsvolle Ausbau der Infrastruktur und die Verbesserung der Wohnbedingungen. Darüber hinaus ist ein Ausbau der Netzwerke und der fachübergreifenden Zusammenarbeit erforderlich, um die integrationsfördernden Projekte und Initiativen passgenau auf die Situation vor Ort abstimmen zu können.⁸¹⁸

Ausreichender, guter und bezahlbarer Wohnraum ist ein wichtiges Merkmal von Lebensqualität. Mit den Ergebnissen des Mikrozensus 2010, die in den Zweiten Integrationsindikatorenbericht der Beauftragten eingeflossen sind,⁸¹⁹ liegen nach der erstmaligen Erhebung 2006 neue statistische Daten zur Wohnsituation von Personen mit Migrationshintergrund vor.⁸²⁰ Personen mit Migrationshintergrund verfügen danach im Durchschnitt über weniger Wohnraum als die Gesamtbevölkerung. Darüber hinaus zahlen Personen mit Migrationshintergrund im Durchschnitt knapp 30 Cent mehr pro Quadratmeter Wohnfläche als die Gesamtbevölkerung. Dies gilt nicht nur für den städtischen Bereich, der häufiger Wohnsitz von Personen mit Migrationshintergrund ist. Auch bei einer Differenzierung nach Siedlungstypen bleiben deutliche Unterschiede in der Miethöhe zwischen Personen mit und Personen ohne Migrationshintergrund bestehen, die sich nicht anhand von Unterschieden zwischen städtischen und ländlichen Mietpreinsniveau erklären lassen.⁸²¹ Insgesamt sind die Mietkosten bei Personen mit Migrationshintergrund ebenso wie bei der Gesamtbevölkerung zwischen 2006 und 2010 deutlich gestiegen.⁸²² Für Wohnungsgröße und -qualität spielt darüber hinaus die Eigentümerquote eine wichtige Rolle. Sie kann zudem auch Ausdruck der Identifikation mit Deutschland sein. Bisher ist Wohneigentum bei Personen mit Migrationshintergrund deutlich weniger verbreitet als in der Gesamtbevölkerung. Der Anteil der selbstnutzenden Wohneigentümer an allen Privathaushalten im Jahr 2010 betrug in der Bevölkerung mit Migrationshintergrund 26,2 %, gegenüber 47,6 % bei Personen ohne

816 Zu Wirkungen sozialräumlicher Segregation vgl. 8. Lagebericht, Kapitel II.6.

817 Diese sozialräumliche Problematik betrifft vor allem, aber nicht nur größere Städte: 76,6 % der Großstädte, 61,1 % der Mittelstädte sowie 31,7 % der Kleinstädte und Gemeinden berichten über Sozialräume mit besonderen integrationspolitischen Bedarfen. Die Ergebnisse zeigen, dass sozialräumliche Problemlagen auch eine Herausforderung für die Integrationspolitik vieler kleinerer Gemeinden darstellen. Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland, Berlin 2012.

818 Vgl. Die Bundesregierung: Nationaler Aktionsplan Integration: Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen, Berlin 2012: Dialogforum 6 „Integration vor Ort“, S. 198 ff.

819 Vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Zweiter Integrationsindikatorenbericht, Berlin 2011.

820 Detaillierte Daten zur Wohnsituation werden alle vier Jahre im Mikrozensus erhoben, zuletzt 2010.

821 Vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Zweiter Integrationsindikatorenbericht, Berlin 2011, S. 114 ff.

822 Vgl. ebd.

Tabelle 12: Wohnsituation von Personen mit Migrationshintergrund 2010

	Bevölkerung in Haushalten mit einer Mietwohnung insg. in 1.000	durchschnittliche Bruttokaltmiete pro qm in €	durchschnittliche Wohnfläche pro Person (Mietwohnung) in qm	durchschnittliche Wohnfläche pro Norm-Person (Mietwohnung) in qm	Eigentümerquote: Anteil der Haushalte mit selbstgenutztem Wohneigentum
Bevölkerung insgesamt	38.258	6,53	38,7	50,4	51,1
1 Personen ohne Migrationshintergrund	28.255	6,45	41,9	53,2	55,3
2 Personen mit Migrationshintergrund	10.003	6,76	29,7	42,7	33,3
2a Deutsche	4.909	6,58	29,6	43,6	40,4
2b Ausländer/-innen	5.094	6,94	29,8	41,8	24,5
2.1 mit eigener Migrationserfahrung	6.960	6,80	32,1	43,7	30,7
2.1a Deutsche	2.932	6,55	33,9	45,6	38,9
2.1b Ausländer/-innen	4.028	6,98	30,9	42,3	23,3
2.2 ohne eigene Migrationserfahrung	3.043	6,67	24,2	40,3	38,4
2.2a Deutsche	1.978	6,62	23,3	40,6	42,5
2.2b Ausländer/-innen	1.065	6,77	25,8	39,7	28,9

Quelle: Statistische Bundesamt, Sonderauswertung Mikrozensus 2010. Aufgrund von Änderungen im Fragebogen und beim Hochrechnungsverfahren sind die Angaben nicht mit den Ergebnissen der Vorjahre vergleichbar.

Migrationshintergrund. Die Ergebnisse des Zweiten Integrationsindikatorenberichtes weisen allerdings eine positive Tendenz aus: Trotz des deutlichen Unterschieds war der Anstieg der Quote bei Personen mit Migrationshintergrund mit 17 % deutlich höher als in der Gesamtbevölkerung (9 %).⁸²³

2.1 Bund-Länder-Städtebauförderungsprogramm „Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“

Städte und Gemeinden verfolgen eine Vielzahl von Ansätzen, um benachteiligte Quartiere zu stärken, die Lebensqualität und die Identifikation mit dem Quartier zu verbessern sowie das Zusammenleben zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu fördern.⁸²⁴ Viele Kommunen nutzen in diesem Zusammenhang die

integrierten, ressortübergreifenden Impulse durch Förderprogramme des Bundes und der Länder, um die Bildungs-, Engagement-, Integrations-, Stadt(teil)entwicklungs- und Wohnungspolitik miteinander zu verknüpfen.

Eine wichtige Rolle nimmt hierbei das Städtebauförderungsprogramm „Soziale Stadt“ ein, mit dem auch die Integration von Migrantinnen und Migranten gefördert wird. Das Programm leistet einen wesentlichen Beitrag für die Entwicklung einer bedarfsgerechten Infrastruktur in den Kommunen und Stadtquartieren. Durch die Unterstützung und Koordination von Quartiersmanagern können für den jeweiligen Stadt- oder Ortsteil passgenaue Konzepte zugeschnitten werden. Wesentliche Bestandteile des Programms sind ein abgestimmtes fachübergreifendes Handeln vor Ort und die Aktivierung und Beteiligung aller Bewohnerinnen und Bewohner im Stadtteil. Im Jahr 2010 wurden mit dem Programm

⁸²³ Vgl. ebd.

⁸²⁴ Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Beauftragte der Bundesregierung für Migration,

Flüchtlinge und Integration: Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland, Berlin 2012.

Maßnahmen in insgesamt 390 Programmgebieten in 375 großen und kleinen Kommunen unterstützt (laufende Maßnahmen).⁸²⁵

Im Berichtszeitraum musste das Programm Soziale Stadt im Zuge der Haushaltskonsolidierung allerdings einige Einschnitte hinnehmen. So wurden die Finanzhilfen des Bundes vom Deutschen Bundestag für das Jahr 2011 von 95 Mio. € auf 28,5 Mio. € reduziert.

Darüber hinaus wurden die Modellvorhaben vom Deutschen Bundestag gestrichen und sind seitdem nicht mehr förderfähig. Im Rahmen der Modellvorhaben konnten die Länder in der Vergangenheit (von 2006 bis 2010) einen Teil der Mittel auch für nicht-bauliche Maßnahmen und Projekte verwenden, wie z.B. zur Förderung des Spracherwerbs, zur Verbesserung von Schul- und Bildungsabschlüssen oder zur Jugendbetreuung (sog. sozial-integrative Modellvorhaben) einsetzen.

Die hohe Bedeutung des Städtebauförderungsprogramms „Soziale Stadt“ für die Integration von Migrantinnen und Migranten wurde im Nationalen Integrationsplan hervorgehoben. Der Nationale Aktionsplan Integration

schließt daran an und konstatiert, dass soziale und ethnische Polarisierungstendenzen die Stadtentwicklungspolitik auch künftig vor besondere Herausforderungen stellt. Mit der Verstärkung der Einkommensungleichheit in der Gesellschaft gehen Tendenzen einer stärkeren räumlichen Konzentration von Menschen in eher schwieriger sozialer Situation einher. Deshalb bedarf es auch künftig für die Entwicklung solcher Quartiere fachübergreifender, gebietsbezogener Strategien mit entsprechender impulsgebender Förderung.⁸²⁶

Die Beauftragte hat sich daher dafür ausgesprochen, angesichts der integrationspolitischen Bedeutung und angesichts der Erfolge und positiven Wirkungen der Einzelmaßnahmen vor Ort eine ausreichende Mittelausstattung für eine Weiterführung des Programms „Soziale Stadt“ bereitzustellen. Sie begrüßt, dass das BMVBS das Programm nunmehr Schritt für Schritt wieder aufstockt. Gerade in benachteiligten Stadtteilen kann durch die Verknüpfung der städtebaulichen Maßnahmen z.B. mit Ausbildungs-, Bildungs- und Arbeitsmarktprojekten die Beteiligung der Migrantinnen und Migranten und der Zusammenhalt im Quartier verbessert werden. Es werden

Tabelle 13: Entwicklung des Bundesanteils im Programm „Soziale Stadt“ 1999-2011

Jahr	Bundesanteil in Mio. Euro Programmtitel (gerundet)	davon für Modellvorhaben verfügbar in Mio. Euro
1999	51,1	0,0
2000	51,1	0,0
2001	76,7	0,0
2002	76,7	0,0
2003	80,0	0,0
2004	72,5	0,0
2005	71,4	0,0
2006	110,4	40,0
2007	105	35,0
2008	90,0	20,0
2009	105,0	27,5
2010	94,9	44,9
2011	28,5	0,0

Vgl. *Verwaltungsvereinbarungen zu Städtebauförderung 1999-2011, eigene Darstellung.*

⁸²⁵ Zur Ausrichtung und Bedeutung des Programms vgl. auch 8. Lagebericht, Kapitel II.6.2.1.

⁸²⁶ Vgl. Die Bundesregierung: Nationaler Aktionsplan Integration: Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen, Berlin 2012, S. 203.

Räume und Orte der Begegnung geschaffen, an denen die Projekte im Quartier gebündelt werden.

Im Hinblick auf die Integration von Migrantinnen und Migranten übernehmen die benachteiligten Quartiere zentrale Funktionen für die Gesamtstadt. Sie stehen auch in Zukunft weiterhin vor erheblichen Herausforderungen, da selbst tragende Strukturen oftmals (noch) nicht vorhanden sind. Hinzu kommt, dass viele Kommunen vor dem Hintergrund ihrer begrenzten finanziellen Ausstattung in besonderem Maße auf Unterstützung angewiesen sind, die über ihre unmittelbaren Wirkungen vor allem auch finanzielle Anstoßeffekte haben. So weisen Berechnungen der Bergischen Universität Wuppertal darauf hin, dass jeder Euro an Städtebaufördermitteln weitere 7,1 € öffentliche und private Investitionen auslöst.⁸²⁷

Für das Haushaltsjahr 2012 konnte wieder eine Erhöhung des Haushaltstitels erreicht werden. Für ein weiterentwickeltes Städtebauförderungsprogramm „Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“ stehen nunmehr 40 Mio. € Bundesmittel zur Verfügung, was die Beauftragte als einen wichtigen Schritt begrüßt. Mit dem Programm „Soziale Stadt“ sollen in Zukunft vor allem in den benachteiligten Stadtteilen solche städtebauliche Investitionen unterstützt werden, die für mehr Generationengerechtigkeit, Familienfreundlichkeit und sozialen Zusammenhalt und Integration sorgen. Darüber hinaus liegt ein Fokus auf der Vernetzung und Abstimmung bestehender Angebote. Ergänzend zur Städtebauförderung sollen weitere Programme und Maßnahmen auch privater Dritter integriert und gebündelt werden. Dafür sind die Strukturen der Sozialen Stadt, wie die integrierten Entwicklungskonzepte, das koordinierende und aktivierende Quartiersmanagement, die Bürgerbeteiligung und die städtebaulichen Maßnahmen, eine notwendige Handlungsgrundlage, die es weiter zu stärken gilt. In Zukunft gilt es, die Stadtteilkonzepte und -maßnahmen für Integration stärker mit den gesamtstädtischen Strategien zu verzahnen bzw. aus diesen abzuleiten.

Die Städtebauförderung ist eine bewährte Gemeinschaftsleistung von Bund, Ländern und Kommunen, die es weiterhin gerade auch mit Blick auf die Förderung der Integration aufrecht zu erhalten gilt. Die Beauftragte setzt sich daher dafür ein, dass die Mittelausstattung des Programms „Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“ weiter verbessert wird.

2.2 ESF-Bundesprogramm „Soziale Stadt – Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BIWAQ)“

Mit dem Programm „Soziale Stadt – Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BIWAQ)“ wurden vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung bereits 2009 und 2010 aus ESF-Mitteln ergänzende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in den Programmgebieten der „Sozialen Stadt“ durchgeführt. Das Bundesministerium verbindet damit gezielt Fördermöglichkeiten der EU-Strukturförderung (hier Arbeitsmarktförderung) mit dem Handlungsansatz des Städtebauförderungsprogramms „Soziale Stadt“. Das Programm BIWAQ fördert passgenaue Projekte, die insbesondere die Integration von Langzeitarbeitslosen in Arbeit, die Integration von Jugendlichen in Ausbildung und Arbeit (einschließlich der Verbesserung des Übergangs von der Schule in den Beruf) sowie die Stärkung der lokalen Ökonomie zum Ziel haben.

Handlungsgrundlage sind die integrierten Entwicklungskonzepte der Kommunen, damit vor Ort vernetzte Projekte passgenau für die jeweilige Zielgruppe und Lage im Quartier entwickelt und durchgeführt werden können. Das Programm kommt insbesondere Menschen mit Migrationshintergrund sowie jungen Erwachsenen und Langzeitarbeitslosen zu Gute. Im Rahmen der 1. Förderrunde (2008-2012) werden 135 Projekte bundesweit unterstützt. Für die im Jahr 2011 gestartete 2. Förderrunde (2011-2014) wurde das Programm um das Handlungsfeld Quartiersarbeit erweitert.

Mit Quartiersarbeit werden Projekte von Kommunen gefördert, die quartiersbezogene sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsmaßnahmen im gemeinnützigen Bereich für schwervermittelbare Langzeitarbeitslose ab 25 Jahren anbieten. Voraussetzungen sind, dass die Beschäftigungsmaßnahmen im Zusammenhang mit Zielen der integrierten Stadtentwicklungspolitik stehen müssen, in Programmgebieten der Städtebauförderung stattfinden und die Langzeitarbeitslosen nach einer mindestens sechsmonatigen Aktivierungsphase (Beratung/Standortbestimmung, Vermittlung, Qualifizierung/Förderung) durch die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende nicht in den allgemeinen Arbeitsmarkt vermittelt werden konnten. Ferner können Maßnahmen unterstützt werden, die im Sinne eines ressortübergreifenden Handelns vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales geförderte Bürgerarbeitsprojekte inhaltlich durch Begleit- und Weiterqualifizierungsmaßnahmen ergänzen (sog. Ergänzungsförderung). In der 2. Förderrunde werden 90 Projekte gefördert. Dafür stehen 83 Mio. € von 2011 bis 2014 bereit. Das Programmvolumen beträgt insgesamt 184 Mio. €, davon 124 Mio. € ESF-Mittel, 60 Mio. €

⁸²⁷ Vgl. Bergische Universität Wuppertal: Wachstums- und Beschäftigungswirkungen des Investitionspakts im Vergleich zur Städtebauförderung, Wuppertal 2011.

BMVBS-Mittel. Hinzu kommen 7 % bzw. 12 % Eigenanteil je nach Zielgebiet.

IX Diskriminierung, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit

1 Antidiskriminierung

Seit sechs Jahren ist das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) in Kraft. Es verbietet u.a. die Benachteiligung aus Gründen der Rasse und der ethnischen Herkunft (§ 1 AGG). Bei der Antidiskriminierungsstelle des Bundes hat sich der Anteil der gemeldeten Fälle zu Diskriminierungen aufgrund der ethnischen Herkunft seit Bestehen der Stelle verdoppelt: Ende 2011 bezogen sich rund 20 %, das ist jede fünfte Anfrage, auf dieses Merkmal.⁸²⁸ Soweit es sich um Eingaben von Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit handelt und das Einverständnis der Betroffenen vorliegt, leitet die Antidiskriminierungsstelle diese Eingaben an die Beauftragte gemäß § 27 Abs. 2, S. 3 AGG weiter. Auch die zahlreichen Eingaben, die bei der Beauftragten direkt eingehen, machen deutlich, dass Diskriminierungen wegen ethnischer Herkunft weiterhin verbreitet sind. Auf diese Einzelfälle wird unter IX.1.2.3 näher eingegangen.

1.1 Institutionelles

Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) und die in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages haben Ende 2010 ihren ersten gemeinsamen Bericht (vgl. § 27 Abs. 4 AGG) über Benachteiligungen aus den in § 1 AGG genannten Gründen vorgelegt.⁸²⁹ Sie hatten sich darauf verständigt, den ersten Bericht zum Schwerpunkt „mehrdimensionale Diskriminierung“ vorzulegen, wobei die Beauftragte aber einen alle in § 1 AGG aufgeführten Diskriminierungsmerkmale umfassenden Ansatz bevorzugt hätte. Entsprechend ihrem Tätigkeitsbereich hat sich die Beauftragte in ihren Teilen im Wesentlichen auf Benachteiligungen konzentriert, bei denen die ethnische Herkunft bzw. die sogenannte Rasse sowie die Religion eine Rolle spielen (vgl. 3.3. des Berichts). Im Mittelpunkt standen die Bereiche schulische und berufliche Bildung und Arbeitsmarkt, da strukturelle Benachteiligungen bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund für die Positionierung am Arbeitsmarkt eine wichtige Rolle spielen.

Im Folgenden wird auf einzelne wichtige Lebensbereiche näher eingegangen. Zu den Themen strukturelle Benachteiligungen bei Bildung und Arbeitsmarkt wird auf die Kapitel IV und V dieses Lageberichts verwiesen.

1.2 Erwerbstätigkeit und Arbeitsmarkt

1.2.1 Rechtsprechung

Fälle von Diskriminierung wegen der ethnischen Herkunft kommen vor Gericht eher selten vor. In den Bereichen Beschäftigung und Beruf dürfte hierbei die Schwierigkeit, vor Gericht eine Diskriminierung nachzuweisen, eine Rolle spielen.⁸³⁰ Dennoch sind einige wichtige Entscheidungen im Berichtszeitraum zu diesem Fragenkreis ergangen.

So hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) kürzlich zum Umfang der Auskunftspflichten gegenüber unterlegenen Bewerbern entschieden.⁸³¹ Danach muss der Arbeitgeber im Rahmen eines Stellenbesetzungsverfahrens auch künftig keine Auskunft darüber erteilen, ob und welchen Kandidaten er eingestellt hat und welche Kriterien dafür entscheiden waren. Der unterlegene Bewerber oder die Bewerberin kann als Indiz einer Benachteiligung auch anführen, dass neben anderen Kriterien der Arbeitgeber jeden Zugang zu Informationen über die Ablehnung verweigert. Gelingt es dem Bewerber schlüssig Gründe und Indizien für eine Diskriminierung vorzutragen, verlagert sich die Beweislast auf den Arbeitgeber. Es wird sich zeigen, ob diese Entscheidung dazu beitragen kann, die eingangs beschriebenen Beweisschwierigkeiten zu erleichtern.

Auf nationaler Ebene musste das Bundesarbeitsgericht darüber entscheiden, ob die Aufforderung, einen Sprachkurs zu absolvieren, eine Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft darstellt und einen Entschädigungsanspruch nach sich zieht.⁸³² Nach Auffassung des Bundesarbeitsgerichts knüpft die Beherrschung der deutschen Sprache in Wort und Schrift nicht an das Merkmal Rasse oder Ethnie an. Auch eine mittelbare

828 Pressemitteilung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes vom 20.03.2012.

829 Abrufbar unter www.ads.de.

830 So auch Rottleuthner, Hubert / Mahlmann, Matthias: Diskriminierung in Deutschland. Fakten und Vermutungen, Baden-Baden 2011, S. 465, 469.

831 EuGH, Urteil vom 19.04.2012, Rs C-415/10.

832 BAG, Urteil vom 22.06.2011, 8 AZR 48/10.

Benachteiligung im Sinne von § 3 Abs. 2 AGG liege nicht vor, weil die Aufforderung im Hinblick auf die konkrete Tätigkeit der Betroffenen sachlich gerechtfertigt sei (u.a. Kontakt mit Kunden einer Badeanstalt).

Mit dem Thema Deutschkenntnisse hat sich auch das Landesarbeitsgericht Nürnberg kürzlich beschäftigt.⁸³³ Nach Ansicht des Gerichts kann die Anforderung „sehr gutes Deutsch“ in einer Stellenanzeige für einen Softwarespezialisten je nach den Umständen des Einzelfalls eine Indiztatsache für die mittelbare Benachteiligung eines nicht zum Vorstellungsgespräch geladenen Bewerbers mit Migrationshintergrund sein.

In einer weiteren Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts werden die Grenzen des Weisungsrechts des Arbeitgebers durch einen entgegenstehenden inneren Glaubenskonflikt anschaulich dargestellt. Im Fall ging es um einen Ladengehilfen, der den Einsatz im Getränkebereich wegen des Ein- und Ausräumens von alkoholischen Produkten mit Berufung auf seinen muslimischen Glauben verweigerte. Nach Ansicht des Bundesarbeitsgerichts setzt eine Kündigung voraus, dass im konkreten Fall keine andere, den Glaubenskonflikt vermeidende Beschäftigung bestehe.⁸³⁴

Das Bundesarbeitsgericht hatte zudem darüber zu entscheiden, ob einer Erzieherin in einer Kindertagesstätte in Baden-Württemberg zu Recht untersagt wurde, im Dienst ein Kopftuch zu tragen.⁸³⁵ Die aktuelle Rechtsprechung zum Kopftuch innerhalb und außerhalb des Öffentlichen Diensts hat die Beauftragte ausführlich im o.g. gemeinsamen Bericht mit der ADS dargestellt. Hierauf wird verwiesen.⁸³⁶

1.2.2 Anonymisierte Bewerbungsverfahren

Anonymisierte Bewerbungsverfahren werden in einigen Ländern – z.B. in den USA – bereits praktiziert. Bei diesem Verfahren wird in der ersten Phase der Bewerbung auf Fotos sowie auf persönliche Angaben wie Name, Alter, Geschlecht, Herkunft und Familienstand verzichtet.⁸³⁷ Wegen ihres bürokratischen Aufwandes und des radika-

len Bruchs mit der bisherigen Bewerbungskultur, ist das Verfahren in Deutschland umstritten.

Die ADS hat ein Pilotprojekt für anonymisierte Bewerbungsverfahren durchgeführt und dieses kürzlich vorgestellt.⁸³⁸ Mit dem Projekt soll u.a. ermittelt werden, ob es benachteiligten Gruppen – beispielsweise Migranten – durch die Anonymisierung häufiger gelingt, eine Stelle zu erhalten. Aufgrund der geringen Zahlen der tatsächlich erfolgten Neuanstellungen (243) konnten keine belastbaren Aussagen getroffen werden, inwieweit tatsächlich mehr Migranten eingestellt wurden als bisher.

Die Beauftragte hat weiterhin Bedenken, wie das anonymisierte Bewerbungsverfahren mit dem Ziel der Bundesregierung zu vereinbaren ist, unter Berücksichtigung des Eignungsgrundsatzes die Zahl der Migrantinnen und Migranten im Öffentlichen Dienst zu erhöhen. Für eine gezielte Einstellung ist nämlich die Kenntnis, ob es sich um die Bewerbungen von Migrantinnen und Migranten handelt, eine entscheidende Voraussetzung. Anonymisierte Bewerbungen dürften hier eher erschwerend wirken.

1.2.3 Einzelfälle

Die Beauftragte hat im Berichtszeitraum jährlich über 2.000 Eingaben von Bürgern und Bürgerinnen erhalten.⁸³⁹ Bei den Diskriminierungsfällen, die sie direkt oder über die ADS erreichen, sind die Bereiche Ausbildung, Bewerbung und das Arbeitsverhältnis besonders häufig betroffen. Eingaben kommen von sog. Drittstaatsangehörigen – also Nicht-Unionsbürgern – ebenso wie von Unionsbürgern.

Berichtet wurde beispielsweise von Benachteiligungen im Bewerbungsverfahren, „Mobbing“ im Büro, vertraglichen Benachteiligungen im Vergleich zu deutschen Kollegen und Kolleginnen bei vergleichbaren Konstellationen (z.B. Entfristung des Arbeitsvertrages/unterlassene Verbeamtungen). Diese Einzelfälle bestätigen die Annahme, dass der betriebliche Bereich für verdeckte Diskriminierungen sehr gefährdet ist, wobei der tatsächliche Umfang von Diskriminierungen bei Gehalt, Aufstiegschancen oder aufgrund der Zugehörigkeit zum Islam aber unbekannt ist.⁸⁴⁰ Deshalb ist der Beitrag der Charta der Vielfalt für

833 LAG Nürnberg, Urteil vom 5.10.2011, Az.: 2 Sa 171/11.

834 BAG, Urteil vom 24.02.2011, 2 AZR 636/09. Ein guter Überblick über diesen Komplex findet sich bei Hoevens, Niloufar: Der Islam in der aktuellen Rechtsprechung zum Arbeitsrecht, in: Arbeitsrecht Aktuell, 2012, S. 5 ff.

835 BAG, Urteil vom 12.08.2010, 2 AZR 593/09.

836 Gemeinsamer Bericht, aaO, 3.3.3.1. und 3.3.3.2.

837 Vgl. hierzu schon den 8. Lagebericht, Kapitel II.11.1.

838 Pilotprojekt „Anonymisierte Bewerbungsverfahren“ – Zusammenfassung Ergebnisse -, abrufbar unter www.ads.de.

839 Gemäß § 93 Nr. 3 AufenthG können sich Ausländer und Ausländerinnen an die Beauftragte wenden, wenn sie ungerechtfertigte Ungleichbehandlungen erfahren.

840 Frings, Dorothee, Diskriminierung aufgrund der islamischen Religionszugehörigkeit im Kontext Arbeitsleben, 2010, www.

eine diskriminierungsfreie und Vielfalt am Arbeitsmarkt schätzende Unternehmenskultur von besonderer Bedeutung.

Ein Einzelfall betraf einen in Deutschland lebenden Staatsbürger eines „neuen“ Mitgliedstaates, der sich für eine Ausbildungsstelle als Pilot beworben hatte. Im Rahmen des Bewerbungsverfahrens wurde ihm mitgeteilt, dass er neben dem Diplom auch seine Arbeitserlaubnis und eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis einreichen soll. Die Bewerbung wurde später abgelehnt, obwohl der Bewerber eine Arbeitsberechtigung-EU und eine Freizügigkeitsbescheinigung vorgelegt hatte. Die Ablehnung wurde mit der Aufforderung verbunden, sich neu zu bewerben, wenn die Arbeitnehmerfreizügigkeit für Bulgaren gelte und diese keine Aufenthalts- und Arbeitsberechtigung mehr benötigten.

Bereits heute brauchen rumänische und bulgarische Staatsangehörige keine Aufenthaltserlaubnis, um in Deutschland zu leben. Ihnen wird nur eine (deklaratorische) Freizügigkeitsbescheinigung ausgestellt, die im o.g. Fall auch vorgelegt worden ist. Bulgarische und rumänische Arbeitnehmer brauchen allerdings bis zum 31.12.2013 eine Arbeitsgenehmigung, die als Arbeitserlaubnis-EU erteilt wird. Arbeitnehmer, die zwölf Monate zum deutschen Arbeitsmarkt zugelassen waren, haben einen Anspruch auf eine unbeschränkt und unbefristet geltende Arbeitsberechtigung-EU (§ 12a Abs. 1 und 4 ArGV). Diese eröffnet einen uneingeschränkten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt ohne Vorrangprüfung. Der o.g. Bewerber hatte eine solche Arbeitsberechtigung vorgelegt, weshalb er nach den der Beauftragten vorliegenden Unterlagen von dem Auswahlverfahren nicht hätte ausgeschlossen werden dürfen.

1.3 Wohnungsmarkt

Auf ungerechtfertigte Ungleichbehandlungen auf dem Wohnungsmarkt hat die Beauftragte bereits im letzten Lagebericht hingewiesen.⁸⁴¹ Eine aktuelle Untersuchung zur Diskriminierung von Personen mit Migrationshintergrund bei der Wohnungssuche macht deutlich, dass Migranten aufgrund ihrer ethnischen Herkunft weiterhin diskriminiert werden. Die Studie zeigt auf, wie es türkischen Zuwanderern in der Praxis erschwert wird, Zugang zu „besseren“ Wohngegenden – in diesem Fall in

Berlin – zu erlangen.⁸⁴² Eine im Rahmen eines Forschungsprojekts durchgeführte Online-Umfrage mit Betroffenen kommt ebenfalls zu dem Ergebnis, dass bei der Wohnungssuche Diskriminierungen häufig wegen der „dunklen Hautfarbe“, des „Migrationshintergrunds“, des „muslimischen Glaubens“ oder des „Kopftuchtragens“ erfolgen.⁸⁴³

1.4 Dienstleistungen

Viele Eingaben an die Beauftragte betrafen auch das Zivilrecht sowie die Freizeitgestaltung, wobei das AGG nicht immer einschlägig war. So fühlte sich beispielsweise ein hier seit Langem lebendes ausländisches Ehepaar von den anderen Mitgliedern eines Freizeitorchesters während der Proben durch (angeblich) abwertende Äußerungen des Leiters und seiner Mitspieler diskriminiert.

Freizeitfälle spielen auch vor Gericht eine – wenn auch zahlenmäßig kleine – Rolle. In einem Fall (baden-württembergische Diskothek) wurden kürzlich die Grundsätze der Beweislastumkehr nach § 22 AGG angewandt. Das Oberlandesgericht Stuttgart⁸⁴⁴ sah – im Gegensatz zur Vorinstanz – die Aussage des Türstehers („Es sind schon genug Schwarze in der Disco“) nach der Beweisaufnahme nicht als bewiesen an. Das Gericht stellte aber fest, dass am gleichen Abend noch ein dunkelhäutiger Mann nicht eingelassen wurde, während Weiße problemlos Zugang erhielten. Das reichte für die Beweislastumkehr nach § 22 AGG aus. Die Berufungsinstanz sprach dem Kläger – im Gegensatz zur Vorinstanz, die von einer hinzunehmenden Demütigung ausging⁸⁴⁵ – auch eine Entschädigung in Höhe von 900 € zu, da das AGG gerade auch vor einer Diskriminierung bei den Massengeschäften des täglichen Lebens schützen wolle. Bei der Bemessung des Anspruches dürften aber andere als generalpräventive Erwägungen – wie beispielsweise die Genugtuungsfunktion für den Betroffenen und das Gewicht des Vorfalls – nicht vernachlässigt werden.

842 Kilic, Emsal, Diskriminierung von Migranten bei der Wohnungssuche – eine Untersuchung in Berlin, in: Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales, Landesstelle für Gleichbehandlung – gegen Diskriminierung, 2010, S. 25 - 28.

843 Rottleuthner, Hubert / Matthias Mahlmann, Diskriminierung in Deutschland. Fakten und Vermutungen, Baden-Baden 2011, S. 180.

844 OLG Stuttgart, Urteil vom 12.12.2011 – Az.: 10 U 106/11.

845 Landgericht Tübingen, Urteil vom 29.07.2011, Az.: 7 O 111/111.

ads.de. Aus sozialwissenschaftlicher Sicht vgl. Peucker, Mario, Diskriminierung aufgrund der islamischen Religionszugehörigkeit im Konext Arbeitsleben, 2010, www.ads.de.

841 8. Lagebericht, Kapitel II.11.3.

1.5 Diskriminierungen im öffentlichen Raum: Verwaltungen und Behörden

„Racial profiling“, also die polizeiliche Kontrolle – aber auch Strafverfolgung – von Personen wegen ihres Aussehens (z.B. Hautfarbe) ist verboten. Die Bundesregierung hat bereits 2008 auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der Linken geantwortet, dass es „racial profiling“ aufgrund „des Grundgesetzes und des rechtsstaatlichen Systems“ beim Bundeskriminalamt und der Bundespolizei nicht gebe.⁸⁴⁶ Auf der Grundlage von §§ 22 Abs. 1a, 23 BPolG sind aber sog. verdachtsunabhängige Polizeikontrollen im grenznahen Bereich sowie auf Bahnhöfen und in Zügen zulässig. Die Bundespolizei prüft hier anknüpfend unter anderem an die Staatsangehörigkeit die Einhaltung ausländerrechtlicher Regelungen (insbesondere die Einreiseberechtigung). Das Verwaltungsgericht Koblenz hat dies kürzlich bestätigt.⁸⁴⁷ Auf Bahnstrecken, die Ausländer erfahrungsgemäß zur unerlaubten Einreise nutzten oder auf denen es zu Verstößen gegen das Aufenthaltsgesetz kommt, dürften Beamte „verdachtsunabhängig“ oder nur aufgrund der Hautfarbe kontrollieren.

Die Beauftragte haben im Berichtszeitraum Beschwerden erreicht, in denen die Betroffenen eine polizeiliche Kontrolle auf der Grundlage der genannten Vorschriften allein auf ihr Aussehen zurückführten, weil die „weißen“ Mitfahrer nicht kontrolliert wurden. Die Beauftragte setzt sich daher für einen besonders sensiblen Umgang mit den genannten Vorschriften ein.

Die der Beauftragten vorgelegten Einzeleingaben betreffen aber nicht nur den Polizeivollzug, sondern häufig auch das Verhalten von Bediensteten anderer Behörden (sehr häufig Ausländerbehörden und Visastellen, aber auch Schulen und Finanzämter). Auch hier sehen die Betroffenen die Entscheidungen und das Verhalten der Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter in ihrer Herkunft begründet. In diesen Einzelfällen ist die Diskriminierung meist aber schwer nachzuweisen. In vielen Fällen lag kein Fehlverhalten der Behördenmitarbeiter/-innen in der Sache vor, weil aufgrund der Rechtslage die Ablehnung zu Recht erfolgte. Die Betroffenen fühlten sich aber neben der Entscheidung selbst über den Ton, die Wortwahl sowie die äußeren Umstände (insbesondere bei Visastellen einzelner Konsulate mit hohen Antragszahlen) diskriminiert.

846 BT-Drs. 16/9061 Antwort zu Frage 5.

847 VG Koblenz, Urteil vom 27.03.2012, Az.: 5 K 1026/11.

2 Rassismus und Fremdenfeindlichkeit

2.1 Neonazi-Mordserie der rechtsterroristischen Gruppierung „Nationalsozialistischer Untergrund (NSU)“

Im Berichtszeitraum erschütterte die Aufdeckung der Mordserie einer Gruppe von Rechtsterroristen das Land. Im November 2011 stellte sich heraus, dass der sogenannte „Nationalsozialistische Untergrund (NSU)“ nach derzeitigem Kenntnisstand für mindestens zehn Morde und zwei Sprengstoffanschläge zwischen den Jahren 2000 und 2006 verantwortlich waren. Opfer waren acht türkischstämmige und ein griechischstämmiger Gewerbetreibender sowie eine Polizistin. Ihren Lebensunterhalt hat sich der 13 Jahre im Untergrund lebende Kern des NSU durch zahlreiche Raubüberfälle – zumeist Banküberfälle – finanziert. Die Bundesanwaltschaft hat am 11.11.2011 Ermittlungen wegen des Verdachts der Bildung einer rechtsterroristischen Vereinigung (§ 129a StGB) und anderer Straftaten übernommen und das BKA mit der Wahrnehmung der polizeilichen Ermittlungen beauftragt. Deshalb sprach der Bundesminister des Innern im Zusammenhang mit den Taten von „Rechtsterrorismus“.⁸⁴⁸

Die Bundeskanzlerin bezeichnete die Morde als Schande für unser Land. Der extremistische Hintergrund der Taten war von Verfassungsschutz und Polizei zunächst nicht erkannt worden. In den Folgemonaten offenbarte sich jedoch eine im Nachhinein schwer nachvollziehbare Kumulation eines unterschätzten rechtsextremistischen Gewaltpotenzials und Informationsdefiziten zwischen Sicherheitsbehörden, die in ihrer Gesamtheit im Rahmen der seinerzeitigen Ermittlungen zunächst zu einer falschen Bewertung der Fälle führte.

Am 22.11.2011 hat der Deutsche Bundestag im Vorfeld seiner Debatte zu einem gemeinsamen Entschließungsantrag⁸⁴⁹ aller Fraktionen der Opfer des „Nationalsozialistischen Untergrunds“ gedacht.⁸⁵⁰ Dort heißt es: „Wir sind zutiefst beschämt, dass nach den ungeheuren Verbrechen des nationalsozialistischen Regimes rechtsextremistische

848 www.bmi.bund.de/SharedDocs/Interviews/DE/2011/11/sz.html.

849 BT-Drs. 17/7771, Entschließungsantrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 22.11.2011.

850 BT-Drs. 17/141, Plenarprotokoll vom 22.11.2011.

Ideologie in unserem Land eine blutige Spur unvorstellbarer Mordtaten hervorbringt.“ Der Bundestagspräsident Norbert Lammert sagte im Vorfeld der Debatte: „Wir sind beschämt, dass die Sicherheitsbehörden der Länder wie des Bundes die über Jahre hinweg geplanten und ausgeführten Verbrechen weder rechtzeitig aufdecken noch verhindern konnten. Den Angehörigen gelten unsere Anteilnahme und eine besondere Bitte der Entschuldigung für manche Verdächtigungen von Opfern und Angehörigen, die sie während der Ermittlungen vor Ort erleben mussten.“⁸⁵¹ Am 23.02.2012 wurde der Opfer im Rahmen einer zentralen Gedenkveranstaltung gedacht. Dabei mahnte die Bundeskanzlerin für Achtsamkeit und Verantwortung der Zivilgesellschaft an: „Gleichgültigkeit – sie hat eine schleichende, aber verheerende Wirkung. Sie treibt Risse mitten durch unsere Gesellschaft. [...] Intoleranz und Rassismus äußern sich keineswegs erst in Gewalt. Gefährlich sind nicht nur Extremisten. Gefährlich sind auch diejenigen, die Vorurteile schüren, die ein Klima der Verachtung erzeugen.“⁸⁵²

Die Aufklärung der terroristischen Mordserie betreiben Generalbundesanwaltschaft sowie das mit den polizeilichen Ermittlungen beauftragte BKA mit Hochdruck und hatten zum Stand 04.05.2012 dreizehn Beschuldigte ausgemacht.

Unmittelbar nach Aufdeckung der Mordserie hat der Bundesminister des Innern eine Reihe von Maßnahmen angestoßen, die vor allem die Verbesserung der deutschen Sicherheitsarchitektur sowie die Kooperation und den Informationsaustausch der Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder zum Gegenstand hat. Dazu zählt vor allem die Errichtung des Gemeinsamen Abwehrzentrums gegen Rechtsextremismus.

Unmittelbar nach Aufdeckung der Mordserie hat die Beauftragte am 17.11.2011 die Vertreterinnen und Vertreter türkischer und griechischer Organisationen, die Mitglied des Integrationsbeirates der Beauftragten sind, zu einem Gespräch in das Bundeskanzleramt eingeladen, um ein Zeichen der gemeinsamen Anteilnahme zu setzen. Die Beauftragte initiierte im Anschluss eine Arbeitsgruppe „Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“ des Integrationsbeirates, die einen 10-Punkte-Plan erarbeitete.⁸⁵³ Die Mordserie stand im Dezember 2011 auch im Mittelpunkt des Treffens der Beauftragten mit 30 bundesweit agierenden Migrantenorganisationen und Vertretern des Innenministeriums, des Justizministeriums

und des Familienministeriums. Dort bekräftigte die Beauftragte: „Oberste Priorität hat jetzt die schnelle und umfassende Aufklärung der Mordserie. Das sind wir den Opfern und ihren Familien schuldig. Für den Zusammenhalt in unserem Land ist es unverzichtbar, das Vertrauen der Migranten in unseren Rechtsstaat und die Sicherheitsbehörden zurückzugewinnen“. Zugleich gelte es, den Familien der Opfer ihre Würde zurückzugeben. „Opfer und Angehörige sahen sich haltlosen Verdächtigungen ausgesetzt. Damit wurden aus ihnen zum zweiten Mal Opfer. Wir müssen den Familien deutlich machen: Wir stehen an ihrer Seite. Wir kümmern uns!“

Im Dezember 2011 wurde die ehemalige Ausländerbeauftragte des Berliner Senats Barbara John zur Ombudsfrau der Bundesregierung und damit zentralen Ansprechpartnerin für die Opfer und Opferangehörigen ernannt. Die Beauftragte hatte sich sehr für eine angemessene Betreuung und Begleitung der Angehörigen eingesetzt. Die Ombudsfrau bietet ihre Unterstützung bei Fragen rund um die Gewährung von Hilfe an, etwa durch die bereits existierende Koordinierungsstelle Nachsorge, Opfer- und Angehörigenhilfe (NOAH). Daneben besteht Bedarf an Beratung, Koordinierung und Unterstützung bei der Realisierung von Ansprüchen sowie allgemein im Umgang mit Behörden. Die wirtschaftlichen Folgen der Gewalttaten waren für die Betroffenen zum Teil gravierend. Das Bundesamt für Justiz leistet aus dem Haushalt des Bundesjustizministeriums zusätzlich zu den Leistungen nach dem Opferentschädigungsgesetz Soforthilfen für die Opfer extremistischer Übergriffe oder ihre hinterbliebenen Angehörigen.

Am 26.01.2012 wurde auf Antrag aller Fraktionen im Deutschen Bundestag der Untersuchungsausschuss „Terrorgruppe nationalsozialistischer Untergrund“ eingerichtet.⁸⁵⁴ Zudem befassen sich ein Untersuchungsausschuss des Thüringer Landtages und ein weiterer des Sächsischen Landtages mit den Vorgängen. Zur Aufarbeitung der Vorgänge wurde ferner im Februar 2012 durch das Bundeskabinett die Einsetzung einer Bund-Länder-Expertenkommission beschlossen, die Vorschläge für eine Verbesserung der Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden unterbreiten soll. Sollten sich im Zuge der Arbeiten der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse oder der Bund-Länder-Expertenkommission Rechtsterrorismus noch weitere Schwachstellen in der deutschen Sicherheitsarchitektur zeigen, wird die Bundesregierung bestrebt sein, diese in Zusammenarbeit mit den Ländern zu beseitigen.

851 BT-Drs. 17/141, Plenarprotokoll vom 22.11.2011.

852 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24.02.2012, „Wir sind ein Land, eine Gesellschaft“, Seite 4.

853 Vgl. Kapitel II.2.3.

854 Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 17/8453 vom 24.01.2012.

Im März 2012 verabschiedete die Siebte Integrationsministerkonferenz einstimmig eine Resolution zu der Mordserie, in der die Teilnehmer ihre Anteilnahme zum Ausdruck brachten und erklärten, dass die Menschen mit Migrationshintergrund zu Deutschland gehören. In einem weiteren einstimmig gefassten Beschluss wurde u.a. gefordert, dass Rassismusbekämpfung noch stärker als bisher in der Aus- und Fortbildung von Polizei, Verfassungsschutz, Staatsanwaltschaft und Richterschaft verankert werden müsse.

Aus Sicht der Beauftragten haben die Morde zu einer starken Verunsicherung in der Bevölkerung, insbesondere bei Migranten, geführt. Um das Vertrauen insbesondere der Migranten in den Rechtsstaat und die Sicherheitsbehörden wiederherzustellen, müssen die rassistisch motivierten Morde lückenlos aufgeklärt werden.

Neben der notwendigen Aufklärungsarbeit müssen auch Angehörige, die sich nach den Taten haltlosen Verdächtigungen ausgesetzt sahen und damit zum zweiten Mal zu Opfern wurden, unterstützt und begleitet werden. Die Beauftragte hat sich deshalb sehr für die Ernennung einer Ombudsperson eingesetzt. Weiterhin muss mit aller Intensität Präventionsarbeit zur Bekämpfung von Rassismus geleistet werden. Verschiedene Maßnahmen der Bundesregierung zielen gerade auf die frühestmögliche präventive Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus ab. Die Beauftragte begrüßt die Prüfung eines erneuten Verbotverfahrens gegen die NPD und hält die Ausschöpfung aller zur Verfügung stehenden rechtlichen Möglichkeiten für erforderlich.

2.2 Fremdenfeindliche Straftaten

2.2.1 Politisch motivierte Kriminalität – rechts (PMK)

Dem Phänomenbereich „Politisch motivierte Kriminalität – rechts“⁸⁵⁵ wurden im Jahr 2011 16.873 (2010: 16.375) Straftaten, hiervon 828 (2010: 806) Gewalttaten zugeordnet.

Der Anteil der Gewalttaten an der Gesamtzahl der politisch rechts motivierten Straftaten mit extremistischem Hintergrund hat sich mit 4,9 % gegenüber dem Vorjahr nicht verändert (2010: 4,9 %). Im Bereich der politisch motivierten Kriminalität – rechts haben die

fremdenfeindlichen Gewalttaten um ca. 22,7 % gegenüber dem Vorjahr in erheblichem Maße zugenommen. Bei 77,9 % (2010: 78,7 %) aller politisch rechts motivierten Straftaten handelte es sich entweder um Propagandadelikte (2011: 11.475; 2010: 11.401) oder um Fälle von Volksverhetzung (2011: 1.664 Taten; 2010: 1.485).

Bezogen auf die einzelnen Bundesländer ereigneten sich 2011 die meisten politisch rechts motivierten Gewalttaten mit 190 (2010: 149) registrierten Delikten im bevölkerungsreichsten Bundesland Nordrhein-Westfalen. Unter Berücksichtigung der Einwohnerzahlen (Häufigkeitszahlen)⁸⁵⁶ sind von der PMK – rechts nach wie vor aber vor allem die neuen Bundesländer betroffen.

2.2.2 Todesopfer rechter Gewalt

Erhebliche Differenzen bestehen bei den Angaben zu Zahlen von Todesopfern rechtsextremistisch motivierter Gewalttäter. Nach Angaben der Bundesregierung wurden für den Zeitraum von Oktober 1990 bis zum 31.12.2011 dem Bundeskriminalamt von den zur Erfassung und Bewertung zuständigen Ländern 60 Todesopfer rechter Gewalt gemeldet.

Nach anderen Zählungen sollen bereits vor Bekanntwerden der NSU-Mordserie mindestens 137 Menschen bei Angriffen von Neonazis und anderen rechten Gewalttätern ums Leben gekommen sein.⁸⁵⁷ Die Amadeu-Antonio-Stiftung gibt in einer eigenen Zählung sogar 182 Todesopfer für den gleichen Zeitraum an.

Die Diskrepanz der unterschiedlichen Zahlen beruht zu einem großen Teil auf unterschiedlichen Ansatzpunkten, die einerseits die Polizei und andererseits nichtstaatliche Stellen – zum Teil ebenfalls voneinander abweichend – bei der Zählung zu Grunde legen: Die Polizeien gehen selbstverständlich auch Hinweisen von nichtstaatlichen Stellen auf eine politische Motivation von Straftaten nach und erfassen auch diese als politisch motivierte Taten in der polizeilichen Statistik, sofern sie den dafür geltenden Kriterien entsprechen. Allerdings hat der Fall des NSU gezeigt, dass es weder staatlichen Stellen noch nichtstaatlichen Stellen gelungen war, deren Taten zeitnah als fremdenfeindliche und damit politisch motivierte Straftaten zu erkennen.

⁸⁵⁵ Zu politisch motivierter Kriminalität – rechts werden insbesondere Taten gezählt, bei denen völkisch-nationalistische, rassistische, sozialdarwinistische oder nationalsozialistische Motive als Tatarsache erkennbar sind.

⁸⁵⁶ Straftaten je 100.000 Einwohner.

⁸⁵⁷ Gemeinsame Recherche der Zeitungen „DER TAGESSPIEGEL“ und „DIE ZEIT“ www.zeit.de/politik/2010-09/bittere-lectionen-merkel-will.

Aktuell werden – entsprechend dem Wunsch des Bundesministers des Innern – vor dem Hintergrund des NSU-Falls auch alle nichtaufgeklärten Tötungsdelikte bis zurück in das Jahr 1990 auf eine mögliche politisch rechte Motivation überprüft.

Aus Sicht der Beauftragten sollte geprüft werden, ob und wie die Erfassung der Straftaten optimiert werden kann.

Der Bundesrat hat im März 2012 einen Gesetzentwurf zur sogenannten „Hasskriminalität“ beschlossen. Durch eine Ergänzung des § 46 StGB sollen rassistische und andere menschenverachtende Tatmotive ausdrücklich als bei der Strafzumessung zu berücksichtigende Ziele und Beweggründe des Täters benannt werden.⁸⁵⁸ Da diese Motive bereits jetzt von den Gerichten bei der Strafzumessung zu berücksichtigen sind und dies in der Praxis auch geschieht, hätte eine solche Ergänzung vorrangig symbolische Wirkung. Der Deutsche Bundestag hat nun zu entscheiden, ob eine solche Ergänzung dennoch angezeigt und sinnvoll erscheint.

2.3 Studien

Im Berichtszeitraum wurden unterschiedliche Studien zu migrationspolitischen Einstellungen der Mehrheitsbevölkerung veröffentlicht. Die Forschung in diesem Bereich kommt zu unterschiedlichen teilweise sogar widersprüchlichen Ergebnissen. Ausgenommen der Einstellungen gegenüber Muslimen kann eine signifikante Erhöhung von Vorbehalten gegenüber Zuwanderern nicht ohne Weiteres festgestellt werden.

2.3.1 Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit

Die von Wilhelm Heitmeyer herausgegebene Langzeitstudie „Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit“ in Deutschland untersuchte seit 2002 die Ausmaße, Entwicklungen und Ursachen von Vorurteilen gegenüber unterschiedlichen Adressatengruppen. Die Studie endete 2011 mit der letzten Folge des jährlichen Reportes „Deutsche Zustände“⁸⁵⁹. In diesem Band werden einerseits Zeitverläufe der Gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit unter Berücksichtigung politischer Einstellungen und sozialer Lagen untersucht. Andererseits werden

858 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuchs – Aufnahme menschenverachtender Tatmotive als besondere Umstände der Strafzumessung (StRÄndG), BRBT-Drs. 17/34526/12 vom 17.01.2012 mit der Stellungnahme der Bundesregierung als Anlage.

859 Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.), „Deutsche Zustände“, Folge 10, Berlin 2012.

aktuelle Problemlagen und Mechanismen fokussiert, die mit Abwertung und Diskriminierung von schwachen Gruppen im Zusammenhang stehen.

Festzustellen ist nach dieser Studie, dass nach einer rückläufigen Entwicklung Rassismus (11,3 % in 2010 zu 12,8 % in 2011)⁸⁶⁰ und die Abwertung von Obdachlosen von 2010 (34,2 %) auf 2011 (38,0 %)⁸⁶¹ signifikant angestiegen sei. Ein ebenfalls ansteigender Trend lasse sich bei der Fremdenfeindlichkeit beobachten. Die Ansicht „Wenn Arbeitsplätze knapp werden, sollte man die in Deutschland lebenden Ausländer wieder in ihre Heimat zurückschicken“ ist 2011 um fünf Prozentpunkte auf 29,3 % gestiegen. Relativ gleichbleibend sei die Betonung von Etabliertenvorrechten.⁸⁶² Nach einem sprunghaften Anstieg von 2009 auf 2010 habe die Betonung dieser Rechte wieder signifikant abgenommen. Danach teilten 2011 54 % der Befragten die Ansicht „Wer irgendwo neu ist, sollte sich erst mal mit weniger zufrieden geben“, während 2010 noch 64,7 % diese Auffassung vertraten.

Auch die Muslimfeindlichkeit sei nach einem signifikanten Anstieg von 2009 auf 2010 wieder deutlich zurückgegangen. In 2011 fühlen sich 30,2 % „...durch die vielen Muslime manchmal wie ein Fremder im eigenen Land“ (2010: 38,9 %; 2009: 32,2 %). Es ist anzunehmen, dass die öffentliche Diskussion um Muslime in Deutschland einen Einfluss auf die Zustimmung zu muslimfeindlichen Aussagen hat.⁸⁶³

2.3.2 „Die Abwertung der Anderen. Eine europäische Zustandsbeschreibung zu Intoleranz, Vorurteilen und Diskriminierung“

Für die europaweite Studie „Die Abwertung der Anderen – Eine europäische Zustandsbeschreibung zu Intoleranz, Vorurteilen und Diskriminierung“ von Wissenschaftlern der Universität Bielefeld⁸⁶⁴ wurden 2008 in Großbritannien, Frankreich, Deutschland, den Niederlanden, Italien, Portugal, Polen und Ungarn jeweils rund 1.000 Personen

860 Zustimmung zur Aussage „Die Weißen sind zu Recht führend in der Welt“.

861 Zustimmung zur Aussage „Die Obdachlosen in den Städten sind unangenehm“.

862 Etabliertenvorrechte umfassen die von Alteingesessenen, gleich welcher Herkunft, beanspruchten raum-zeitlichen Vorrangstellungen, die auf eine Unterminierung gleicher Rechte hinauslaufen und somit die Gleichwertigkeit unterschiedlicher Gruppen verletzen.

863 Vgl. weiter unten Kapitel IX.2.4.

864 Zick, Andreas / Küpper, Beate / und Hövermann, Andreas, „Die Abwertung der Anderen. Eine europäische Zustandsbeschreibung zu Intoleranz, Vorurteilen und Diskriminierung“, Hrsg. Forum Berlin der Friedrich-Ebert-Stiftung, 2011.

ab 16 Jahren aus einer repräsentativen Stichprobe auf Basis von Telefonumfragen befragt. Der Bericht basiert auf einer Befragung im Rahmen des Forschungsprojektes „Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit“. Das Projekt wurde von internationalen Expertinnen und Experten auf Initiative und unter wissenschaftlicher Leitung des Bielefelder Instituts für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung im Herbst und Winter 2008/2009 durchgeführt, wobei in allen Ländern die gleichen Methoden, Stichprobenziehungen und Erhebungszeiträume berücksichtigt wurden. Die Studie ist zwar aufgrund der geringen Anzahl der Befragten nur bedingt aussagekräftig. Sie legt allerdings erstmalig vergleichbare Zahlen in Europa vor.

Zu den zentralen Ergebnissen gehört, dass die Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit in Europa weit verbreitet sei. Sie sei zudem keineswegs ein Phänomen von politischen Randgruppen, sondern finde sich auch in der Mitte der Gesellschaft. Auffallend einig seien sich die Europäer in ihrer Ablehnung von Einwanderern und Muslimen. Rund die Hälfte aller europäischen Befragten sei der Ansicht, es gebe zu viele Zuwanderer in ihrem Land. Ebenfalls etwa die Hälfte aller europäischen Befragten wünsche sich ein Arbeitsplatzvorrecht für Einheimische in Krisenzeiten. Rund die Hälfte verurteile den Islam pauschal als eine Religion der Intoleranz. Ein Gegengewicht zu diesen negativen Einstellungen bilden die knapp 70 % aller Befragten, die in Zuwanderern eine Bereicherung für die eigene Kultur sehen. Rund ein Drittel der Befragten glaube an eine natürliche Hierarchie zwischen Menschen verschiedener Ethnien. Bei mindestens einem Drittel der europäischen Bevölkerung sei eine rassistische Einstellung festzustellen.⁸⁶⁵

Ungarn weise die signifikant höchsten Fremdenfeindlichkeitswerte auf. Knapp darunter liegen die Mittelwerte von Großbritannien, Polen und Italien. In Deutschland und Portugal erreiche die Fremdenfeindlichkeit vergleichsweise eine etwas geringere Dimension. Die signifikant geringste Fremdenfeindlichkeit ist in Frankreich und den Niederlanden zu erkennen, wobei sich die Länder im Ausmaß der Fremdenfeindlichkeit absolut gesehen nur geringfügig unterscheiden.

865 Diese Einstellung offenbart sich in folgenden Aussagen: „Es gibt eine natürliche Hierarchie zwischen schwarzen und weißen Völkern.“ (D: 30,5 / GB: 34,6 / F: 38,5 / NL: 32,4 / I: 18,7 / PT: 45,1 / PL: 41,6 / HU: 41,8) oder „Manche Kulturen sind anderen klar überlegen.“ (D: 41,6 / GB: 20,1 / F: 29,4 / NL: 37,9 / I: 28,6 / PT: 61,3 / PL: 49,4 / HU: 38,5).

2.3.3 *Transatlantic Trends des German Marshall Fund*

“Transatlantic Trends: Immigration” ist ein Einstellungssurvey, der sich mit verschiedenen Facetten der Zuwanderung und Integration befasst. Abgefragt wurden u.a. Einstellungen zu der Frage, welche Auswirkungen die wirtschaftliche Krise auf Migration hat, wie Zuwanderer gesehen werden, wie sich Zuwanderung auf das Sozialsystem auswirkt und vieles mehr. Hierzu wurden in fünf europäischen Staaten und den USA jeweils 1.000 Personen befragt.

Im Unterschied zu der Studie der Wissenschaftler der Universität Bielefeld kommt diese Studie⁸⁶⁶ zu dem Ergebnis, dass im Jahr 2011 lediglich 28 % der Befragten die Auffassung vertreten, dass es zu viele Ausländer in Deutschland gebe (anders die Studie der Universität Bielefeld: 50 %). Damit weise Deutschland den niedrigsten Wert im Vergleich zu Frankreich (33 %), Spanien (48 %), Italien (48 %), die USA (47 %) und Großbritannien (57 %) auf. Den niedrigsten Wert weise Deutschland (46 %) auch bei der Zustimmung zur Frage auf, ob Zuwanderer eine Belastung für das Sozialsystem seien. Der Durchschnitt der fünf europäischen Staaten liege bei 53 %. Was die Einschätzung des Integrationsgrades der Muslime anbelangt, seien 37 % der Deutschen der Auffassung, Muslime seien nicht gut integriert, während der Durchschnitt der Europäischen Staaten bei einem Zustimmungswert von 40 % liege.

2.3.4 *Befragung des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration*

In einer Anfang 2011 veröffentlichten vergleichenden Befragung,⁸⁶⁷ für die 2009 und 2010 über 2.000 Personen mit und ohne Migrationshintergrund interviewt wurden, kommt der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) zu dem Ergebnis, dass Zuwanderer mit weniger Zuversicht auf das Zusammenleben in Deutschland blickten als noch vor einem Jahr.

Der Aussage, dass Mehrheits- und Zuwandererbevölkerung „ungestört miteinander“ leben können, stimmten 2009 noch 21,7 % der Zuwanderer „voll und ganz“ zu. Im November und Dezember 2010, nach der Debatte um das Buch von Thilo Sarrazin, bestätigten diese positive Einstellung nur noch 9,1 %. Gleichzeitig verdoppelte sich

866 Transatlantic Trends: Immigration, German Marshall Fund, www.trends.gmfus.org/.

867 www.svr-migration.de/content/?p=2633.

der Anteil der pessimistischen Einschätzungen unter den Zuwanderern: 2009 bewerteten nur 3,5 % die Einschätzung eines ungestörten Miteinanders mit „gar nicht“, 2010 waren es schon 6 %. Im Mittelfeld aber überwiegen nach wie vor die verhalten positiven, gelasseneren Einstellungen zum Zusammenleben in der Einwanderungsgesellschaft.

Im Unterschied zu den Zuwanderern sei im Übrigen bei der Mehrheitsbevölkerung eine pragmatisch-differenzierte Haltung gewachsen: Der Anteil derjenigen, die das Zusammenleben mit „teils, teils“ (teils ungestört, teils problematisch) bewerten, sei von 20,9 auf 34,2 % angestiegen. Umgekehrt sei der Anteil derer, die ein ungestörtes Miteinander eher verneinten, von 33,8 auf 25,5 % gesunken.

2.4 Muslimfeindlichkeit

Eine besondere Form der Menschenfeindlichkeit zeigt sich in einer ausgeprägten muslimfeindlichen Einstellung. Zu beobachten ist eine seit dem 11.09.2001 steigende Fokussierung weg von einer generellen „Ausländerfeindlichkeit“ hin zu einer „Muslimfeindlichkeit“. Dies wird durch zahlreiche auch europaweite Studien belegt.⁸⁶⁸

Um die schleichende Entwicklung islamfeindlicher Ressentiments der letzten Jahre zu verdeutlichen, soll im Folgenden insbesondere die Internetpräsenz von sog. islamfeindlichen Blogs beleuchtet werden.

2.4.1 Islamfeindliche Internetforen und soziale Netzwerke

Das Internet stellt auf den ersten Blick ein transparentes, demokratisches Medium der freien Meinungsäußerung dar. Authentisch und unzensuriert werden Informationen ausgetauscht, die in den Mainstream der Medien scheinbar keinen Eingang finden. Zugleich bergen die Freiheiten des Internet aber auch ein gewisses Gefahrenpotenzial. Im Schutz der Anonymität kann der Verfasser Formulierungen und Zuspitzungen verwenden, die in einer persönlichen Auseinandersetzung nicht üblich wären. Die Grenze zu strafrechtlich relevanten Beleidigungen und zur Volksverhetzung, gar zu Mordaufrufen wird schneller und leichter überschritten.

2.4.2 Beobachtung der islamfeindlichen Szene im Internet

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Erkenntnisse um die Taten des sog. „Nationalsozialistischen Untergrunds“, die ein Ausmaß an rechtsextremistischen Verbrechen offenbaren, mit dem in Deutschland bisher nicht gerechnet wurde, muss aus Sicht der Beauftragten eine intensivere Beschäftigung mit Diffamierungen von Muslimen oder Drohungen gegen Muslime stattfinden als bislang. Das Internet wird von Rechtsextremisten für die Verbreitung rassistischen Gedankenguts genutzt. Das Internetportal „Politically Incorrect“ (PI) registriert nach eigenen Angaben bis zu 60.000 tägliche Zugriffe.⁸⁶⁹

Das im Jahr 2004 vom Sportlehrer Stefan Herre gegründete Blog PI ist vermutlich eines der größten muslimfeindlichen Blogs in Europa. Das deutschsprachige Portal ist das zentrale Forum der Islamhasser im deutschsprachigen Raum. Dort finden sich menschenverachtende Kommentare gegen Muslime, die als „Migrationsmüll“, „Abschaum“, „Parasiten“ oder „Schädlinge“ bezeichnet werden. Eine ganze Glaubensgemeinschaft wird in teils Gewalt verherrlichender Weise herabgesetzt.

Am 19.08.2011, drei Wochen nach dem Massaker von Norwegen, bei dem ein Attentäter aus mutmaßlich islamfeindlichen Motiven heraus 77 Menschen tötete, wurde auf PI ein Artikel veröffentlicht, in dem auf einen „Aufruf zum allgemeinen Widerstand“ vom April 2011 verwiesen wird. Damals hatte der Verfasser den bewaffneten Kampf gegen vermeintlich proislamische Politiker, Journalisten, Richter und Pfarrer propagiert. Auf einer anderen Internetseite, „Nürnberg 2.0 - Netzwerk Demokratischer Widerstand“, werden Journalisten, Wissenschaftler und Politiker „angeklagt“, weil sie sich für Freiheit, Demokratie und Vielfalt in Deutschland einsetzen. Auf der Homepage erfassen sogenannte Islamkritiker, die sich zu einem „Netzwerk Demokratischer Widerstand“ zusammengeschlossen haben, Namen derjenigen, die in ihren Augen deutsches Recht verletzen, indem sie einem Vordringen des Islams in Deutschland Vorschub leisten. Auf der Internetseite wird in Anlehnung an das Nürnberger Kriegsverbrechertribunal von 1945 eine virtuelle Anklagebank errichtet, die „Steckbriefe“ für die jeweiligen „Angeklagten“ formuliert.

Unstreitig darf auch aus Sicht der Bundesregierung das Internet rassistischen und fremdenfeindlichen Parolen keinen rechtlichen Freiraum bieten. Beleidigende,

⁸⁶⁸ Vgl. oben unter Kapitel X.1.3.

⁸⁶⁹ www.fr-online.de/die-neue-rechte/ueberwachung-von--politically-incorrect--bundesregierung-haelt-sich-zu-rueck.10834438.10818158.html.

diffamierende oder bedrohende Äußerungen sind auch im Internet strafbar und als solche zu verfolgen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass jeder Internetbeitrag, der sich islamkritisch bzw. islamfeindlich äußert, damit zugleich automatisch auch strafrechtliche Relevanz aufweist. Dies bedeutet des Weiteren auch nicht, dass Internetpräsenzen auf denen sich vereinzelt auch islamkritische bzw. islamfeindliche Beiträge finden, nicht ohne weiteres auch die Intention unterstellt werden kann, die freiheitlich demokratische Grundordnung beseitigen zu wollen. Nur wenn sich hierfür im jeweiligen Einzelfall auch hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte ergeben, könnten ein Extremismusverdacht und dementsprechend auch die Rechtmäßigkeit einer systematischen Beobachtung der Internetpräsenz durch den Verfassungsschutz zu bejahen sein. Beim islamfeindlichen Internetportal ist dies aus Sicht der Bundesregierung derzeit noch nicht gegeben.⁸⁷⁰ So bedient sich die überwiegende Mehrheit der Einträge auf PI nach Einschätzung des Verfassungsschutzes keiner klassischen rechtsextremistischen Argumentationsmuster, sondern ist im islamkritischen Spektrum anzusiedeln.⁸⁷¹

Diese Auffassung wird von Medien und Wissenschaftlern⁸⁷² nicht geteilt. Die öffentliche Diskriminierung von Minderheiten aufgrund ihrer Kultur, Religion oder sonstiger Eigenschaften sei Volksverhetzung. Außerdem ginge es der Szene im Internet um Angriffe auf die Menschenrechte. Diese müsse vom Verfassungsschutz beobachtet werden – egal, ob der Angriff von einer links- oder rechtsextremistischen Gruppierung ausgehe. Hier könne es nicht darauf ankommen, ob sich die Strömung formell zum Grundgesetz oder etwa dem Existenzrecht Israels bekenne, wie dies etwa bei PI der Fall ist. Jedenfalls sei durch das in den Foren wie Politically Incorrect verbreitete Gedankengut der innere Frieden in der Bundesrepublik Deutschland gefährdet. Darin sei auch ein Verstoß gegen den Gedanken der Völkerverständigung zu sehen.

Die Beauftragte hat sich aus diesem Grund im November 2011 an den Bundesminister des Innern gewandt und sich dafür ausgesprochen, Internetforen wie PI, die Islamhass, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verbreiten, stärker in den Fokus des Verfassungsschutzes zu nehmen. Nach Auffassung der Beauftragten spricht die Einschätzung, dass die überwiegende Mehrheit der Einträge auf PI sich keiner „klassischen“ rechtsextremisti-

schen Argumentationsmuster bedient, sondern im islamkritischen Spektrum anzusiedeln ist, nicht dagegen, solche Foren verstärkt zu beobachten. Aus ihrer Sicht liegen hinreichende Anhaltspunkte für Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung vor. Der Bundesminister des Innern versicherte, dass die Sicherheitsbehörden die Entwicklung islamkritischer bzw. islamfeindlicher Präsenzen im Internet mit großer Aufmerksamkeit verfolgen. So hätten die Verfassungsschutzbehörden ihre Sichtung von hier möglicherweise extremismusrelevanten Internetseiten nicht nur erheblich intensiviert, sondern auch arbeitsteilig systematisiert. Diese Intensivierung der Sichtung werde zudem durch die Schaffung des Gemeinsamen Abwehrzentrums gegen Rechtsextremismus weiter verstärkt.

Die Beauftragte würde es begrüßen, wenn der Bundesverfassungsschutz alle ihm zur Verfügung stehenden gesetzlichen Möglichkeiten bei der Sammlung und Auswertung von Informationen, insbesondere von sach- und personenbezogenen Auskünften, Nachrichten und Unterlagen ausschöpfen könnte (§ 3 BVerfSchG). Die Beauftragte begrüßt, dass zumindest eine Intensivierung der Sichtung insbesondere vom Gemeinsamen Abwehrzentrum gegen Rechtsextremismus vorgenommen wurde.

2.5 Maßnahmen der Bundesregierung: Bundesprogramme und Initiativen der Bundesministerien

Für die Bundesregierung hat die Prävention und Bekämpfung von Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus eine hohe Priorität. Die Bundesregierung setzt dabei insbesondere auf Prävention und damit auf eine Stärkung junger Menschen gegen rechtsextremistische Einflüsse. Sie hat daher eine Reihe von Programmen initiiert, die insbesondere die Stärkung von Demokratie und Toleranz bei jungen Menschen zum Ziel haben.

Die Beauftragte hat im Dezember 2011 in ihrem Beirat eine Arbeitsgruppe „Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und rechtsextremem Gewalt“ eingerichtet. Der Beirat verweist in einem 10-Punkte-Papier⁸⁷³ auf die besondere Verantwortung der Sicherheitsbehörden bei der Aufklärung der NSU-Anschlagserie sowie der Verantwortung der Zivilgesellschaft, der Politik und der Medien als auch der Schulen, die eine wichtige Rolle bei der Prävention von Extremismus spielen. Auch Arbeitgeber und Arbeitnehmer nimmt der

870 Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke, BT-Drs. 17/7761 vom 17.11.2011.

871 Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke, BT-Drs. 17/6910 vom 05.09.2011.

872 www.fr-online.de/die-neue-rechte/historiker-benz-auf-pi-laeuft-eindeutig-volksverhetzung-10834438,10841692.html.

873 Vgl. Kapitel II. 2.3.

Beschluss in die Pflicht, um am Arbeitsplatz Respekt und Chancengleichheit zu gewährleisten.

2.5.1 Bundesprogramme „VIELFALT TUT GUT“ und „kompetent. für Demokratie“

Im Bundesprogramm „VIELFALT TUT GUT“ konnten 90 Lokale Aktionspläne unterstützt werden, die zwischen 2007 und 2010 fast 5.000 Einzelprojekte initiierten. Zudem wurden in der Programmlaufzeit insgesamt 93 Modellprojekte im Kontext „Jugend, Bildung und Prävention“ gefördert. Im Bundesprogramm „kompetent. für Demokratie“ wurden in allen 16 Bundesländern landesweite Beratungsnetzwerke aufgebaut. Das Bundesprogramm „kompetent. für Demokratie“ stellte mit seinen Beraterinnen und Beratern einen Beitrag zur aktiven Bekämpfung rechtsextremistischer, fremdenfeindlicher und antisemitischer Aktionen und Handlungen dar. Es ergänzte das präventiv-pädagogisch ausgerichtete Bundesprogramm „VIELFALT TUT GUT“.

Beide Bundesprogramme wurden jährlich mit insgesamt 24 Mio. € vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gefördert. Dabei entfielen auf das Bundesprogramm „VIELFALT TUT GUT“ 19 Mio. € pro Jahr; auf das Bundesprogramm „kompetent. für Demokratie“ 5 Mio. € pro Jahr. Beide Bundesprogramme endeten am 31.12.2010.

2.5.2 Bundesprogramm „TOLERANZ FÖRDERN – KOMPETENZ STÄRKEN“

Nach Abschluss der Förderperioden Ende 2010 wurden die beiden Bundesprogramme „VIELFALT TUT GUT“ und „kompetent. für Demokratie“ zusammengeführt und seit 01.01.2011 unter dem gemeinsamen Programmnamen „TOLERANZ FÖRDERN – KOMPETENZ STÄRKEN“ weiterentwickelt und fortgesetzt. Die grundsätzliche Ausrichtung, d.h. die Förderung von modellhaften Projekten und Netzwerken auf kommunaler und Landesebene gegen Rechtsextremismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit bleibt erhalten. Die Hauptzielgruppe sind weiterhin Kinder und Jugendliche und deren Hauptansprechpersonen.

„TOLERANZ FÖRDERN – KOMPETENZ STÄRKEN“ konzentriert sich auf drei Programmbereiche:

Im ersten Programmbereich werden Lokale Aktionspläne unterstützt. Hierbei werden 84 Lokale Aktionspläne aus dem Bundesprogramm „VIELFALT TUT GUT“ im Kontext „Sicherung der Nachhaltigkeit“ gefördert sowie 90 neue

Lokale Aktionspläne entwickelt und umgesetzt. Insgesamt werden somit 174 Lokale Aktionspläne bei der Demokratieförderung vor Ort aus Bundesmitteln unterstützt.

Im zweiten Förderbereich werden vielversprechende und innovative Modellerprobungen im Feld des Demokratielernens in einer Integrationsgesellschaft sowie präventive Projekte gegen Rechtsextremismus gefördert. Auf der Basis eines Interessenbekundungsverfahrens hat ein Expertengremium 52 Modellprojekte identifiziert und zur Förderung vorgeschlagen.

Die Förderung erfolgt in vier Themenbereichen:

- Auseinandersetzung mit historischem und aktuellem Antisemitismus
- Arbeit mit rechtsextremistisch orientierten Jugendlichen
- Zusammenleben in der Integrationsgesellschaft
- Umgang mit Vielfalt und Differenz im Elementar- und Primarbereich

Im dritten Förderbereich werden die im Bundesprogramm „kompetent. für Demokratie“ erfolgreich aufgebauten 16 landesweiten Beratungsnetzwerke gegen Rechtsextremismus entsprechend den Empfehlungen der Programmevaluation fortgesetzt. Schwerpunkt der Förderperiode ab 2011 ist die Weiterentwicklung einer qualitätsorientierten Beratungstätigkeit. Dazu gehört eine Bestandsaufnahme und Bedarfsanalyse in den Beratungsnetzwerken sowie die Qualitätsentwicklung und Falldokumentation.

Die Bundesregierung stellt für das Bundesprogramm „TOLERANZ FÖRDERN – KOMPETENZ STÄRKEN“ pro Jahr 24 Mio. € zur Verfügung.⁸⁷⁴

2.5.3 Bundesweite Initiative „Orte der Vielfalt“

Mit der bundesweiten Initiative „Orte der Vielfalt“ unterstützte und förderte das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend das Engagement der demokratischen Kräfte in Kommunen und Landkreisen zur Stärkung von Vielfalt, Toleranz und Demokratie.⁸⁷⁵ Als Zeichen der Anerkennung wurden Gebietskörperschaften, die sich besonders für Vielfalt, Toleranz und

⁸⁷⁴ Weitere Programminformationen sind auf www.toleranz-foerdern-kompetenz-staerken.de veröffentlicht.

⁸⁷⁵ Vgl. 8. Lagebericht, Kapitel II.12.2.2.8, Seite 417.

Demokratie engagierten, Schilder übergeben, die an zentraler Stelle aufgestellt wurden und sie als beispielhafte Orte der Vielfalt ausweisen. Voraussetzung für die Teilnahme war die Unterzeichnung einer Erklärung für Vielfalt, Toleranz und Demokratie. Insgesamt wurden 211 engagierte Kommunen zwischen 2008 und 2010 zu „Orten der Vielfalt“ ernannt. Die Initiative endete am 31.12.2010.

2.5.3.1 Bundesprogramm „Zusammenhalt durch Teilhabe“

Mit dem Programm „Zusammenhalt durch Teilhabe“ fördert das Bundesministerium des Innern mit einem Fördervolumen von 18 Mio. € Projekte für demokratische Teilhabe und gegen Extremismus in Ostdeutschland. Demokratie und gesellschaftlicher Zusammenhalt sollen dort gefördert werden, wo sie entstehen: an der Basis.

Ziel dieser Initiative ist es, eine selbstbewusste, lebendige und demokratische Gemeinwesenkultur zu unterstützen, in der extremistische und verfassungsfeindliche Strömungen keinen Platz finden.

Das Bundesprogramm „Zusammenhalt durch Teilhabe“ fördert deshalb bürgerschaftliches Engagement, kommunale Kooperationsprojekte und demokratische Praxis in Vereinen und Verbänden im Rahmen folgender Themenschwerpunkte:

- Förderung von Mitarbeitern in Vereinen, Verbänden, Kommunen und Landkreisen in ihrer Funktion als Multiplikatoren bürgerschaftlichen Engagements sowie Unterstützung von Kooperationen zwischen Verwaltung, freien Trägern und Wirtschaft.
- Förderung von Bürgerbündnissen und -initiativen in strukturschwachen Regionen Ostdeutschlands, die das demokratische Engagement und zivilgesellschaftliche Kooperationen vor Ort stärken.
- Förderung von Modellprojekten zur Stärkung von Teilhabe und Engagement. Ziel ist die Entwicklung von neuen Ansätzen zur Stärkung demokratischer Teilhabe.

Das Bundesministerium des Innern hat die Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) mit der Umsetzung des Bundesprogramms „Zusammenhalt durch Teilhabe“ betraut.

2.5.4 Bundesprogramm XENOS

Seit dem Jahr 2001 wird das Bundesprogramm XENOS durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und den Europäischen Sozialfonds (ESF) gefördert. XENOS ergänzt mit seiner arbeitsmarktorientierten Ausrichtung und seiner Strategie bestehende Initiativen und Programme gegen Fremdenfeindlichkeit, Rechts extremismus und Antisemitismus auf Bundes- und Länderebene.

Im Vergleich zur Förderperiode 2000 – 2006 hat das BMAS für die Förderperiode 2007 – 2013 das Mittelvolumen für das XENOS-Programm Integration und Vielfalt von 100 Mio. auf 234 Mio. € erhöht und damit mehr als verdoppelt.

Im Rahmen von XENOS Integration und Vielfalt werden Maßnahmen und Projekte gegen Ausgrenzung und Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft gefördert. Im Fokus stehen insbesondere benachteiligte Jugendliche und junge Erwachsene mit und ohne Migrationshintergrund, deren Zugang zu Schule, Ausbildungs- und Arbeitsplätzen erschwert sind. Einbezogen wird auch die Zielgruppe der (ehemaligen) Strafgefangenen, insbesondere mit dem Ziel der beruflichen Integration bildungsbenachteiligter jugendlicher Straftäter.

Durch den Abbau von diskriminierenden und rassistischen Einstellungen und die Sensibilisierung von Unternehmen und Öffentlichen Verwaltungen sowie breiten Bevölkerungsschichten im Hinblick auf die positiven Aspekte kultureller Vielfalt sollen insbesondere Migrantinnen und Migranten beim Einstieg in den Arbeitsmarkt und bei der Integration in die Gesellschaft nachhaltig unterstützt werden.

In einer ersten Förderrunde des Programms Integration und Vielfalt werden seit Ende 2008 bundesweit mehr als 250 XENOS-Projekte gefördert. Seit Anfang 2012 werden im Rahmen einer zweiten Förderrunde zusätzlich 115 Projekte und Projektverbände bis Ende 2014 gefördert. Der Schwerpunkt der Projektarbeit liegt einerseits auf der Vermittlung arbeitsmarktrelevanter Qualifikationen und Handlungskompetenzen, wie Konfliktfähigkeit, interkulturelle Kompetenzen und Sozialkompetenzen, zur Verbesserung und Sicherung des Übergangs von benachteiligten Jugendliche und jungen Erwachsenen in Ausbildung und Arbeit. Durch den Abbau arbeitsmarktbezogener Diskriminierung und die interkulturelle Öffnung und Sensibilisierung von Unternehmen und Öffentlichen Verwaltungen werden darüber hinaus die Zugangsmöglichkeiten insbesondere für Migrantinnen

und Migranten in Ausbildung und Arbeit verbessert und Rassismus am Arbeitsplatz abgebaut. Ein weiterer wichtiger Aspekt der Projektförderung stellt die Sensibilisierung breiter Bevölkerungsschichten zu Themen kultureller Vielfalt zur Verbesserung der sozialen Kohäsion in Städten, im ländlichen Raum und in europäischen Grenzregionen dar.

Im Rahmen des XENOS-Sonderprogramms „Ausstieg zum Einstieg“ soll der arbeitsmarktrechtliche Aspekt bei der Beratung von ausstiegswilligen Jugendlichen aus der rechtsextremen Szene gezielt gefördert werden. Im Fokus stehen Aussteigerinitiativen und Aktionen, die vor Ort rechtsextremen Tendenzen entgegenwirken und neue Ideen entwickeln, um Ausstiegswilligen zu helfen, wieder in die Gesellschaft, Arbeit und Ausbildung zu gelangen. Das Sonderprogramm hat ein Gesamtvolumen von rund 10 Mio. €. Das BMAS stellt 6 Mio. € aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds und 4 Mio. Euro aus eigenen Bundesmitteln zur Verfügung. Seit April 2009 wurden insgesamt 16 Aussteigerinitiativen gefördert.

Das ESF-Bundesprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt wird als XENOS-Sonderprogramm in zwei Förderrunden (2008 - 2014) umgesetzt und soll Bleibeberechtigte mit Bezug von Leistungen nach dem SGB II sowie Flüchtlinge mit mindestens nachrangigem Zugang zum Arbeitsmarkt bei der Integration in den Arbeitsmarkt unterstützen. In der ersten Förderrunde wurden mehr als 12.000 Teilnehmende erreicht. Die Projekte unterbreiten ein umfassendes Förderangebot; es wird überwiegend ein ganzheitlicher Ansatz verfolgt, der u.a. Beratungsangebote, Qualifizierung, Begleitung bei Behördengängen, Unterstützung im Spracherwerb, aber auch die Sensibilisierung von (potenziellen) Arbeitgebern umfasst. Hierbei konnte in der ersten Förderrunde eine Vermittlungsquote von 54 % erzielt werden. Neben den teilnehmerbezogenen Aktivitäten führen die Projekte die regionalen Akteure der Flüchtlingsarbeit, der Integration auf kommunaler und Landesebene sowie des Arbeitsmarktes zusammen und arbeiten in allen Bundesländern an der strukturellen Verbesserung der Integrationsmöglichkeiten sowie der Integrationsqualität vor Ort.

Seit Dezember 2011 besteht für die Teilnehmenden des ESF-Bundesprogramms für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge die Möglichkeit zur Teilnahme am „ESF-BAMF-Programm“ (Stärkung der berufsbezogenen Sprachkompetenz für Personen mit Migrationshintergrund).

Das Gesamtvolumen der ersten Förderrunde betrug inklusive nationaler Kofinanzierung rund 33,5 Mio. € (220 Einzelprojekte organisiert in 43 Projektverbänden), das der zweiten Förderrunde rund 50 Mio. € (232 Einzelprojekte organisiert in 28 Projektverbänden).

Das Programm und die Projektaktivitäten stellen somit eine direkte Ergänzung zu den Aktivitäten der Abschnitte II (Integrationspolitik Integration verbindlicher gestalten), III (Integration durch Sprache), IV (Integration durch Bildung), V (Integration in den Arbeitsmarkt), VI (Anerkennung von ausländischen Berufsabschlüssen), VII (gesellschaftliche Integration), VIII (Integration vor Ort), IX (Diskriminierung, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit) dar.

2.5.5 Bündnis für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und Gewalt

Das „Bündnis für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und Gewalt“ (BfDT) wurde am 23.05.2000 von den Verfassungsministerien (Bundesministerium des Innern und Bundesministerium der Justiz) ins Leben gerufen. Kernaufgabe des BfDT ist es, zivilgesellschaftliches Engagement bekannt zu machen und öffentlich zu würdigen. Seine Geschäftsstelle wurde im Jahr 2011 in die Bundeszentrale für politische Bildung integriert, um Synergieeffekte zu erzielen und sicherzustellen, dass somit die Ziele des Bündnisses zukünftig noch besser verwirklicht werden können.

Das von einem 19-köpfigen Beirat, dem die Beauftragte angehört, gesteuerte Bündnis vermittelt Kontakte zu anderen Projekten und hilft beim Aufbau eines Netzwerks von Initiativen mit ähnlichen Anliegen. Entscheidend ist dabei der Transfergedanke: Best-Practice-Projekte und bewährte Konzepte werden in andere Regionen übertragen und können damit für neue Themenstellungen unterstützend hinzugezogen werden. Darüber hinaus sollen vorbildliche Projekte bekannt und öffentlich gemacht werden, indem sie u.a. auf der Internetpräsenz des Bündnisses in Form einer „Kompetenzkarte für Deutschland“ dargestellt werden.

Neben seinen traditionellen Kernaktivitäten richtet das Bündnis den jährlichen Jugendkongress zum Verfassungstag mit mehr als 400 Jugendlichen aus ganz Deutschland aus. Höhepunkt des Kongresses ist die Verleihung der Auszeichnung „Botschafter für Demokratie und Toleranz“ und der Best-Practice -Wettbewerb „Aktiv für Demokratie und Toleranz“. Das Bündnis entwickelte in den letzten Jahren zudem neue Themenschwerpunkte wie etwa Linksextremismus oder Islamismus und ist auf verschie-

denen Feldern der Demokratie- und Toleranzförderung aktiv. Eine besondere Zielgruppe des Bündnisses sind auch Jugendliche. Es unterstützt im Jahr 2012 unter anderem die Bundeskoordination von „Schule ohne Rassismus – Schule mit Courage“, in der etwa 1020 Schulen organisiert sind. „Schule ohne Rassismus – Schule mit Courage“ ist ein Projekt von und für Schülerinnen und Schüler, die gegen alle Formen von Diskriminierung, insbesondere Rassismus, aktiv vorgehen und einen Beitrag zu einer gewaltfreien, demokratischen Gesellschaft leisten wollen. Das Projekt dient der Förderung von Zivilcourage und wird von Aktion Courage durchgeführt. Die Beauftragte setzt sich für die nachhaltige Förderung der Aktion ein.

2.5.6 Bundeszentrale für politische Bildung

Die Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) hat die Aufgabe, durch Maßnahmen der politischen Bildung Verständnis für politische Sachverhalte zu fördern, das demokratische Bewusstsein zu festigen und die Bereitschaft zur politischen Mitarbeit zu stärken.

Ein Schwerpunkt der Arbeit der bpb liegt in der Auseinandersetzung mit Extremismus und Fremdenfeindlichkeit. Neben der Projektarbeit mit Jugendlichen und jungen Erwachsenen werden Publikationen, Informationen und Materialien für Multiplikatorinnen und Multiplikatoren bereitgestellt, der Ausbau von Netzwerken unterstützt sowie zur Professionalisierung der ehrenamtlichen Arbeit in diesem Bereich beigetragen. Die historisch-politische Bildungsarbeit der bpb setzt sich kontinuierlich mit der Geschichte des Nationalsozialismus auseinander und stellt einen Baustein für die reflektierte Auseinandersetzung mit Formen der Fremdenfeindlichkeit dar.

2.5.7 Bericht des unabhängigen Expertenkreises Antisemitismus

Am 04.11.2008 beantragte der Deutsche Bundestag, den Kampf gegen Antisemitismus zu verstärken und jüdisches Leben in Deutschland weiter zu fördern.⁸⁷⁶ Zu diesem Zweck bat er die Bundesregierung, ein Expertengremium aus Wissenschaftlern und Praktikern zu beauftragen, das

in regelmäßigen Abständen einen Bericht zum Antisemitismus in Deutschland erstellen und Empfehlungen zur Entwicklung sowie Weiterentwicklung von Programmen zur Antisemitismusbekämpfung formulieren sollte. Mit dem ersten Bericht „Antisemitismus in Deutschland“ liegt seit November 2011 das Ergebnis der zweijährigen Arbeit des unabhängigen Expertenkreises Antisemitismus vor.⁸⁷⁷

Das rechtsextremistische Lager erweise sich danach nach wie vor als der wichtigste politische Träger des manifesten Antisemitismus in Deutschland. Dieser Befund werde u. a. durch die Tatsache unterstrichen, dass mehr als 90 % aller antisemitischen Straftaten durch Täter begangen werden, die dem rechtsextremen Spektrum zugehörig sind.

Als ein weiterer bedeutender Träger von Antisemitismus mit erheblichem Gefahrenpotential gelte inzwischen aber auch der Islamismus, der eine extremistische Interpretation des Islam propagiere. Inwieweit ein islamistisch geprägter Antisemitismus unter den in Deutschland lebenden Muslimen Verbreitung findet, lasse sich aufgrund fehlender empirischer Untersuchungen jedoch zur Zeit nicht abschätzen. Der Expertenkreis hält solche Untersuchungen für dringend geboten.

⁸⁷⁶ „Den Kampf gegen Antisemitismus verstärken, jüdisches Leben in Deutschland weiter fördern“, Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 16/10775 vom 04.11.2008; „Den Kampf gegen Antisemitismus verstärken, jüdisches Leben in Deutschland weiter fördern“, Antrag der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 16/10776 vom 04.11.2008.

⁸⁷⁷ Bericht des unabhängigen Expertenkreises Antisemitismus, Unterrichtung durch die Bundesregierung, BT-Drs. 17/7700 vom 10.11.2011.

X Staatsangehörigkeitsrecht

1 Einbürgerung

Die Zahl der Einbürgerungen ist im Berichtszeitraum wieder angestiegen. Nachdem sie im Jahr 2008 auf 94.470 gefallen war, stieg sie 2009 auf 96.122 und 2010 weiter auf 101.570 Einbürgerungen.

Die Beauftragte hat im Berichtszeitraum Vorschläge zu verfahrensmäßigen Erleichterungen hinsichtlich der Einbürgerung erarbeitet, die Eingang in die zu überarbeitende Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsgesetz finden sollten und damit für alle Bundesländer verbindlich wären. Nach wie vor ist nämlich die Einbürgerungsquote – die sowohl Anhaltspunkt für die Einbürgerungsfreundlichkeit wie auch für die Einbürgerungswilligkeit ist – in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich. Die Bandbreite reicht dabei in den neuen Bundesländern von 0,61 % (Brandenburg) bis 1,27 % (Sachsen-Anhalt). In den alten Bundesländern (einschließlich Berlin) liegt die niedrigste Quote bei 1,00 % in Baden-Württemberg, während die Quote mit 2,19 % in Hamburg die höchste ist.⁸⁷⁸

Eine genauere Betrachtung im Kontext der Integrationspolitik bietet das sogenannte ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial.⁸⁷⁹ Dieses gibt Auskunft darüber, wie viele derjenigen Personen im Inland, die die Voraussetzungen (pauschal) erfüllen, tatsächlich eingebürgert wurden. Nachdem dieses Einbürgerungspotenzial 2009 zu 1,9 % ausgeschöpft wurde, stieg der Wert für 2010 auf 2,0 %.⁸⁸⁰

Die konkrete Einbürgerungspraxis ist nicht nur von Bundesland zu Bundesland sehr unterschiedlich, sondern auch in den Behörden vor Ort. Die Beauftragte hatte in diesem Zusammenhang auch in ihrem letzten Lagebericht eine Reihe von praktischen Problemen angesprochen. Ihr sind auch im Berichtszeitraum wieder zahlrei-

che Einzeleingaben und Problemschilderungen vorgelegt worden, die einige dieser Themenfelder⁸⁸¹ berühren.

1.1 Deutschkenntnisse

Einer der Bereiche, in dem beim praktischen Vollzug des Staatsangehörigkeitsrechts immer wieder Probleme entstehen, sind die für die Einbürgerung im Regelfall geforderten Deutschkenntnisse. Die Beauftragte erhält deshalb zu diesem Thema eine Vielzahl von Eingaben.

Einerseits betreffen diese Problemanzeigen die Frage, welches konkrete Sprachniveau im Regelfall gesetzlich gefordert wird sowie die Modalitäten des Nachweises dieser Sprachkenntnisse. Andererseits setzen sie sich mit der Frage nach der Anwendung gesetzlicher Ausnahmen und Einbürgerungserleichterungen auseinander.

Voraussetzung für die Anspruchseinbürgerung – und in der Regel auch für die Ermesseneinbürgerung – ist nach § 10 Abs. 4 StAG das Vorhandensein mündlicher und schriftlicher Kenntnisse der deutschen Sprache auf dem Niveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER). Die Regelung beruht auf einer Konkretisierung des Spracherfordernisses durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19.08.2007 (1. Richtlinienumsetzungsgesetz)⁸⁸². Dem Gesetzgeber ging es bei der Neuregelung vor allem darum, dass für die Einbürgerung nicht nur mündliche Deutschkenntnisse gefordert werden und dass bundeseinheitlich verfahren wird.⁸⁸³ Dies erschien mit Blick auf die vorher sehr uneinheitliche Praxis in den Bundesländern und die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur alten Rechtslage erforderlich. Zum Zeitpunkt der Gesetzesänderung war ein Sprachtest für das „Zertifikat Deutsch“ verfügbar, mit dem die Sprachstufe B1 GER bescheinigt wurde. Bereits im Rahmen dieses Testformats konnten fehlende Kenntnisse in einem Testteil in bestimmten Grenzen durch bessere Fertigkeiten im anderen Testteil ausgeglichen werden.

878 Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 1 Reihe 2.1 - 2010, Einbürgerungen.

879 Die Einbürgerungsquote errechnet sich aus der Zahl der Einbürgerungen im Verhältnis zur Zahl der Ausländerinnen und Ausländer im Inland, das Einbürgerungspotenzial hingegen errechnet sich aus der Zahl der Einbürgerungen im Verhältnis zur Zahl der Ausländerinnen und Ausländer mit einer Aufenthaltsdauer im Inland von acht Jahren und mehr. Zum Einbürgerungspotenzial liegen keine länderübergreifend vergleichbaren Zahlen vor.

880 Vgl. Zweiter Integrationsindikatorenbericht der Beauftragten, Indikator 1.3.

881 Keine wesentlichen Änderungen sind aus dem Bereich der Hinnahme von Mehrstaatigkeit zu berichten.

882 BGBl. I 2007, S. 1970.

883 Vgl. 7. Lagebericht, Kapitel III.1.3.1, S. 144.

Einige Bundesländer fordern nach Einführung des neuen skalierten Tests,⁸⁸⁴ der eine Gesamtbewertung der Fertigkeiten in den Feldern Hören, Lesen, Schreiben und Sprechen vorsieht,⁸⁸⁵ dass Einbürgerungsbewerber die Stufe B1 GER in den Einzelbewertungen der „produktiven“ (aktiven) schriftlichen und mündlichen Prüfungen erreichen müssen. Das Gesamtergebnis B1 kann nach dem Test aber auch erreicht werden, wenn z.B. im „reproduktiven“ Teil, in dem mündliche und schriftliche passive Sprachkenntnisse zusammen bewertet werden (Hören, Lesen) und im produktiven mündlichen Teil das Niveau B1, im produktiven schriftlichen Teil aber nur das Niveau A2 erreicht wird. Im produktiven mündlichen Teil muss jedoch immer das Niveau B1 erreicht werden. Im Einzelnen hängt das Ergebnis davon ab, welche der bestandenen einzelnen Aufgaben in ihrem Schwierigkeitsgrad mit welchem Niveau bewertet werden. Das Bewertungssystem ist sehr differenziert und auf der Höhe der sprachwissenschaftlichen Erkenntnis.⁸⁸⁶ Eine Berücksichtigung lediglich von zwei der drei im Zeugnis einzeln ausgewiesenen Bewertungsbestandteile, die alle vier Sprachkompetenzbereiche abdecken, kann deshalb dem tatsächlich erreichten Sprachniveau gerade in Grenzfällen nicht gerecht werden. Es bildet vielmehr ein reduziertes und damit unzutreffendes Bild von Sprache ab, das nicht der Wirklichkeit gesprochener und gehörter, geschriebener und gelesener Sprache entspricht.

Eine von der gutachterlichen Bewertung abweichende Gewichtung einzelner Prüfungselemente verkennt zudem, dass die staatsangehörigkeitsrechtliche Systematik in § 10 StAG mit den Regelungen zur staatlichen Integrationsförderung eng verknüpft ist. Die Verkürzung der Frist für die Anspruchseinbürgerung von acht auf sieben Jahre nach erfolgreicher Teilnahme am Integrationskurs (§ 10 Abs. 3 S. 1 StAG) wurde 2005 wie die Integrationskurse selbst durch das Zuwanderungsgesetz eingeführt und ist Ausdruck des Grundsatzes vom „Fördern und Fordern“. Daher stellen §§ 43ff, 8 Abs. 3 und 9 Abs. 2 AufenthG sowie § 17 IntV den Maßstab für die Bewertung der Sprachkenntnisse auch im Staatsangehörigkeitsrecht dar. Die Integrationskursverordnung bestimmt in § 17 Abs. 2, dass der Kurs erfolgreich abgeschlossen ist, wenn das Gesamtergebnis B1 GER erreicht wird.

Eine hiervon abweichende Bewertung bei der Einbürgerung führt zu Widersprüchen bei der Gesetzesanwen-

dung. So wäre im Rahmen der Einbürgerungsprivilegierung nach § 10 Abs. 3 S. 1 StAG ein erfolgreicher Integrationskursabschluss zwingend zu berücksichtigen, wenn das Niveau B1 insgesamt erreicht ist, im produktiven schriftlichen Teil des Tests jedoch nur das Niveau A2. Zugleich würde aber die Grundvoraussetzung ausreichender Deutschkenntnisse nach § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 StAG als nicht erfüllt gelten.

Aus Sicht der Beauftragten werden mit der Forderung nach bestimmten Ergebnissen in Einzelkategorien die gesetzlichen Anforderungen an die Deutschkenntnisse überspannt. Sie begrüßt, dass die meisten Länder entsprechend verfahren.

Auch bei der Anwendung von Ausnahmen und Erleichterungen sowie bei der Frage des Nachweises der ausreichenden Deutschkenntnisse kommt es weiterhin zu Problemen in der Praxis. Dies zeigen zahlreiche Eingaben, die der Beauftragten im Berichtszeitraum zugegangen sind.

Die Verkürzungsmöglichkeit der für den Einbürgerungsanspruch vorausgesetzten Aufenthaltszeiten von acht auf sechs Jahre nach § 10 Abs. 3 S. 2 StAG ist nach dem Wortlaut des Gesetzes eröffnet, wenn die Deutschkenntnisse über dem Niveau B1 liegen. Der Beauftragten werden immer wieder Fälle geschildert, in denen behördliche Beratung und Entscheidungen von deutlich höheren Anforderungen ausgehen und z.B. selbst bei deutlich über dem B1-Niveau liegenden Deutschkenntnissen das Vorliegen weiterer zusätzlicher Einzelintegrationsleistungen fordern. Hier werden die Anforderungen an die gesetzlich normierten besonderen Integrationsleistungen teilweise deutlich überspannt.

Immer wieder werden an die Beauftragte auch Fälle herangetragen, in denen zu geltenden Erleichterungen nicht beraten wird und damit Einbürgerungen faktisch verhindert werden. So können über 60-jährige Einbürgerungsbewerber unter erleichterten Anforderungen an die Sprachkenntnisse eingebürgert werden, wenn sie bereits zwölf Jahre und länger in Deutschland leben und ansonsten die übrigen Voraussetzungen für die Ermesseneinbürgerung nach § 8 StAG erfüllen (z.B. Lebensunterhaltssicherung ohne Bezug von steuerfinanzierten Sozialleistungen). Für diesen Personenkreis reicht es nach der geltenden Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsgesetz aus, wenn sie sich im Alltag ohne nennenswerte Probleme in Deutsch verständigen können. Damit soll den Erschwernissen Rechnung getragen werden, die ältere Personen beim Erlernen der deutschen Sprache oft haben. Eine Beratung hierzu findet seitens der Einbürgerungsbehörden kaum statt.

884 Vgl. 8. Lagebericht, Kapitel III.5.2.1.3, S. 153 f.

885 § 17 Abs. 1 Nr. 1 IntV.

886 Vgl. Perlmann-Balme, Michaela/Plassmann, Sibylle/Zeidler, Beate: Deutsch-Test für Zuwanderer A2-B1. Prüfungsziele. Testbeschreibung, S. 73 ff., www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Integrationskurse/Kurstraeger/Sonstiges/dtz-handbuch.pdf.html?nn=1655146.

1.2 Anrechenbare Aufenthaltszeiten

Das Bundesverwaltungsgericht hat im Berichtszeitraum entschieden, dass auch Zeiten eines erfolgreich abgeschlossenen Asylfolgeverfahrens ab der Stellung des Asylfolgeantrages vollständig zur Erfüllung der zeitlichen Voraussetzungen (rechtmäßiger gewöhnlicher Aufenthalt) nach § 4 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 StAG zu berücksichtigen sind.⁸⁸⁷ Das Urteil ist auch für das Einbürgerungsrecht von Bedeutung, da auch dort auf Zeiten des rechtmäßigen gewöhnlichen Aufenthalts abgestellt wird.

Nach den Feststellungen des Gerichts sind damit bei Asylfolgeverfahren auch Zeiten anzurechnen, in denen noch kein Asylverfahren durchgeführt wird, weil zunächst die Prüfung der hierfür im Asylverfahrensrecht vorgesehenen, besonderen Voraussetzungen erfolgt. Dies entspreche aber dem bewusst pauschalisierenden Regelungskonzept des Gesetzgebers. § 55 Abs 3 AsylVfG sehe bei erfolgreichem Ausgang des (ersten) Asylverfahrens eine vollständige Anrechnung der Zeit vor, in der eine gesetzliche Aufenthaltsgestattung nach § 55 Abs. 1 AsylVfG bestand. Anrechnungsbeginn sei in diesen Fällen der Zeitpunkt, in dem nach Asyl nachgesucht wurde. Gerechtfertigt sei die Anrechnung ab dem Zeitpunkt der Antragstellung auch mit Blick auf das im Staatsangehörigkeitsrecht besonders schwer wiegende Interesse an Rechtssicherheit und -klarheit.

Vor dem Hintergrund der nach wie vor bundesweit sehr unterschiedlichen Praxis bei der Anrechnung humanitärer Aufenthaltszeiten dürfte die Entscheidung auch für die künftige Umsetzung des Bundesrechts in den Ländern von Bedeutung sein. Für eine Vielzahl von in der Praxis aufgetretenen Problemfällen, die auch an die Beauftragte herangetragen wurden, stellt die Entscheidung nochmals klar, dass Zeiten einer gesetzlichen Aufenthaltsgestattung nach § 55 Abs. 1 S. 1 AsylVfG sowohl in Asyl- als auch Asylfolgeverfahren anzurechnen sind. Hierfür müssen keine weiteren besonderen Voraussetzungen erfüllt werden.⁸⁸⁸

1.3 Identitätsnachweis und Anforderungen an die Mitwirkung

Im Berichtszeitraum war das Bundesverwaltungsgericht auch mit der Frage befasst, ob eine nicht geklärte Identität der Einbürgerung nach § 10 StAG entgegenstehen kann, obwohl die Identität für die Zwecke des

Aufenthaltsrechts von der für den Aufenthalt zuständigen Behörde als geklärt angesehen wurde.

In dem Fall einer asylberechtigten türkischen Staatsangehörigen kurdischer Volkszugehörigkeit yezidischen Glaubens hatte die Einbürgerungsbehörde den Einbürgerungsantrag in erster Linie mit der Begründung abgelehnt, die Identität der Antragstellerin sei ungeklärt. Dieser Begründung folgte das Bundesverwaltungsgericht mit seiner Revisionsentscheidung vom 01.09.2011 im Ergebnis.

Zwar sei die „geklärte und feststehende Identität“ keine normierte Voraussetzung der Anspruchseinbürgerung nach § 10 StAG. Jedoch setze die Prüfung einer Reihe von gesetzlichen Einbürgerungsvoraussetzungen zwingend voraus, dass die Identität des Einbürgerungsbewerbers geklärt sei. Nur wenn feststehe, dass die Einbürgerungsbewerberin bzw. der -bewerber diejenige Person ist, für die sie bzw. er sich ausgibt, sei etwa ausreichend verlässlich zu beurteilen, ob und welche ausländische Staatsangehörigkeit er besitzt oder ob er im In- oder Ausland wegen einer Straftat verurteilt worden ist.

Auch Art. 34 S. 1 Genfer Flüchtlingskonvention, nach dem die Verpflichtung besteht, die Eingliederung und Einbürgerung anerkannter Flüchtlinge so weit wie möglich zu erleichtern, schließe die Klärung und Feststellung der Identität des Einbürgerungsbewerbers nicht generell aus. Denn bei anerkannten Flüchtlingen könne – auch aus Sicht des Bundesverwaltungsgerichts – typischerweise bestehende Beweiserschwernisse in Bezug auf ihre Identität nur durch Erleichterungen in der Beweisführung und durch deren Berücksichtigung bei der Mitwirkungspflicht Rechnung getragen werden. Auch der Umstand, dass die Einbürgerung von Flüchtlingen dadurch erleichtert ist, dass bei ihnen nach § 12 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StAG auf die Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit verzichtet wird, führe aus Sicht des Bundesverwaltungsgerichts nicht zum Wegfall der Identitätsprüfung im Einbürgerungsverfahren.

Hinweise zur praxisrelevanten Frage, welche konkreten Erleichterungen in Fällen von Beweisschwierigkeiten bei Flüchtlingen vorgesehen werden müssen, sind dem Urteil nicht zu entnehmen. Dies ist aus Sicht der Beauftragten bedauerlich und wird in der Praxis sicherlich zu Streitigkeiten und zur Verzögerung von bisher möglichen Einbürgerungen führen. Gleiches gilt für die Frage, ab wann die Identität im Einbürgerungsverfahren als nachgewiesen gelten kann. In der Praxis gibt es von Herkunftsland zu Herkunftsland unterschiedliche Dokumente und Verfahren, die als Indizien oder Belege für die Identität denkbar sind. Ab wann Zweifel der

⁸⁸⁷ BVerwG, Urteil vom 19.10.2011, Az.: 5 C 28.10.

⁸⁸⁸ So auch Nr. 4.3.1.2e) VAH.

Behörde ausreichen, um die oben beschriebene einbürgerungshindernde Wirkung zu entfalten, wird ebenfalls zu konkretisieren sein. Im Ausgangsfall hat das Bundesverwaltungsgericht die Sache zur weiteren Entscheidung an das zuständige Oberverwaltungsgericht zurückverwiesen.

Die Beauftragte wird beobachten, ob die aus flüchtlingsrechtlicher Sicht notwendigen Erleichterungen bei der Einbürgerung letztlich leerlaufen, weil die Identität von anerkannten Flüchtlingen nicht zur zweifelsfreien Überzeugung der Einbürgerungsbehörden nachgewiesen ist.

2 Optionsverfahren

Bis Ende des Jahres 2011 sind etwa 15.000 junge Erwachsene optionspflichtig (§ 29 Abs. 1 StAG) geworden. Die Optionspflichtigen werden nach § 29 Abs. 5 StAG von der zuständigen Staatsangehörigkeitsbehörde aufgefordert, sich zwischen ihrer ausländischen und ihrer deutschen Staatsangehörigkeit zu entscheiden. Damit beginnt das Optionsverfahren. Die Betroffenen müssen grundsätzlich spätestens bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres eine Entscheidung getroffen und, wenn sie Deutsche bleiben wollen, den Verlust ihrer ausländischen Staatsbürgerschaft nachgewiesen haben. Wenn sie anstreben, ihre ausländische Staatsangehörigkeit neben der deutschen zu behalten – etwa weil ihnen die Aufgabe der anderen Staatsangehörigkeit unzumutbar ist – muss der entsprechende Beibehaltungsantrag vor Vollendung des 21. Lebensjahres gestellt werden. Ob eine Beibehaltungsgenehmigung erteilt werden kann, entscheidet die Behörde. Die Beauftragte wirbt dafür, dass sich möglichst viele der Betroffenen für die deutsche Staatsangehörigkeit entscheiden.

Nach wie vor ist die bisherige Zahl der Rückmeldungen auf die behördlichen Schreiben sehr gering. In vielen Fällen bedeutet dies, dass die Betroffenen auf die Schreiben nicht reagiert haben, also auch keinen Beibehaltungsantrag stellen. Sie laufen damit Gefahr, mit Vollendung ihres 23. Lebensjahres ihre deutsche Staatsangehörigkeit zu verlieren. Für die ersten Betroffenen kann die beschriebene Folge ab dem 01.01.2013 eintreten.

Zu den bisherigen Erfahrungen mit der Umsetzung der Optionsregelung hat die Beauftragte im Berichtszeitraum ein Expertengespräch mit Behördenleiterinnen und Behördenleitern durchgeführt. Die Ergebnisse dieses Gespräches fließen auch in den Gesamtbericht zur

Evaluierung der Optionspflicht⁸⁸⁹ ein, der unter Federführung des Bundesministeriums des Innern erstellt wird.

Bei der praktischen Umsetzung des Optionsrechts konnten trotz der zum Teil komplizierten Rechtslage eine Reihe von guten und beispielhaften Ansätzen entwickelt werden. Aus der Praxis wird aber auch von einer Reihe rechtlicher und verwaltungspraktischer Probleme berichtet.⁸⁹⁰ Auch im Rahmen von Bürgeranfragen an die Beauftragte wurden Erschwernisse im Verfahren geschil- dert.

2.1 Hinweisschreiben und Informationsmaterial

So stellt etwa das behördliche Hinweisschreiben nach § 29 Abs. 1 S. 1, Abs. 5 StAG ein Problem dar. Das Optionsverfahren beginnt mit diesem gesetzlich vorgesehenen Hinweisschreiben der Behörde an die dann optionspflichtigen deutschen Staatsangehörigen. Die hierfür verwendeten Anschreiben werden überwiegend als sehr „juristisch“ und für die Zielgruppe der jungen Erwachsenen zwischen 18 und 23 Jahren als schwer verständlich eingeschätzt. Angesichts des komplizierten Verfahrens werden allerdings (auch sprachliche) Vereinfachungen ohne Einschränkungen des Inhalts und der (rechtlichen) Richtigkeit der getroffenen Aussagen kaum möglich sein. Die meisten Behörden bieten den Betroffenen mit dem Informationsschreiben zugleich auch umfassende Beratungsgespräche an, z.T. wird bereits ein konkreter Termin vorgeschlagen.

Um das Verfahren und die rechtlichen Gegebenheiten transparenter und verständlicher zu machen, hat die Beauftragte vor diesem Hintergrund im Juli 2011 einen Informationsflyer sowie im Sommer 2012 eine umfangreiche Broschüre herausgegeben.⁸⁹¹

Eine Reihe von Behörden ist dazu übergegangen nach dem gesetzlich vorgesehenen Hinweisschreiben schriftliche Erinnerungen an diejenigen zu versenden, die auf das erste Schreiben nicht reagiert haben. Dies verbessert insgesamt die Quote der Rückmeldungen, hat allerdings aus Sicht der Beauftragten keine erhebliche Verbesserung der Situation (vgl. oben) gebracht.

889 Vgl. 8. Lagebericht, Kapitel III.1.2.2, S 285 f. sowie Wachstum, Bildung, Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP vom 26.10. 2009.

890 Vgl. Auch bereits 8. Lagebericht, Kapitel III.1.2.2, S 284 ff.

891 www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragtefuerIntegration/aktuellesPresse/publikationen/node.html?gtp=426050_list%253D2.

2.2 Beibehaltungsgenehmigung

Anträge auf eine Beibehaltungsgenehmigung im Optionsverfahren basieren in der Praxis einerseits auf reinen Vorsorgeerwägungen (vgl. ausdrücklich § 29 Abs. 3 S. 3 StAG), etwa für den Fall, dass spätere Bemühungen um den Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit erfolglos bleiben. Andererseits gibt es auch sachlich-inhaltliche, nicht nur auf Vorsorgeerwägungen beruhende Begründungen.

Rein vorsorgliche Anträge zielen nicht unmittelbar auf die Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung. Sie sollen vielmehr die Möglichkeit der Erteilung der Beibehaltungsgenehmigung für die Zukunft „offen“ halten, falls eine Unzumutbarkeit später eintritt oder – z.B. im Zuge der Entlassungsbemühungen – sichtbar wird. In der Praxis kommt eine Genehmigung aus einer vorsorglichen Antragstellung heraus z.B. dann in Betracht, wenn der Verlust der anderen Staatsangehörigkeit in der verbleibenden Zeit unerwartet, trotz entsprechender Bemühungen nicht eintritt oder auf unzumutbare Schwierigkeiten trifft. Ein Motiv für die Antragstellung kann auch die begründete Aussicht auf die künftige Hinnahme der anderen Staatsangehörigkeit sein, wie etwa bei kroatischen Staatsangehörigen angesichts des am 01.07.2013 bevorstehenden Beitritts Kroatiens zur Europäischen Union.

Vor dem Hintergrund der Sicherheitserwägungen, die auch mit Blick auf den besonderen Schutz vor Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit nach Art. 16 Abs. 1 GG veranlasst sind, beraten viele Behörden tendenziell hin zu einer (vorsorglichen) Antragstellung.

Anträge auf Beibehaltungsgenehmigung werden aber über Vorsorgeerwägungen hinaus auch inhaltlich fundiert und substantiiert. Es werden konkrete Gründe dargelegt, warum die andere Staatsangehörigkeit nicht aufgegeben werden kann oder soll. Hierbei variieren die Begründungen zum Teil erheblich, angefangen von Begründungen, die eher emotionale Gesichtspunkte betreffen, über Gleichbehandlungsaspekte bis hin zu beruflichen Gründen. Über solche Anträge bzw. hinsichtlich solcher Antragsgründe muss die Behörde entscheiden, damit der Betroffene weiß, ob seine Argumente eine Unzumutbarkeit belegen. In der Praxis allerdings werden auch solche Anträge bisher kaum abgelehnt, sondern im Regelfall analog zum Verfahren bei vorsorglichen Anträgen offen gelassen.

Für die Antragstellenden wird dabei nicht immer sichtbar, ob es sich um ein vorsorgliches Offenlassen handelt bzw. warum auf das inhaltliche Vorbringen keine Entscheidung getroffen wird. Damit besteht auch die

Gefahr eines ambivalenten Signals an Betroffene: Heranwachsende ziehen möglicherweise falsche Schlüsse aus der nicht erfolgten behördlichen Rückmeldung auf ihre Antragsbegründung und warten mit Bemühungen im Entlassungsverfahren noch ab. Der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit kann in diesen Fällen nach Auffassung der Bundesregierung jedoch frühestens mit der bestandskräftigen Ablehnung des Antrags eintreten.

2.2.1 Altersgrenze für die Beantragung einer Beibehaltungsgenehmigung

Nach § 29 Abs. 3 S. 3 StAG können die Optionspflichtigen den Antrag auf eine Beibehaltungsgenehmigung nur bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres stellen. In der Praxis ist absehbar, dass es zu Schwierigkeiten kommen wird, weil Betroffene diesen Termin nicht einhalten. Es kann bei den Bemühungen um Entlassung aus der anderen Staatsangehörigkeit zeitlich nach Vollendung des 21. Lebensjahres zu unerwarteten Problemen kommen. Auch in diesen Fällen ist eine Antragstellung auf eine Beibehaltungsgenehmigung ausgeschlossen.

In anderen Fällen wird die Antragsfrist auch aus Unkenntnis versäumt. Das betrifft auch alle Fälle, in denen Betroffene auf die Behördenschreiben überhaupt nicht reagiert haben. In einigen Fällen wäre eine Erteilung zwar materiell-rechtlich ohne Weiteres möglich, ist aber mangels fristgerechter Antragstellung ausgeschlossen. Dies kann in Fällen, in denen eine Entlassung aus der anderen Staatsangehörigkeit nicht erfolgen kann, weil sie nach dem Recht des anderen Staates nicht möglich ist oder der andere Staat praktisch nicht entlässt, schließlich den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit bewirken.

2.2.2 Voraussetzungen für die Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung – viele offene Fragen

Um die Voraussetzungen für die Erteilung der Beibehaltungsgenehmigung zu normieren, hat der Gesetzgeber auf unbestimmte Rechtsbegriffe und – teilweise – auf die Praxis bei den Einbürgerungen zurückgegriffen. Bei der verwaltungspraktischen Umsetzung dieser Regelungen erweisen sich die Fallgruppen der analogen Anwendbarkeit der Einbürgerungsregelungen aus § 12 StAG als recht unproblematisch. Hier kann auf bereits bestehende Ausführungsregelungen, Rechtsprechung und langjähriges Verwaltungshandeln zurückgegriffen werden.

Anders liegt es allerdings hinsichtlich der weitergehenden Formulierung des § 29 Abs. 4 StAG. Vor dem Hintergrund,

dass es sich bei den Betroffenen um deutsche Staatsangehörige handelt und des insoweit gebotenen weiterreichenden Anwendungsbereichs, herrscht in der Praxis noch Unklarheit, welche – über die analoge Anwendung des § 12 StAG hinausgehenden – Fälle hiervon begünstigt werden. Bei den bisher erteilten Beibehaltungsgenehmigungen handelt es sich wohl ganz überwiegend um solche, die in analoger Anwendung der Einbürgerungsregelungen erteilt wurden.

Materiell-rechtlich unproblematisch sind in der Verwaltungspraxis insbesondere die Fälle, in denen neben der deutschen Staatsangehörigkeit die Staatsbürgerschaft

- eines anderen EU-Staates,
- der Schweiz oder
- von Staaten, die einen Verlust ihrer Staatsbürgerschaft rechtlich nicht vorsehen oder eine Entlassung aus ihr regelmäßig verweigern (sog. Verweigererstaaten),

vorliegt. Allerdings sind die hiervon Betroffenen nicht vom Optionsverfahren befreit. Daher gilt auch für sie die Antragsfrist für die Beibehaltungsgenehmigung. In der Praxis ist jedoch nicht auszuschließen, dass Jugendliche versäumen, rechtzeitig den erforderlichen Antrag zu stellen, weil sie irrtümlich davon ausgehen, dass z.B. Staatsangehörige mit deutscher und einer weiteren EU-Staatsangehörigkeit hiervon nicht betroffen seien. In diesen Fällen besteht nach Vollendung des 21. Lebensjahres die einzige Möglichkeit, die deutsche Staatsangehörigkeit zu behalten darin, die andere EU-Staatsangehörigkeit aufzugeben. Wenn – wie bei den „Verweigererstaaten“, die keine Entlassung aus der Staatsangehörigkeit ermöglichen – die Aufgabe nicht möglich ist, tritt der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit mit Vollendung des 23. Lebensjahres automatisch ein. Der Beauftragten wurde aus der Praxis von einer unerwartet geringen Zahl von Anträgen auf Beibehaltungsgenehmigung bei diesen Personengruppen berichtet.

Bei den übrigen Konstellationen, die von § 12 StAG erfasst werden, ist bisher im Wesentlichen nur eine Zweifelsfrage aufgekommen. Diese betrifft die Regelung zur Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei unzumutbaren Entlassungsbedingungen nach § 12 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StAG durch hohe Entlassungsgebühren: Bei der Einbürgerung sind hierzu einkommensbezogene Gebührenhöchstgrenzen festgelegt. Allerdings kann die analoge Anwendung dieser Grenzen im Optionsrecht zu Härten führen, denn hier handelt es sich durchweg um Jugendliche, die tendenziell niedrigeres Einkommen aufweisen. Im

Ergebnis könnte ein junger Deutscher, der die im Einbürgerungsrecht zumutbaren Entlassungsgebühren nicht aufbringen kann, hierdurch die deutsche Staatsangehörigkeit verlieren.

Konkrete Umsetzungsfestlegungen oder -erfahrungen mit der allgemeinen Unzumutbarkeitsregelung des § 29 Abs. 4 StAG (über die analoge Anwendung des § 12 StAG hinausgehende Konstellationen) aus der Praxis sind noch nicht bekannt geworden. Allerdings beinhaltet die Beratung zur Beibehaltungsgenehmigung oftmals den Hinweis, alle wichtigen Umstände in die Antragsbegründung einzubringen. Möglicherweise in Betracht kommende Fälle werden derzeit wohl offen gelassen, so dass bei Vorliegen der Voraussetzungen auch eine spätere positive Bearbeitung nicht ausgeschlossen ist. In diesem Zusammenhang stellt sich in der Praxis aber vor allem die Frage, ob (ggf. seit Geburt) Deutschen das Gleiche zumutbar ist, was Ausländerinnen bzw. Ausländern obliegt, die durch Einbürgerung Deutsche werden wollen.

Ob die Annahme einer Unzumutbarkeit im Sinne des § 29 Abs. 4 StAG neben tatsächlichen Gründen auch aus rechtlichen Gründen geboten sein kann, wird im Schrifttum nicht einheitlich beurteilt. So wird teilweise vertreten, dass in bestimmten Fällen mit Blick auf Art. 16 Abs. 1 GG die Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung vorgezeichnet sei. Hierfür müsse ggf. der Unzumutbarkeitsbegriff des § 29 Abs. 4 StAG genutzt werden.⁸⁹² Vertreten wird auch, dass die Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung u.U. aus unionsrechtlichen Gründen zwingend sein kann. Dies folge aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zum Verlust der Unionsbürgerschaft in der Rechtssache Rottmann⁸⁹³ und stelle eine weniger weitreichende Interpretation der Entscheidung dar, mit der die Rechtsprechung innerhalb des geltenden nationalen Staatsangehörigkeitsrechts umgesetzt werden könne.⁸⁹⁴

Aus Sicht der Beauftragten ist jedenfalls allen Betroffenen Gelegenheit zu geben, Gründe vorzubringen, wegen derer sie eine Unzumutbarkeit im Sinne des § 29 Abs. 4 StAG annehmen. Es muss ebenfalls so rechtzeitig darüber entschieden werden, dass für die Betroffenen Gelegenheit besteht, die Entscheidung der Behörde ggf. gerichtlich überprüfen zu lassen oder aber die ausländische Staatsangehörigkeit vor Vollendung des 23. Lebensjahres aufzugeben.

892 GK StAR, Berlitz, § 29 Rn. 102 f.

893 EuGH, Urteil vom 2.3.2010, Rs. C 135/08.

894 Vgl. Lämmermann, Falk: Unionsbürgerschaft und Optionspflicht – ein Widerspruch? NVwZ 2012, S 75 ff.

XI Rechtsstellung der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie anderer europarechtlich privilegierter Personen

1 Unionsbürgerinnen und Unionsbürger allgemein

1.1 Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zum „Kernbereich“

Im Berichtszeitraum ist die Frage nach dem Kernbereich der Unionsbürgerschaft (Art. 20 AEUV) ausführlich diskutiert worden. Ausgelöst wurde die Diskussion durch die Entscheidung Ruiz Zambrano des Europäischen Gerichtshofes sowie die Nachfolgeentscheidungen McCarthy und Dereci.⁸⁹⁵ Im Fall Ruiz Zambrano gewährte der Europäische Gerichtshof einem drittstaatsangehörigen Vater minderjähriger Unionsbürger ein auf Art. 20 AEUV gestütztes Aufenthaltsrecht, obwohl die Kinder nie von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch gemacht hatten. Eine Ausweisung des Vaters hätte die Kinder nach Auffassung des Gerichts de facto gezwungen, das Gebiet der Union insgesamt zu verlassen und sie daran gehindert, in den Genuss des Kernbestands ihrer Rechte als Unionsbürger zu kommen. Der Europäische Gerichtshof spricht von einem Kernbestand von Rechten, den die Unionsbürgerschaft auch dort vermittele, wo keine grenzüberschreitende Situation vorliege. Derzeit sind weitere Fälle vor dem Europäischen Gerichtshof anhängig, in denen der Umfang des Kernbereichs der Unionsbürgerschaft eine Rolle spielen dürfte.⁸⁹⁶

Wie in Kapitel XII.1.2.5. näher erläutert, ist die Ausnahmesituation in Ruiz Zambrano auf die üblichen Fälle der Familienzusammenführung von drittstaatsangehörigen Ehegatten nicht übertragbar, wie der Europäische Gerichtshof in den Fällen Dereci und McCarthy deutlich gemacht hat. Die sonstigen Auswirkungen von Ruiz Zambrano auf das nationale Ausländerrecht können noch

⁸⁹⁵ Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kapitel XII.1.2.5.

⁸⁹⁶ Vgl. nur Rs C-86/12 (Alopka). Im Fall geht es um die Frage, ob ein Aufenthaltsrecht in Luxemburg für minderjährige Unionsbürger und ihre drittstaatsangehörige Mutter (eine abgelehnte Asylbewerberin) aufgrund der Vaterschaft eines französischen Staatsangehörigen besteht, auch wenn dieser keinen Kontakt zu der Familie hat und in Frankreich lebt.

nicht abschließend beurteilt werden. So wird die Ansicht vertreten, dass eine Beeinträchtigung des Kernbereichs auch dann vorliegen könnte, wenn dem ausländischen Ehegatten eines Unionsbürgers die Ausweisung droht. Weiter wird vertreten, dass das Unionsrecht vor dem Hintergrund des Rottmann-Urteils des Europäischen Gerichtshofes auch in staatsangehörigkeitsrechtlichen Entscheidungen der Mitgliedstaaten gelte, in denen von der Freizügigkeit kein Gebrauch gemacht wurde.⁸⁹⁷ Die Urteile Dereci und McCarthy deuten nicht darauf hin, dass diese weiten Auslegungen sich durchsetzen werden.

1.2 Sonstige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes

(Auch) unabhängig von der Kernbereichsdiskussion spielt der Europäische Gerichtshof bei der Auslegung des Ausweisungsschutzes von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen eine wichtige Rolle. Zahlreiche Verfahren sind im Berichtszeitraum abgeschlossen worden oder stehen kurz vor der Entscheidung. So hat der Europäische Gerichtshof im Fall Tsakouridis entschieden, dass auch bei Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern, die seit zehn Jahren in einem Mitgliedstaat leben, der bandenmäßige Handel mit Betäubungsmitteln als Ausweisungsgrund ausreicht.⁸⁹⁸

Zudem hat der Europäische Gerichtshof im Berichtszeitraum entschieden, inwieweit Regelungen des primären oder sekundären Unionsrechts auf die Ausweisung von türkischen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern, die Rechte aufgrund der Assoziation EWG-Türkei besitzen, anwendbar sind. Im Fall Ziebell hat der Europäische

⁸⁹⁷ Vgl. zu diesen Überlegungen insbesondere Nettesheim, Martin: Der „Kernbereich“ der Unionsbürgerschaft, JZ, 2011, S. 1030, 1033 m.w.N. Lämmermann, Falk: Unionsbürgerschaft und Optionspflicht – ein Widerspruch? NVwZ 2012, S. 75 ff. Restriktiver deuten Hailbronner/Thym die Entscheidung: Hailbronner, Kay / Thym, Daniel: Die Entdeckung des Kernbereichs der Unionsbürgerschaft, NJW 2011, 2008 ff.

⁸⁹⁸ EuGH, Urteil vom 23.11.2010, Rs. C-145/09 (Tsakouridis). Zu dieser Entscheidung Frenz, Walter: Differenzierter Ausweisungsschutz von Unionsbürgern nach dem Urteil Tsakouridis, ZAR, 2011, S. 174 ff.

Gerichtshof die Übertragbarkeit von Art. 28 Abs. 3 der Freizügigkeitsrichtlinie (besonderer Ausweisungsschutz für daueraufhältige Unionsbürgerinnen und Unionsbürger) auf vom Assoziationsrecht begünstigte türkische Staatsangehörige abgelehnt.⁸⁹⁹ Das Urteil stellt eine gewisse Zäsur zur bisherigen Rechtsprechung dar, weil der Europäische Gerichtshof diese Personengruppe über Jahre mit Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern bei der Ausweisung gleichgestellt hatte. Der Europäische Gerichtshof begründet sein Urteil u.a. mit dem grundlegenden Status der Unionsbürgerschaft. Die Assoziation EWG-Türkei verfolge im Unterschied zum Unionsrecht nur ein rein wirtschaftliches Ziel und beschränke sich auf die schrittweise Herstellung der Freizügigkeit. Dies sei mit dem Status der Unionsbürgerschaft nicht zu vergleichen.

Auch außerhalb des Ausweisungsrechts sind im Berichtszeitraum wichtige Entscheidungen zur Freizügigkeit von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern ergangen. Im Fall Ziolowski⁹⁰⁰ hat der Europäische Gerichtshof beispielsweise entschieden, dass allein nach dem nationalen Recht zurückgelegte Aufenthaltszeiten bei der Berechnung der Aufenthaltsdauer eines Unionsbürgers für die Zwecke des Erwerbs eines Daueraufenthaltsrechts nicht berücksichtigt werden können.

1.3 Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38/EG

Die Europäische Kommission überprüft seit 2011 die Umsetzung der Freizügigkeitsrichtlinie durch die EU-Mitgliedstaaten. Sie hat in diesem Zusammenhang ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland und weitere 16 Mitgliedstaaten wegen partiell unkorrekter Umsetzung der Freizügigkeitsrichtlinie eingeleitet.⁹⁰¹ In einem umfangreichen Diskussionsprozess zwischen dem Bundesministerium des Innern und der Generaldirektion Justiz, welcher der Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens vorangegangen war, konnten viele der ursprünglichen Fragen und Bedenken ausgeräumt werden.

Ein für den Umfang des Familiennachzuges noch offener Streitpunkt wird voraussichtlich noch in diesem Jahr durch den Europäischen Gerichtshof im Fall Rahman entschieden.⁹⁰² Dort wird das Gericht u.a. die Frage zu klären haben, ob Art. 3 Abs. 2 der Freizügigkeitsrichtlinie (Erleichterung der Einreise und des Aufenthalts sonstiger Familienangehöriger und Lebenspartner) die Mitgliedstaaten zum Erlass von Rechtsvorschriften verpflichtet.

899 EuGH; Urteil vom 08.12.2011, Rs. C-371/08 (Ziebell).

900 EuGH, Urteil vom 21.12.2011, Rs C-424/10.

901 Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2011/2086 vom 16.06.2011.

902 Rs. C-83/11.

Im Hinblick auf das o.g. Vertragsverletzungsverfahren sind derzeit relativ geringfügige Änderungen des Freizügigkeitsgesetzes geplant. So wird voraussichtlich eine komplette Gleichstellung der Rechte von gleichgeschlechtlichen Lebenspartnerschaften mit Ehegatten beim Recht auf Einreise und Aufenthalt erfolgen. Zudem soll unabhängig von den Beanstandungen der Kommission von der Ermächtigung des Art. 35 der Freizügigkeitsrichtlinie Gebrauch gemacht werden, um Betrug und Rechtsmissbrauch, insbesondere durch das Eingehen von Scheinehen, zu verhindern.

Ebenfalls unabhängig von den Beanstandungen der Kommission soll die deklaratorische Freizügigkeitsbescheinigung abgeschafft werden, die bisher für viele Unionsbürgerinnen und -bürger eine praktische Hilfe im Behörden-, Arbeits- und Geschäftsalltag war. Die Abschaffung erfolgt auf Vorschlag der Kommunen und soll diese entlasten. Sie dient dem Bürokratieabbau. Zudem hatten sich manche Unionsbürger über den zusätzlichen Verwaltungsaufwand zur beantragung einer solchen bescheinigung beklagt.

1.4 Freizügigkeitsverordnung

Von eher rechtstechnischer Bedeutung ist das In-Kraft-Treten der Verordnung (EU) Nr. 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Freizügigkeit von Arbeitnehmern innerhalb der Union vom 05.04.2011. Mit dieser Verordnung wurde die VO (EWG) 1612/68 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft ersetzt. Die Neufassung erfolgte aus Gründen der Klarheit und Übersichtlichkeit, da die alte VO (EWG) 1612/68 mehrfach erheblich geändert worden war. Materiell-rechtliche Änderungen sind nicht erfolgt. Auch die Neufassung regelt die Ausübung der Beschäftigung und Gleichbehandlung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und hat für die Ausübung der Freizügigkeit in der Praxis erhebliche Bedeutung.⁹⁰³ Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zu der alten VO ist daher weiterhin zu beachten.

903 Hailbronner, Kay: AusLR, 52. Aktualisierung, D1 Rn. 9.

1.5 Sozialleistungsrecht und Arbeitsmarktzugang

1.5.1 Entwicklungen bei der Leistungsgewährung nach dem SGB II

Im Berichtszeitraum wurde im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung der Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch § 8 Abs. 2 SGB II geändert.⁹⁰⁴ Die vorgenommene Klarstellung müsste nun endgültig dazu führen, dass ein bestehender nachrangiger Arbeitsmarktzugang – auch in Verbindung mit einer fehlenden Perspektive auf eine Zustimmung zu einer angestrebten Beschäftigung – nicht mehr als rechtlicher Ausschluss der Erwerbstätigkeit im Sinne dieser Vorschrift bewertet wird. Für den Leistungsbezug nach dem SGB II ausreichend (war und) ist die abstrakte Möglichkeit, eine Beschäftigung aufzunehmen. Diese besteht auch bei Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern regelmäßig ab der Wohnsitznahme, bei Drittstaatsangehörigen spätestens, wenn ein Aufenthaltstitel erteilt wird.

Geprägt war der Berichtszeitraum jedoch durch die neuen Entwicklungen zur europa- und völkerrechtlichen Bewertung der „Ausländerklausel“ des § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 und Nr. 2 SGB II.

Weiterhin uneinheitlich wird die Europarechtskonformität des Leistungsausschlusses nach § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 und 2 SGB II für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger beurteilt. Während die Problematik in der Vergangenheit im Hinblick auf einen Widerspruch zu den Diskriminierungsverboten wegen der Staatsangehörigkeit nach Art. 18 und Art. 45 AEUV bzw. auf die Auslegung des Art. 24 Abs. 2 Richtlinie 2004/38 (Freizügigkeitsrichtlinie) sowie die unionsrechtliche Bewertung der Leistungen nach SGB II als Sozialhilfe erörtert wurde,⁹⁰⁵ konzentriert sich die aktuelle Diskussion auf das in Art. 4 VO (EG) 883/2004 normierte Diskriminierungsverbot gegenüber eigenen Staatsangehörigen des Mitgliedstaates.⁹⁰⁶ Im Gegensatz zur Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38/

EG, welche das Aufenthaltsrecht der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats einschließlich der Bedingungen eines solchen Aufenthalts regelt, steht bei der VO (EG) 883/2004 das Ziel der Koordinierung von Ansprüchen auf Leistungen der sozialen Sicherheit im Vordergrund. Beide Regelungen verfolgen also inhaltlich unterschiedliche Zielsetzungen.

Die VO (EG) 883/2004 ist seit Mai 2010 in Kraft. Sie gilt in den Mitgliedstaaten unmittelbar und ersetzt die bisherige VO (EWG) 1408/71.⁹⁰⁷ Der persönliche Anwendungsbereich der Verordnung und damit das Diskriminierungsverbot in Art. 4 ist nach Art. 2 Abs. 1 gegenüber der früheren VO (EWG) 1408/71 erweitert. Er erstreckt sich nicht mehr nur auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen, sondern auch auf nicht erwerbstätige Personen, die vom System der sozialen Sicherheit eines Mitgliedstaats erfasst sind. Hierzu gehören nach Art. 3 Abs. 3 auch beitragsunabhängige Leistungen, die sowohl Elemente der sozialen Sicherheit wie auch der Sozialhilfe enthalten, sofern sie gemäß Art. 70 im Anhang X aufgeführt sind. Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind als solche Leistungen von der Bundesregierung notifiziert worden und im Anhang X aufgeführt.

Im Spannungsfeld zwischen der in Art. 24 Abs. 2 der Freizügigkeitsrichtlinie enthaltenen Möglichkeit, Leistungsausschlüsse auch für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger vorzusehen und dem sich aus der VO (EG) 883/2004 ergebenden Gleichbehandlungsgebot hat sich eine umfangreiche Instanzrechtsprechung der Sozialgerichtsbarkeit entwickelt. Teilweise wird die Regelung des § 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB II für europarechtswidrig erachtet⁹⁰⁸, teilweise nicht.⁹⁰⁹

EWR-Staaten Liechtenstein, Norwegen und Island. Außerdem sind Drittstaatsangehörige, die innerhalb der EU gewandert sind, aufgrund der VO (EU) Nr. 1231/2010 ebenfalls in den Geltungsbereich dieser Verordnung einbezogen worden.

907 Hierzu umfassend und instruktiv Frings, Dorothee: Sozialleistungen für Unionsbürger/innen nach der VO 883/2004, www.fluechtlingsinfo-berlin.de.

908 LSG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 30.11.2010, Az.: L 34 AS 1501/10 B ER; Hessisches LSG, Beschluss vom 14.7.2011, Az.: L 7 AS 107/11 B ER; LSG Nds.-Bremen, Beschluss vom 11.08.2011, Az.: L 15 AS 188/11 B, LSG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 30.09.2011, Az.: L 14 AS 1148/11 B ER; LSG Baden-Württemberg, Beschluss vom 24.10.2011, Az.: L 12 AS 3938/11 ER-B.

909 LSG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 05.03.2012, Az.: L 29 AS 414/12 B ER und – für rumänische und bulgarische Staatsangehörige – das LSG NRW, Beschluss vom 18.11.2011, Az.: L 7 AS 614/11 B E; LSG Berlin-Brandenburg vom

904 Vgl. Art. 2 Abs. 12c BT-Drs 17/3404 vom 26.10.2010 bzw. das Gesetz BGBI I S. 453 und zur gesamten Problematik 7. Lagebericht, Kapitel III.8.2.2, S. 184.

905 Vgl. 8. Lagebericht, Kapitel 8.2.1, S. 181 ff.

906 Die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.04.2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit ABl. L 166 vom 30.04.2004, S. 1-42 trat in Kraft, nachdem die Verordnung (EG) 987/2009, ABl. L 284 vom 30.10.2009, S. 1-31 am 16.09.2010 verabschiedet worden war. Diese Verordnung gilt seit 01.04.2012 auch im Verhältnis zur Schweiz und voraussichtlich ab 01.06.2012 auch im Verhältnis zu den

Unbeschadet dieser Diskussion hat das Bundessozialgericht im Oktober 2010 entschieden, dass der Leistungsausschluss nach § 7 Abs. 1 S. 2 SGB II für Staatsangehörige von Vertragsstaaten des Europäischen Fürsorgeabkommens (EFA) keine Anwendung findet.⁹¹⁰ Die Bundesregierung hat als Reaktion auf die Entscheidung des Bundessozialgerichts einen Vorbehalt zum EFA eingelegt.⁹¹¹ Sie hat im Rahmen ihrer Verpflichtung, neue Rechtsvorschriften mitzuteilen, von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, mit dieser Mitteilung einen Vorbehalt hinsichtlich der Anwendung des SGB II auf die Staatsangehörigen der anderen Unterzeichnerstaaten des EFA zu erklären, um den aus Sicht der Bundesregierung europarechtskonformen Leistungsausschluss im SGB II für diese Staatsangehörige wieder herzustellen. Dem entsprechend wird in der einschlägigen Geschäftsanweisung der Bundesagentur für Arbeit zum SGB II vom 23.02.2012⁹¹² darauf hingewiesen, dass mit Wirksamwerden des Vorbehalts die Ausschlussgründe nach § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 und 2 SGB II auf die Staatsangehörigen der Vertragsstaaten des EFA „wieder“ Anwendung finden. Endgültige Rechtsklarheit zu den oben skizzierten Fragen wird wohl erst die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs bringen.

1.5.2 Übergangsfristen im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit für Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern aus den neuen Mitgliedstaaten

Zum 01.05.2011 wurde die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit für Unionsbürgerinnen und -bürger der Mitgliedstaaten der ersten Beitrittsrunde auch in Deutschland hergestellt, nachdem die sogenannte „2+3+2-Regelung“ nach dem Beitrittsvertrag ausgeschöpft worden war.⁹¹³

03.04.2012, Az. L 5 AS 2157/11 B ER, L 5 AS 2177/11 B PKH, LSG Nds.-Bremen, Beschluss vom 23.05.2012, Az.: L 9 AS 47/12 B ER.

910 BSG, Urteil vom 19.10.2010, Az.: B 14 AS 23/10 R. Frings, a.a.O., kritisiert das Urteil u.a. unter Hinweis auf Art. 8 der VO (EG) 883/2004, der alle zwischenstaatlichen Abkommen – und damit auch das EFA – außer Kraft setzt, soweit sich die Verordnung auf dieselbe Leistung bezieht.

911 Erklärung vom 15.12.2011, BGBl. 2012 II, S. 144.

912 Die Weisung der BA ist abrufbar unter www.arbeitsagentur.de/nn_166486/zentraler-Content/HEGA-Internet/A07-Geldleistung/Dokument/GA-SGB-2-NR-08-2012-02-23.html.

913 Vgl. 8. Lagebericht, Kapitel III.4.1.1, S. 318 f sowie Art. 13, 14 und 42 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt, BT-Drs. 17/6277 vom 24.06.2011 bzw. das Gesetz BGBl. I S. 2854.

Das Bundeskabinett hat darüber hinaus am 07.12.2011 beschlossen, dass Deutschland die Übergangsbestimmungen des Beitrittsvertrages mit Bulgarien und Rumänien (zweite Beitrittsrunde) zur Arbeitnehmerfreizügigkeit und zur Arbeitnehmerentsendung in den Sektoren Bau, Gebäudereinigung und Innendekoration in der Zeit vom 01.01.2012 bis 31.12.2013 in Anspruch nehmen wird. Die Bundesregierung hat der Europäischen Kommission eine entsprechende Mitteilung übermittelt.⁹¹⁴ Neben Deutschland haben acht weitere Mitgliedstaaten die Übergangsbestimmungen für die 3. Phase verlängert: Frankreich, Vereinigtes Königreich, Niederlande, Österreich, Belgien, Irland, Luxemburg und Malta.

Die Begründung der Bundesregierung gegenüber der Kommission für die weitere Inanspruchnahme stützt sich insb. auf schwerwiegende Teilstörungen des deutschen Arbeitsmarktes bei gering Qualifizierten und Langzeitarbeitslosen sowie in Ostdeutschland. Zudem wird auf Konjunkturrisiken der Eurokrise verwiesen. Außerdem werden die Einschätzungen der sachkundigen und in bewährter Weise vorab konsultierten Sozialpartner angeführt. Hierbei befürworteten insb. die Gewerkschaften eine Fortführung der Übergangsbestimmungen. Aus Sicht der BDA hätte viel für eine zügige vollständige Öffnung gesprochen. Andere Arbeitgebervertreter, wie der Zentralverband des Deutschen Handwerkes und die Verbände der Bauwirtschaft, haben sich hingegen gegen eine vollständige Öffnung ausgesprochen.

Zudem wird darauf abgestellt, dass nach den zum 01.01.2012 gleichzeitig vorgenommenen weitreichenden Öffnungen im nationalen Recht wesentliche Zulassungsbeschränkungen für rumänische und bulgarische Arbeitskräfte nur noch für Beschäftigungen mit niedrigem Qualifikationsniveau bestehen.

Mit der Entscheidung über die letztmalige Inanspruchnahme der Übergangsbestimmungen wurden Änderungen der Arbeitsgenehmigungsverordnung beschlossen: Für bulgarische und rumänische Fachkräfte mit akademischer Ausbildung wurde die Arbeitserlaubnispflicht aufgehoben, wenn sie eine einer Hochschulausbildung entsprechende Beschäftigung aufnehmen wollen. Ebenfalls von der Arbeitserlaubnispflicht befreit wurden Auszubildende und Saisonarbeitnehmerinnen bzw. Saisonarbeitnehmer aus diesen Mitgliedstaaten. Bei Beschäftigungen, die eine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzen, wurde für die Neu-Unionsbürgerinnen und Neu-Unionsbürger und ihre freizügigkeitsberechtigten Familienangehörigen auf die Vorrangprüfung verzich-

914 BAnz 2011, S. 4653, 2012, S. 26.

tet.⁹¹⁵ Schließlich wurde die ohnehin fast bedeutungslos gewordene Anwerbestoppausnahmereverordnung endgültig aufgehoben.

1.6 Zuzug von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern aus Rumänien und Bulgarien

Im Berichtszeitraum haben Fragen zur Freizügigkeit von Staatsangehörigen der neuen Beitrittsstaaten eine besondere Rolle gespielt. Hintergrund ist der verstärkte Zuzug von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern aus Rumänien und Bulgarien in einige deutsche Städte, von denen viele den Roma zugerechnet werden. Inwieweit diese Annahme richtig ist, kann abschließend nicht beurteilt werden, da in Deutschland die ethnische Zugehörigkeit statistisch nicht erfasst wird.

Auch gibt es keine aktuellen Untersuchungen zur Situation der hier lebenden Rumänen und Bulgaren. Hinsichtlich der Roma aus diesen Ländern dürfte unbestritten sein, dass Diskriminierungen insbesondere in den Bereichen Arbeit, Wohnung, Bildung und medizinische Versorgung regelmäßig vorkommen.⁹¹⁶ Die durch den verstärkten Zuzug entstandenen sozialen Probleme (Beschulung, Überbelegung von Wohnungen, medizinische Versorgung etc.) resultieren zum einen daraus, dass dieser sich auf Stadtteile konzentriert, die schon zuvor durch eine hohe Arbeitslosigkeit, niedrige Mieten und einen hohen Migrantenanteil geprägt sind. Zum anderen hängen sie auch mit der weiterhin bestehenden Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der gleichzeitig unbeschränkt geltenden Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit zusammen. Dieses Nebeneinander dürfte die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass die Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit in der Praxis mitunter durch Scheinselbständigkeiten oder illegale Beschäftigungen umgangen werden.

Deutschland hat eine besondere historische Verantwortung gegenüber den Roma. Mehr als 90 % der Romabevölkerung wurde im Nationalsozialismus in Deutschland und Österreich vernichtet. Deutschland unterstützt daher

die im Rahmen der ungarischen Ratspräsidentschaft initiierten Maßnahmen zur Verbesserung der Lage der Roma in Europa nachdrücklich.⁹¹⁷ Die Kommission hat den Mitgliedstaaten insbesondere Maßnahmen in den Kernbereichen Bildung, Beschäftigung, Gesundheitsvorsorge und Wohnraum empfohlen. Da die Situation der Roma in den einzelnen Mitgliedstaaten historisch bedingt sehr unterschiedlich ist, dürften die genannten Kernbereiche in unterschiedlichem Ausmaß in den Mitgliedstaaten eine Rolle spielen.

Ende 2011 hat die Bundesregierung ihren Bericht hierzu der Kommission vorgelegt.⁹¹⁸ Im Bericht bekennt sich die Bundesregierung ausdrücklich zum Verbot der Diskriminierung ethnischer Minderheiten. Er benennt die für die Gruppe der Roma durch den Bund wie die Länder initiierten gezielten Unterstützungsmaßnahmen. Die Bundesregierung sieht für die hier lebenden ausländischen Sinti und Roma, die als Unionsbürgerinnen und Unionsbürger oder (Bürgerkriegs-)Flüchtlinge nach Deutschland gekommen sind, eine nationale Integrationsstrategie aber nicht für erforderlich an, da diese Personen Zugang zu denselben Integrationsprogrammen wie andere Ausländergruppen haben.⁹¹⁹ Am 22.03.2012 fand in Brüssel eine große Roma-Konferenz statt, auf der die Umsetzung der nationalen Programme/Strategien beraten wurde. Die Kommission hat am 23.05.2012 zu den Roma-Politiken der Mitgliedstaaten einen Bericht vorgestellt.

Im Berichtszeitraum haben zahlreiche Bundestagsabgeordnete im Wege von gemeinsamen Briefen und kleinen Anfragen auf die durch den Zuzug entstehenden sozialen Schwierigkeiten vor Ort aufmerksam gemacht.⁹²⁰ Auch wurde die Bundesregierung mehrfach gefragt, was sie (auf europäischer Ebene) unternimmt, um den starken Zuzug von Sinti und Roma aus Rumänien und Bulgarien zu steuern und die betroffenen Kommunen besser zu entlasten. In den Antworten der Bundesregierung wurde

915 Zur Frage der Zulässigkeit von arbeitsmarktlichen Beschränkungen für studierende Neu-Unionsbürgerinnen und -bürger vgl. das noch laufende EuGH-Verfahren, Rs. C-15/11 (Sommer vs. Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wien) und dort die Schlussanträge des Generalanwalts Niilo Jääkinen vom 01.03.2012.

916 Vgl. nur Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe vom 06.07.2011, BT-Drs. 17/6446, der Anträge aller Fraktionen bis auf DIE LINKE umfasst.

917 Mitteilung der Kommission vom 05.04.2011, Ratsschlussfolgerungen des EPSCO Rates vom 19.05.2011 und Billigung durch den Europäischen Rat am 23./24.06.2011.

918 Bericht der Bundesrepublik Deutschland an die Europäische Kommission – EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020 – Integrierte Maßnahmenpakete zur Integration und Teilhabe der Sinti und Roma in Deutschland.

919 Die Stiftung Erinnerung, Verantwortung, Zukunft hat im März 2011 der Europäischen Kommission einen nicht repräsentativen und methodisch defizitären „Ergänzungsbericht“ vorgelegt. Auf der Basis von Befragungen von betroffenen Akteuren wird dort ein kritisches Bild zur Situation der Sinti und Roma in Deutschland gezeichnet. Der Ergänzungsbericht kann unter www.stiftung-evz.de abgerufen werden.

920 Vgl. zuletzt Schriftliche Frage vom 10.02.2012 (Nr. 2/146).

auf die Grundlage des europäischen Freizügigkeitsrechts hingewiesen, wonach eine „Steuerung“ der Zuwanderung von Unionsbürgerinnen und -bürgern nicht möglich und eine Aufenthaltsbeendigung nur unter engen Voraussetzungen zulässig ist.

Die Beauftragte hält es hinsichtlich der ausländischen Roma nicht für ausreichend, lediglich auf die bestehenden Integrationsangebote für in Deutschland lebende Ausländer zu verweisen. Vielmehr erscheint ein gemeinsames integrationspolitisches Vorgehen von staatlicher wie kommunaler Seite sowie von den Roma-Vertretern zur Verbesserung der Zugangschancen der hier lebenden ausländischen Roma erforderlich. Auch zeigt sich erneut, dass auch diese Gruppe einen Anspruch auf Teilnahme an Integrationskursen haben sollte.

2 Assoziationsrecht

Im Berichtszeitraum hat der Europäische Gerichtshof wie schon in den Vorjahren seine Rechtsprechung zum assoziationsrechtlichen Verschlechterungsverbot und zum Ausweisungsschutz fortentwickelt und offene Fragen beantwortet.⁹²¹ Bis zur Entscheidung „Soysal“ des Europäischen Gerichtshofs⁹²² war das Assoziationsrecht in Deutschland ein ausländerrechtliches Spezialgebiet. Die Dimensionen der Beitrittsassoziation fanden in den ausländerpolitischen Debatten keine ausreichende Beachtung.⁹²³

Mit der „Soysal-Entscheidung“, die weitreichende Folgen für die nationale und die europäische Migrationspolitik hat, wurde einer breiteren juristischen und politischen Öffentlichkeit zunehmend deutlich, dass der rechtliche Status der vom Assoziationsrecht begünstigten türkischen Staatsangehörigen in den Bereichen Arbeitnehmerfreizügigkeit, Dienstleistungsfreiheit und Niederlassungsfreiheit dem von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern angenähert wird. Auch der Umstand, dass sich assoziationsrechtliche Vergünstigungen nicht nur auf die rechtliche Ausgestaltung des Aufenthalts, sondern auch auf die erstmalige Einreise erstrecken können, rückte in den Fokus. Assoziationsrechtliche Fragen waren daher im

Berichtszeitraum auch Gegenstand zahlreicher parlamentarischer Anfragen⁹²⁴ und wissenschaftlicher Erörterungen.⁹²⁵

2.1 Das Verschlechterungsverbot

Nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes entfalten die Standstill-Klauseln der Art. 41 Abs. 1 Zusatzprotokoll zum Assoziationsabkommen EWG-Türkei (ZP) und Art. 13 Assoziationsratsbeschluss (ARB) 1/80 unmittelbare Wirkung für den Bereich der Dienstleistungs- und der Niederlassungsfreiheit (Art. 41 ZP) sowie der Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 13 ARB 1/80).

Diese Klauseln begründen keine materiellen Rechte. Sie verbieten den Mitgliedstaaten aber in Bezug auf die unter das Assoziationsrecht fallenden türkischen Staatsangehörigen die Verschlechterung einmal erreichter materiell- und verfahrensrechtlicher Standards. Türkische Staatsangehörige haben daher einen assoziationsrechtlich begründeten Anspruch auf eine Behandlung nach dem in der historischen⁹²⁶ Rechtsentwicklung für sie günstigsten Recht. Es ist dabei nicht erforderlich, dass sie bereits eine assoziationsrechtlich gefestigte Rechtsposition innehaben. Seit den Entscheidungen „Tum und Dari“,⁹²⁷ „Soysal“ und „Sahin“⁹²⁸ vertritt der Europäische Gerichtshof die Rechtsauffassung, dass sich das Verschlechterungsverbot nicht nur auf die Rechte nach der Einreise und während eines ordnungsgemäßen Aufenthalts, sondern bereits auf die Modalitäten für die Einreise und die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis erstreckt. Diese Entwicklung zeichnete sich in der Rechtsprechung des Europäischen

924 U.a. BT-Drs. 17/2816, Antwort der Bundesregierung vom 27.08.2010 auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke; BT-Drs. 17/4623, Antwort der Bundesregierung vom 02.02.2011 auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke, BT-Drs. 17/5884, Antwort der Bundesregierung vom 23.05.2011 auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke, BT-Drs. 17/6970, Antwort der Bundesregierung vom 09.09.2011 auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke; BT-Drs. 17/8318, Antwort der Bundesregierung vom 10.01.2012 auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke.

925 Vgl. zuletzt Zeran, Ünal: ebd. sowie Teil 2, Asylmagazin 2011, S. 398; Hailbronner, Kay: Einreise und Aufenthalt türkischer Staatsangehöriger im Assoziationsrecht EWG-Türkei, ZAR 2011, S. 322; Farhat, Anuscheh: Von der Stillhaltepflicht zur zeitlichen Meistbegünstigung im Assoziationsrecht mit der Türkei, NVwZ 2011, S. 343; Gutmann, Rolf: Assoziationsrechtlicher Schutz gegen Gebühreninflation, InfAuslR 2011, S. 413.

926 Farhat, a.a.O.

927 EuGH, Urteil vom 20.09.2007, Rs. C-16/05.

928 EuGH, Urteil vom 17.09.2009, Rs. C-242/06.

921 Vgl. ausführlich zur Geschichte des Abkommens und den assoziationsrechtlich Begünstigten Zeran, Ünal: Gewitterwolken über dem deutschen Aufenthaltsgesetz Teil 1, Asylmagazin 2011, S. 321.

922 EuGH, Urteil vom 19.02.2009, Rs. C-228/06. Vgl. dazu 8. Lagebericht, Kapitel III.4.2.2,

923 Vgl. schon 5. Lagebericht, Kapitel IV.1, S. 118; 6. Lagebericht, Kapitel, IV.3, S. 461-463, 7. Lagebericht, Kapitel III.4, S. 169-170 und 8. Lagebericht, Kapitel III.4.2.2 und III.4.2.3, S. 322-324.

Gerichtshofs spätestens seit 2003 ab.⁹²⁹ In seinen Entscheidungen „Toprak und Oguz“⁹³⁰ und „Dereci“⁹³¹ hat der Europäische Gerichtshof aus den Stillhalteklauseln „zeitliche Meistbegünstigungsklauseln“ gemacht. Nach dieser Rechtsprechung soll auch die Rücknahme zwischenzeitlicher Vergünstigungen für Assoziationsberechtigte unzulässig sein.

Die Klauseln werden trotz der unterschiedlichen Formulierungen vom Europäischen Gerichtshof einheitlich und weit ausgelegt, so dass sie im Ergebnis für Selbständige, Inhaber der Dienstleistungsfreiheit sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit ihren Familienangehörigen gleich anzuwenden sind. Unterschiedlich sind allerdings die materiellen Rechte, die durch die Klauseln gewährt werden, soweit die Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen in der Vergangenheit für die genannten Gruppen unterschiedlich waren.

In der Fachdiskussion wird unter Berufung auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs darauf verwiesen, dass das Verschlechterungsverbot für Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen im deutschen Aufenthaltsrecht u.a. folgende rechtlichen Regelungsbereiche betreffen könnte:⁹³²

- die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nur für höchstens ein Jahr, wenn das Sprachniveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens (GER) nicht erreicht ist (§ 8 Abs. 3 S. 6 AufenthG);
- das Erfordernis einer Aufenthaltserlaubnis für Kinder vor Vollendung des 16. Lebensjahres;
- die Voraussetzung der einfachen Sprachkenntnisse auf dem Niveau A1 GER für den Ehegattennachzug;⁹³³
- die Verlängerung der Frist zum Erwerb des eigenständigen Aufenthaltsrechts von Ehegatten

nach § 31 Abs. 1 AufenthG von zwei auf drei Jahre;⁹³⁴

- die Abschaffung der unbefristeten Arbeitserlaubnis, später Arbeitsberechtigung zugunsten des „one-stop-government“ durch das Zuwanderungsgesetz. Diese Frage betrifft Fälle des Ehegattennachzugs zu Deutschen, in denen früher mit dem unbeschränkten Arbeitsmarktzugang wahrscheinlich auch ein Aufenthaltsrecht einherging.⁹³⁵

Nach der Gegenauffassung dürfen die Verschlechterungsverbote des Assoziationsrechts nicht überdehnt werden. Demnach müssten dem Gesetzgeber Regelungen, die keinen unmittelbaren Bezug zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit aufweisen, weiterhin möglich sein. Auch integrationspolitische Maßnahmen fielen nicht in den Anwendungsbereich des Assoziationsrechts. Generell wird die durch die Rechtsfortbildung des Europäischen Gerichtshofs bewirkte Ausdehnung des Assoziationsrechts kritisiert, weil sie sich vom Willen der Vertragsparteien gelöst habe und zu einer fortschreitenden Inkompatibilität der durch das Assoziationsrecht unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Regelungen mit dem Unionsrecht führe.⁹³⁶

Für Selbständige wird diskutiert, ob die hohen Anforderungen des § 21 AufenthG gegen das Verschlechterungsverbot verstoßen, da vor Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes lediglich eine Prognose verlangt wurde, ob das Unternehmen erfolgreich betrieben werden kann.

Infolge der Entscheidung „Soysal“ hatte die Bundesregierung die Visumpflicht für einige Bereiche der aktiven Dienstleistungsfreiheit aufgehoben.⁹³⁷ Das OVG Berlin-Brandenburg hat mittlerweile dem Europäischen Gerichtshof die Frage vorgelegt, ob auch die passive Dienstleistungsfreiheit unter Art. 41 ZP fällt, und ob sich dies auch auf Verwandtenbesuche erstreckt, bei denen zwangsläufig Dienstleistungen in Anspruch genommen werden, bei denen aber nicht die Wahrnehmung der Dienstleistungsfreiheit im Vordergrund steht.⁹³⁸

929 Vgl. kritisch Hailbronner, Kay: Die Stillhalteklauseln des Assoziationsrechts EWG/Türkei, ZAR 2004, S. 45 ff, der in der Entscheidung „Abatay“ die spätere Entwicklung angelegt sah.

930 EuGH, Urteil vom 09.12.2010, Rs. C-300/09 und C-301/01.

931 EuGH, Urteil vom 15.11.2011, Rs. C-256/11.

932 Vgl. die Übersicht des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages „Anwendungsbereiche und Auswirkungen der Stillhalteklausele im Assoziationsrecht der EU mit der Türkei“, WD 3 – 3000 – 188/11, www.migrationsrecht.net/doc_details/1543-anwendungsbereiche-und-auswirkungen-der-stillhalteklausele-im-assoziationsrecht-der-eu-mit-der-tuerkei.html sowie bei Zeran, Ünal: a.a.O. Teil 2.

933 Eine der deutschen Regelung entsprechende Regelung wurde in den Niederlanden im Jahr 2011 wieder abgeschafft.

934 Nach Auffassung der Bundesregierung erstreckt sich das Verschlechterungsverbot allerdings nur auf nachgezogene Ehegatten, die bereits eine Arbeit aufgenommen haben.

935 Vorabentscheidungsersuchen des Hamburgischen OVG, Rs. C-268/11.

936 Hailbronner, Kay: Einreise und Aufenthalt türkischer Staatsangehöriger im Assoziationsrecht EWG-Türkei – Anmerkungen zur Rechtsprechung des EuGH, ZAR 2011, 322.

937 Vgl. 8. Lagebericht, Kapitel III.4.2.2, S. 322 f.

938 EuGH, Rs. C-221/11 („Demirkan“), OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 13.04.2011, Az.: 12 B 46.09, www.gerichtsentscheidungen.berlin-brandenburg.de. Das VG München hat dagegen selbst entschieden, dass auch die passive Dienst-

Für alle vom Assoziationsrecht begünstigten türkischen Staatsangehörigen stellt sich auch die Frage nach der Zulässigkeit der Gebührenhöhe für die Erteilung der Aufenthaltstitel. Insbesondere durch die Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels liegen die Gebühren nun – auch inflationsbereinigt – drastisch über denen, die in den Jahren 1973 bzw. 1980 erhoben wurden.⁹³⁹

dieses Interesses unerlässlich ist.“ Auf diese Personen sind damit auch weiterhin nicht die Ausweisungsregeln des Aufenthaltsgesetzes, sondern § 6 Abs. 2 FreizügG/EU anzuwenden.

2.2 Ausweisungsschutz

In ständiger Rechtsprechung hatte der Gerichtshof die für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger geltenden Regeln im Rahmen seiner Auslegung des Art. 14 ARB 1/80 auch auf vom Assoziationsrecht begünstigte türkische Staatsangehörige angewendet. Mit der Verabschiedung der Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38/EG hatte die Europäische Union allerdings einen noch erhöhten Ausweisungsschutz für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger nach zehnjährigem Aufenthalt eingeführt. Diese können nach Art. 28 Abs. 3 der Freizügigkeitsrichtlinie nur noch aus zwingenden Gründen der öffentlichen Sicherheit ausgewiesen werden.⁹⁴⁰

Mit der Entscheidung „Ziebell“⁹⁴¹ hat der Europäische Gerichtshof nun die Frage verneint, ob auch dieser verbesserte Ausweisungsschutz auf das Assoziationsrecht übertragbar ist. Es handele sich bei Art. 28 Abs. 3 Freizügigkeitsrichtlinie um eine grundlegende Fortentwicklung des Unionsrechts vor dem Hintergrund der Einführung der Unionsbürgerschaft. Da diese zum Zeitpunkt der Schaffung des Assoziationsrechts nicht absehbar gewesen sei, sei der erhöhte Ausweisungsschutz auf Art. 14 ARB 1/80 nicht übertragbar. Für die mit der Freizügigkeitsrichtlinie aufgehobene Richtlinie 64/221/EWG, die bisher den Bezugsrahmen auch für den assoziationsrechtlichen Ausweisungsschutz dargestellt hatte, findet der Europäische Gerichtshof als neuen Bezugsrahmen die „Daueraufenthaltsrichtlinie“ 2003/109/EG. Deren in Art. 12 formulierten Regelungen zum Ausweisungsschutz misst er den gleichen Inhalt bei. Auch zukünftig ist die Ausweisung von Inhabern eines Aufenthaltsrechts nach den Art. 6 oder 7 ARB 1/80 also nur zulässig, wenn „das persönliche Verhalten des Betroffenen gegenwärtig eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefahr für ein Grundinteresse der Gesellschaft des Aufnahmemitglieds darstellt und die Maßnahme für die Wahrung

leistungsfreiheit erfasst ist: Urteil vom 09.02.2011, M23 K 10.1983. Das Urteil ist noch nicht rechtskräftig.

939 Vgl. Gutmann, Rolf: InfAuslR 2011, S. 414.

940 Wann ein zwingender Grund vorliegt, war Gegenstand des EuGH Verfahrens „Tsakouridis“; vgl. Kapitel XI.1.2.

941 EuGH, Urteil vom 08.12.2011. Rs. C-371/08.

XII Aufenthaltsrecht von Drittstaatsangehörigen

1 Entwicklungen im Aufenthaltsrecht

1.1 Sicherung des Lebensunterhalts als Voraussetzung für die Erteilung und Verlängerung von Aufenthaltsrechten

1.1.1 Familiennachzug und Sicherung des Lebensunterhalts

Die Beauftragte hat in ihren letzten Berichten die Berechnung des Lebensunterhalts als Voraussetzung für die Erteilung und Verlängerung eines Aufenthaltstitels und die europarechtlichen Einflüsse darauf ausführlich dargestellt.⁹⁴² Aktuelle Entwicklungen sind bei der Lebensunterhaltssicherung zum Familiennachzug zu verzeichnen. Hierauf konzentrieren sich die folgenden Ausführungen.

Als direkte Folge der Chakroun-Entscheidung des EuGH⁹⁴³ hat das Bundesverwaltungsgericht seine bisherige Rechtsprechung⁹⁴⁴ zur Berechnung des Lebensunterhalts im Anwendungsbereich der Familiennachzugsrichtlinie modifiziert. Nunmehr darf bei der Bemessung des Unterhaltsbedarfs der Freibetrag für Erwerbstätigkeit nach § 11 Abs. 1, S. 1 i.V.m. § 11 b Abs. 1 Nr. 6, Abs. 3 SGB II nicht mehr zu Lasten des nachzugswilligen Ausländers angerechnet werden, da dieser Freibetrag nicht unter den unionsrechtlichen Begriff der Sozialhilfe nach Art. 7 Abs. 1 c) der Richtlinie falle.⁹⁴⁵ Die Werbungskosten könnten dagegen weiter angerechnet werden; diese könnten im Einzelfall aber auch niedriger ausfallen, wenn die Ausländerin bzw. der Ausländer einen geringeren Bedarf nachweist. In diesem Zusammenhang ist auf die (erfolglose) Gesetzesinitiative von Berlin zur Änderung des § 2 Abs. 3 S. 2 AufenthG hinzuweisen, wonach die o.g.

Freibeträge generell – also nicht nur beim Familiennachzug – nicht berücksichtigt werden sollen.⁹⁴⁶

In der Chakroun-Entscheidung hat der EuGH zudem festgestellt, dass die Genehmigung der Familienzusammenführung die Grundregel ist, weshalb die durch Art. 7 Abs. 1 c) der Richtlinie verliehene Befugnis, den Familiennachzug von der Sicherung des Lebensunterhalts abhängig zu machen, eng auszulegen sei. Die Mitgliedstaaten dürften daher einen bestimmten Betrag als Richtbetrag angeben, der aber nicht als Mindesteinkommen zu verstehen sei. Im Ergebnis hält der EuGH im Anwendungsbereich der Familiennachzugsrichtlinie eine Einzelfallentscheidung für erforderlich.⁹⁴⁷

Im deutschen Recht setzt der Familiennachzug zu einem Ausländer weiterhin in der Regel den Nachweis der Unterhaltssicherung voraus (§ 30 AufenthG i.V.m. § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG). Die Ausländerbehörden dürfen also nur bei einem „atypischen“ Sachverhalt eine Ausnahme zulassen, wobei diese Ausnahmen nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts eng auszulegen sind.⁹⁴⁸ Nach Auffassung der Beauftragten ist es rechtsdogmatisch problematisch, im Rahmen der Prüfung einer Ausnahme vom Regelfall die vom EuGH geforderte Einzelfallprüfung durchzuführen. Hält man dies für europarechtlich zulässig, dann muss aber Folgendes beachtet werden: Je geringer der Abstand zwischen Bedarf und den zur Verfügung stehenden Mitteln ist, desto eher ist – unter Berücksichtigung der sonstigen Umstände des Einzelfalls – eine Ausnahme vom Regelfall anzunehmen. Andernfalls wäre der von der Behörde errechnete Bedarf doch ein Mindesteinkommen und kein Richtbetrag.

942 vgl. 8. Lagebericht, Kapitel III.2.1.

943 EuGH, Urteil vom 04.03.2010, Rs. C-578/08. Vgl. hierzu ausführlich im 8. Lagebericht, Kapitel III.2.1.

944 BVerwG, Urteil vom 26.08.2008, 1 C 32.07. Vgl. insoweit auch die Darstellung im 8. Lagebericht, Kapitel III.2.1.

945 BVerwG, Urteil vom 16.11.2010, 1 C 20.09. Zur Begründung stellt das Gericht ausdrücklich fest, dass der Freibetrag in erster Linie aus arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Gründen gewährt wird, nicht aber einen Mangel an festen und regelmäßigen Einkünften ausgleichen soll.

946 BR-Drs. 206/10 vom 16.04.2010. Dieser „großzügige“ Ansatz vermeidet – im Gegensatz zur Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, welche nur den Familiennachzug zu Ausländern erfasst – das Problem der Inländerdiskriminierung. In der Praxis dürfte dies aber nur sehr selten eine Rolle spielen, da beim Nachzug zu Deutschen gemäß § 28 Abs. 1 S. 2 AufenthG in der Regel von der Lebensunterhaltssicherung abgesehen wird.

947 Dieses Ergebnis sieht der EuGH auch durch Art. 17 der RL gestützt, der eine individualisierte Prüfung der Anträge auf Zusammenführung verlange.

948 Eine Ausnahme sei aber dann anzunehmen, wenn die Erteilung aus Gründen höherrangigen Rechts geboten ist, weil z.B. die Herstellung der Familieneinheit in einem anderen Land nicht möglich ist. BVerwG, Urteil vom 30.04.2009, Az.: 1 C 3/08.

Die Beauftragte wird sich bei der anstehenden Überarbeitung der Verwaltungsvorschriften dafür einsetzen, dass die Grundsätze der Chakroun-Entscheidung bei der Anwendung der deutschen Regelungen zum Familiennachzug (konkret zu § 2 Abs. 3 und § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG i.V.m. § 30 AufenthG) angemessen berücksichtigt werden.

1.1.2 Lebensunterhalt bei Familien

Im letzten Lagebericht war noch nicht höchstrichterlich entschieden, ob bei der Berechnung des Lebensunterhalts auch außerhalb des § 27 Abs. 3 AufenthG auf die in einer Bedarfsgemeinschaft lebende Kleinfamilie abgestellt werden muss.⁹⁴⁹ Dies hat das Bundesverwaltungsgericht zwischenzeitlich in mehreren Urteilen im Grundsatz bejaht.⁹⁵⁰ Eine Sicherung des Lebensunterhalts im Sinne von § 2 Abs. 3 AufenthG liegt also noch nicht vor, wenn die Ausländerin bzw. der Ausländer mit seinem Erwerbseinkommen seinen eigenen Bedarf decken kann, der Ehepartner und die Kinder aber auf Leistungen nach dem SGB II angewiesen sind.

Von dieser Regel hat das Bundesverwaltungsgericht aber bereits eine wichtige Ausnahme zugelassen.⁹⁵¹ Umfasst eine Familie deutsche Familienangehörige, besteht der Grund für die Regelung – die Vermeidung zusätzlicher Belastungen der öffentlichen Haushalte – nicht, weshalb das Bundesverwaltungsgericht eine Ausnahme vom Regelfall des § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG angenommen hat. Das Einkommen der Klägerin – einer iranischen Staatsangehörigen mit zwei deutschen Kindern – reichte aus, ihren eigenen Lebensunterhalt zu sichern. Die Bedarfslücke entstand nur durch den Unterhaltsbedarf ihrer Kinder. Die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis an die Mutter führte daher zu keiner Verfestigung des Aufenthalts der Kinder. Als Deutsche haben diese selbstverständlich auch dann ein Aufenthaltsrecht, wenn sie Sozialhilfe beziehen.

Nach Ansicht der Beauftragten kommt eine Ausnahme vom Regelfall auch für den Anwendungsbereich des § 35

949 Vgl. hierzu ausführlich den Streitstand im 8. Lagebericht, Kapitel III.2.3.

950 BVerwG, Urteil vom 16.11.2010, 1 C 20.09; BVerwG Beschluss vom 16.08.2011, 1 C 4.10. Die letztere Entscheidung erging zu § 9 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG. Das BVerwG sah auch die unverheiratete Mutter mit den Kindern und dem Vater der Kinder als Bedarfsgemeinschaft an, deren Unterhalt insgesamt gesichert sein müsse.

951 BVerwG, Urteil vom 16.08.2011, 1 C 12.10. Die Notwendigkeit einer Ausnahme in diesen Fällen ist wohl nicht zuletzt dem Beschluss des BVerfG vom 11.05.2007, 2 BvR 2483/06 geschuldet.

AufenthG in Betracht; also für minderjährige Kinder, die im Zeitpunkt der Vollendung des 16. Lebensjahres seit fünf Jahren eine Aufenthaltserlaubnis besitzen und eine Niederlassungserlaubnis erhalten haben. Auch diese Kinder haben einen Anspruch, dauerhaft in Deutschland zu leben, auch wenn ihr Lebensunterhalt nicht gesichert ist. Eine weitere Belastung der öffentlichen Hand scheidet daher auch hier aus, wenn den Eltern ein Aufenthaltstitel erteilt wird.

Auch aus anderen Gründen sind Ausnahmen denkbar: So werden beispielsweise in Nordrhein-Westfalen Kinder, die ein Bleiberecht nach § 25a AufenthG haben, bei der Bedarfsberechnung der Familie nicht berücksichtigt, da ansonsten der Zweck des Bleiberechts leer liefe.

1.2 Ehegattennachzug und Kenntnisse der deutschen Sprache

Seit 2007 sind jährlich zwischen 30.000 und 35.000 Drittstaatsangehörige im Wege des Ehegattennachzuges nach Deutschland gekommen (vgl. Tabelle 47 im Anhang). Damit hat sich im Berichtszeitraum der Rückgang des Nachzugs von drittstaatsangehörigen Ehegattinnen und Ehegatten nicht weiter fortgesetzt, sondern hat sich auf diesem vergleichsweise niedrigen Niveau stabilisiert. Zum Vergleich: In Italien sind 2010 ca. 160.200 Drittstaatsangehörige im Wege des Familiennachzuges nach Italien zu Nicht-EU-Bürgern nachgezogen; im Vereinigten Königreich waren es 103.187, in Spanien 89.905 und in Deutschland 28.200.⁹⁵²

1.2.1 Sprachnachweis

Auch in diesem Berichtszeitraum stand die praktische Umsetzung des Erfordernisses von Kenntnissen der deutschen Sprache vor der Ausreise im Zentrum des Interesses. Dies zeigt nicht zuletzt die große Anzahl der parlamentarischen Anfragen.

Die Bundesregierung hat dem Bundestag im Herbst 2010 ihren Evaluierungsbericht zur Praxis des Sprachnachweises vorgelegt.⁹⁵³ An der Evaluierung waren das Auswärtige

952 Grünbuch der Europäischen Kommission vom 15.11.2011 zum Recht auf Familienzusammenführung von in der Europäischen Union lebenden Drittstaatsangehörigen (RL 2003/86/EG), Anhang, S. 11 „Familienzusammenführung in Zahlen“.

953 Bericht über die Evaluierung des Nachweises einfacher Deutschkenntnisse beim Ehegattennachzug nach dem Aufenthaltsgesetz: Sprachlern- Sprachtestangebote, Visumverfahren; BT-Drs. 17/3090 vom 24.09.2010.

Amt, das Goethe-Institut, das Bundesministerium des Innern und die Beauftragte beteiligt. Der Bericht zeigt auf, wie Kenntnisse der deutschen Sprache im Visumverfahren bei deutschen Auslandsvertretungen nachgewiesen und welche Möglichkeiten zum Spracherwerb und zur Ablegung des Sprachtests im Ausland – insbesondere beim Goethe-Institut – angeboten werden. Die Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass die gesetzlichen Anforderungen für die Betroffenen erfüllbar sind und das Verfahren zumutbar ist.

1.2.2 Nachhaltigkeit der erworbenen Sprachkenntnisse

Die integrationspolitisch wichtige Frage der Nachhaltigkeit der im Ausland erworbenen Sprachkenntnisse war nicht Gegenstand des Berichts. Mit dieser Frage beschäftigt sich die Studie des Goethe-Instituts von 2011 „Der Übergang der vorintegrativen Sprachförderung zum Integrationskurs“. Die Studie belegt, dass 88 % der Kursteilnehmerinnen und Kursteilnehmer rückblickend den Sprachnachweis für eine Vorbereitung auf Deutschland als große Unterstützung ansehen. Die Studie zeigt auch, dass die Lernmotivation der Betroffenen sehr hoch ist. Die Fähigkeit zum eigenständigen Weiterlernen nach der Prüfung müsste aber verstärkt werden.

Die Studie enthält zudem zahlreiche Vorschläge, welche Angebote und Materialien notwendig sind, damit die Sprachkenntnisse bis zum Beginn des Integrationskurses in Deutschland nicht verloren gehen. Nach der Studie müssen nämlich 53 % der Zugewanderten, die bereits ein A1-Zertifikat aus dem Heimatland mitbringen, den Integrationskurs in Modul 1 anfangen, weitere 21 % tun dies freiwillig. Hierfür kann man zahlreiche didaktische (z.B. Lernen in homogenen Sprachgruppen im Heimatland und heterogenen Sprachgruppen in Deutschland) und psychologische Gründe (z.B. Angst, den Integrationskurs nicht zu bestehen) anführen.

Der Beauftragten ist es ein wichtiges Anliegen, die Dauer der Übergangszeit bis zum Integrationskurs möglichst kurz zu gestalten, damit die im Ausland erworbenen Sprachkenntnisse nicht verloren gehen. Nach der Studie des Goethe-Instituts dauert der Übergang im Durchschnitt elf Monate, wobei sechs Monate Wartezeit zwischen der Prüfung „Start Deutsch 1“ im Heimatland und der Ausreise sowie fünf Monate Wartezeit zwischen Einreise und Beginn des Integrationskurses liegen. Dies ist ein statistischer Mittelwert zwischen Einreisezeiten von nur einigen Wochen und zum Teil sehr langwierigen Einreiseprozessen, deren Ursachen in der Studie nicht abgefragt wurden. Könnte man diese Wartezeit verkürzen,

würde sich die Zahl derjenigen, die den Integrationskurs in Modul 1 beginnen, wohl auch verringern.

Eine Arbeitsgruppe aus Vertretern des Auswärtigen Amtes, des Bundesministeriums des Innern, des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, des Goethe-Instituts und der Beauftragten erarbeitet derzeit Vorschläge, wie die Übergangszeit verkürzt werden kann.

1.2.3 Rechtsprechung

Soweit sie den Familiennachzug zu Ausländern betrifft, verstößt die Regelung zum Sprachnachweis nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts weder gegen Art. 6 Grundgesetz noch Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention.⁹⁵⁴ Das Bundesverfassungsgericht hat diese Entscheidung bestätigt, wobei aber nur die verfassungsrechtlichen (Art. 3 und Art. 6 GG), nicht die europarechtlichen Fragen Gegenstand der Prüfung waren.⁹⁵⁵

Auch das Fehlen einer allgemeinen Härtefallregelung hat das Bundesverwaltungsgericht nicht beanstandet, da ein im Einzelfall verfassungsrechtlich gebotener Interessenausgleich einfachgesetzlich durch die Erteilung einer vorübergehenden Aufenthaltserlaubnis zum Spracherwerb nach § 16 Abs. 5 AufenthG herbeigeführt werden könne. Der Ehegatte bzw. die Ehegattin erhält über diese Vorschrift die Möglichkeit, den Sprachtest ausnahmsweise in Deutschland zu absolvieren. Voraussetzung hierfür ist, dass dem nachzugswilligen Ehegatten aus von ihm nicht zu vertretenden Gründen in angemessener Zeit der Erwerb einfacher Sprachkenntnisse nicht möglich ist und zugleich dem in Deutschland lebenden Ehepartner die Herstellung der ehelichen Lebensgemeinschaft außerhalb des Bundesgebietes nicht zumutbar ist.

Im Berichtszeitraum erreichten die Beauftragte zahlreiche Petitionen, in denen es dem Ehepartner oder der Ehepartnerin wegen der Betreuung mehrerer Kinder, aus psychologischen oder sonstigen Gründen über Jahre nicht möglich war, den „Deutschtest“ zu bestehen. Vergleichbare Fälle werden von dem Verband binationaler Familien und Partnerschaften berichtet.⁹⁵⁶ In begründeten Einzelfällen sollte aus Sicht der Beauftragten von der Möglichkeit des § 16 Abs. 5 AufenthG großzügig Gebrauch gemacht werden.

954 Siehe hierzu ausführlich im 8. Lagebericht, Kapitel III.2.2.2.2.

955 BVerfG, Beschluss vom 25.03.2011, 2 BvR 1413/10.

956 Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Innenausschuss am 06.06.2011 „Ehegattennachzug“, 17(4)266 F, S. 44 f.

Das Bundesverwaltungsgericht hat eine Wartezeit von zwei bis drei Jahren für zumutbar angesehen. Diese Frist sollte aus Sicht der Beauftragten nur in seltenen Fällen ausgeschöpft werden, da sie die Familien zu sehr belastet. Nicht zuletzt ist es auch integrationspolitisch wenig sinnvoll, dem im Ausland lebenden Ehepartner und damit faktisch auch häufig den gemeinsamen Kindern über einen so langen Zeitraum zu verwehren, nach Deutschland zu ziehen. Der Gesetzgeber hat mit § 32 Abs. 2 AufenthG deutlich gemacht, dass nach seiner Auffassung die Integration mit zunehmendem Alter des Kindes schwieriger wird. Auch dürfte es kaum förderlich für die Integrationsbereitschaft des nachziehenden Ehegatten sein, wenn ihm/ihr über einen so langen Zeitraum verwehrt wird, die Ehe in Deutschland zu führen.

1.2.4 Europarechtliche Entwicklungen

Neben Deutschland machen nur sehr wenige Mitgliedstaaten den Ehegattennachzug vom Bestehen eines Sprachtests im Ausland abhängig, wobei Dänemark und das Vereinigte Königreich nicht an die Familienzusammenführungsrichtlinie gebunden sind. Die Europäische Kommission betont im aktuellen Grünbuch,⁹⁵⁷ dass die Familienzusammenführungsrichtlinie⁹⁵⁸ keine genauen Hinweise enthalte, was nach der Richtlinie zulässige Integrationsmaßnahmen sind und wie sie umgesetzt werden sollen. Ihrer Ansicht nach hänge die Zulässigkeit davon ab, ob die Maßnahmen die Integration tatsächlich erleichtern – was in Deutschland nach dem Ergebnis der o.g. Studie des Goethe-Instituts von 88 % der Betroffenen bejaht wurde – und den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen. Individuelle Gegebenheiten wie nachgewiesenes Analphabetentum oder Gesundheitsbeschwerden sollten nach Ansicht der Kommission hierbei berücksichtigt werden.⁹⁵⁹

Restriktiver hatte sich die Kommission in ihrer Stellungnahme in der Rechtssache Imran geäußert.⁹⁶⁰ Dort heißt

es, dass Integrationsmaßnahmen im Sinne von Art. 7 Abs. 2 der Familienzusammenführungsrichtlinie keine Bedingungen sein dürfen, die zu einer Ablehnung des Antrages auf Familienzusammenführung führen können. Die Kommission begründet dies in erster Linie mit dem Wortlaut von Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie in Abgrenzung zu Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie und der o.g. Chakroun-Entscheidung des EuGH, wonach die Mitgliedstaaten ihren Handlungsspielraum nicht so nutzen dürfen, dass das Richtlinienziel – die Begünstigung der Familienzusammenführung – beeinträchtigt wird.⁹⁶¹ Sprachtests im Ausland werden (wohl) nur dann als mit dem Unionsrecht unvereinbar angesehen, wenn keine Befreiungsmöglichkeiten bestehen.⁹⁶²

Das Bundesverwaltungsgericht hat in einer Kostenentscheidung festgestellt, dass mit Blick auf die Auffassung der Kommission die Frage, ob das Erfordernis einfacher deutscher Sprachkenntnisse mit Art. 7 Abs. 2 Familienzusammenführungsrichtlinie vereinbar ist, nunmehr dem Europäischen Gerichtshof vorgelegt werden müsste.⁹⁶³

Um die geltende Regelung „europafest“ zu machen, käme eine Präzisierung von Art. 7 Abs. 2 Familienzusammenführungsrichtlinie in Betracht. Derzeit ist aber noch offen, ob die Kommission überhaupt einen Vorschlag für eine Neufassung der Richtlinie unterbreiten wird.

Für den Fall einer für Deutschland negativen Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs hingegen wäre eine Modifikation der deutschen Regelung zu erwägen. Aus Sicht der Beauftragten sollte man an den für die Integration hilfreichen Sprachtests im Ausland grundsätzlich festhalten. Gleichzeitig müsste der Ausländerbehörde aber ermöglicht werden, eine Ermessensentscheidung zu treffen. Diese Ermessensentscheidung müsste alle nach der Familienzusammenführungsrichtlinie und der Grundrechtscharta maßgeblichen Punkte umfassen. Denkbar wäre auch die Einführung einer „intelligenten Härtefallregelung“, die eine Berücksichtigung der o.g. Gesichtspunkte ermöglicht.

957 Siehe Fn 952.

958 Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 22.09.2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, ABl. L 251 vom 03.10.2003, S. 12 ff.

959 Damit ist die französische Regelung unionsrechtlich unproblematisch, die nur einen Besuch der Sprachkurse im Ausland auf Kosten des Staates vorsieht.

960 In Fall Imran (C-155/11) ging es um eine Ehefrau, deren Nachzug die niederländischen Behörden abgelehnt hatten, weil diese die sog. Eingliederungsprüfung nicht bestanden hatte. Der Rechtsstreit hat sich erledigt, weil der Klägerin während des anhängigen Verfahrens eine Aufenthaltserlaubnis gewährt wurde, weshalb der Europäische Gerichtshof den Fall nicht entschieden hat.

961 Vgl. oben unter XII.1.1. Als Folge einer niederländischen Gerichtsentscheidung hat das niederländische Innenministerium zwischenzeitlich die Eingliederungsprüfung für türkische Staatsangehörige, die dem Assoziationsrecht unterfallen, ausgesetzt. Nachweis siehe Behnke, Tobias, InfAuslR 11/12, 2011, S. 1. Auch Österreich wendet die Sprachnachweisregelung für diesen Personenkreis nicht mehr an.

962 Vgl. insbesondere die Ausführungen der Kommission in den Rn 29, 30.

963 BVerwG, Beschluss vom 28.10.2011, Az.: 1 C 9.10.

1.2.5 Inländerdiskriminierung

Auch Ehegattinnen und Ehegatten von Deutschen müssen - soweit nicht die Ausnahmen nach § 30 Abs. 1 S. 3 AufenthG greifen - vor dem Ehegattennachzug einfache Sprachkenntnisse nachweisen; Ehegattinnen und Ehegatten von in Deutschland lebenden Unionsbürgern müssen dies nicht.⁹⁶⁴ Die Frage, ob diese Besserstellung von Ehegatten von Unionsbürgern zu einer unzulässigen Inländerdiskriminierung führt, hat das Bundesverwaltungsgericht in einer o.g. Entscheidung zum Nachzug zu Ausländerinnen und Ausländern ausdrücklich offen gelassen.⁹⁶⁵ In einer aktuellen Entscheidung zur Anwendbarkeit des Aufenthaltsgesetzes auf Familienangehörige deutscher Staatsbürger geht das Bundesverwaltungsgericht allerdings davon aus, dass - legt man die Rechtskreistheorie des Bundesverfassungsgerichts zugrunde - ein Verstoß gegen Art. 3 GG nicht vorliege, da wegen unterschiedlicher Rechtskreise keine vergleichbaren Sachverhalte bestünden. Die aus dem Nebeneinander von Unionsrecht und nationalem Recht entstehende Ungleichbehandlung sei aber auch sachlich gerechtfertigt.⁹⁶⁶ Aus Sicht der Beauftragten dürfte diese Entscheidung auf die Ungleichbehandlung von Ehegatten von Deutschen beim Ehegattennachzug übertragbar sein.

Nach bisher herrschender Auffassung ist im Bereich der Freizügigkeit die „reine“ Inländerdiskriminierung grundsätzlich auch mit dem Unionsrecht vereinbar. Das heißt: Solange der in Deutschland lebende Deutsche von seinem Freizügigkeitsrecht keinen Gebrauch gemacht hat, liegt ein rein interner Sachverhalt vor, weshalb der Anwendungsbereich des Unionsrechts nicht betroffen ist. Hierbei wird es auch nach der Entscheidung Ruiz Zambrano⁹⁶⁷ -zumindest soweit es den Ehegattennach-

zug angeht - bleiben. Das Unionsrecht greift nur unter besonderen Umständen ein, nämlich dann, wenn eine Maßnahme zur Folge hätte, dass der Betroffene den Kernbereich seiner Rechte aus Art. 20 AEUV verlieren würde. Die Ausnahmesituation in Ruiz Zambrano - minderjährige Kinder mit belgischer Staatsangehörigkeit, die im Falle der Abschiebung ihrer drittstaatsangehörigen Eltern de facto das Gebiet der EU hätten verlassen müssen - ist auf die üblichen Fällen der Familienzusammenführung des drittstaatsangehörigen Ehegatten nicht übertragbar.⁹⁶⁸ Dies hat der EuGH in den Nachfolgeentscheidungen (Dereci und Mc Carthy) deutlich gemacht⁹⁶⁹ und ist vom Bundesverwaltungsgericht bereits übernommen worden.⁹⁷⁰ Gleichzeitig hat der EuGH im Fall Dereci aber darauf hingewiesen, dass für den Fall, dass kein Unionsrecht betroffen ist, zumindest Art. 8 EMRK zu beachten sei.

1.3 Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels (eAT)

Mit dem Gesetz zur Anpassung des deutschen Rechts an die europäische eAT-Verordnung⁹⁷¹ wurden im nationalen Recht die erforderlichen Änderungen vorgenommen, um den europarechtlich vorgeschriebenen elektronischen Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige einzuführen.⁹⁷² Der elektronische Aufenthaltstitel enthält einen Chip mit biometrischen Merkmalen (zwei Fingerabdrücke und Lichtbild), die dem Schutz vor Fälschung und Missbrauch des Dokuments dienen.⁹⁷³

964 Vgl. hierzu 8. Lagebericht, III.2.2.2.2.

965 BVerwG, Urteil vom 30.03.2010, 1 C 8.09.

966 BVerwG, Urteil vom 22.06.2011, 1 C 11.10. Die Begründung ist allerdings schwer von der Rechtskreistheorie zu unterscheiden. Wörtlich heißt es in dem Urteil des BVerwG: „Ist eine Übertragung des unionsrechtlichen Aufenthaltsrechts auf Familienangehörige von inländischen Unionsbürgern, die von ihrem Freizügigkeitsrecht keinen Gebrauch gemacht haben, unionsrechtlich nicht geboten, liegen hinreichend gewichtige Gründe vor, dass in diesen Fällen die für alle nicht freizügigkeitsberechtigten Ausländer geltenden Bestimmungen des nationalen Rechts zur Anwendung kommen.“ Vergleichbare Erwägungen hat das BVerwG auch im Urteil vom 04.09.2007 - 1 C 43/06 angestellt.

967 EuGH, Urteil vom 08.03.2011, C-34/09. Die Generalanwältin hatte in den Schlussanträgen die Auffassung vertreten, dass das Unionsrecht auch anwendbar ist, wenn der Unionsbürger noch nicht gewandert ist. Entgegen der bisherigen Rechtsprechung des EuGH ging sie zudem davon aus, dass in bestimmten Fallkonstellationen auch das allgemeine Diskriminierungsverbot des Art. 18 AEUV der Inländerdiskriminierung entgegenstehen kann. Zu letzterem Punkt hat der

EuGH keine Stellung genommen. Insoweit bleibt es bis auf weiteres bei der bisher herrschenden Auffassung.

968 So auch Oberhäuser, Thomas: Kein Anspruch auf Familienzusammenführung aus dem Kernbereich des Unionsbürgerrechts, www.migrationsrecht.net. Siehe auch die Ausführungen in Kapitel XI.1.1.

969 EuGH, Urteil vom 15.11.2011, C-256/11 sowie EuGH, Urteil vom 05.05.2011, C-434/09. Vgl. hierzu Nettesheim, Martin, Der „Kernbereich“ der Unionsbürgerschaft, JZ 2011, S. 1030, 1033.

970 BVerwG, Urteil vom 22.06.2011, 1 C 11.10.

971 Verordnung (EG) Nr. 380/2008 des Rates vom 18.04.2008.

972 Gesetz zur Anpassung des deutschen Rechts an die Verordnung (EG) Nr. 380/2008 des Rates vom 18.04.2008 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige vom 12.04.2011 (BGBl. I S. 1266).

973 Nähere Erläuterungen hierzu sowie wichtige praktische Hinweise zum elektronischen Aufenthaltstitel finden sich auf der Homepage des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge. Hierauf sowie auf den Bericht des Bundesministeriums des Innern an den Innenausschuss des deutschen Bundestags zur Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels vom 21.09.2011, Ausschussdrucksache 17 (4) 345, wird verwiesen.

Die Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels ist mit großem Verwaltungsaufwand bei den Ausländerbehörden verbunden. In den Ausländerbehörden von Städten mit hohem Ausländeranteil traten daher in der Einführungsphase erhebliche Schwierigkeiten auf (unzufriedene Kunden wegen langer Wartezeiten und schlechter telefonischer Erreichbarkeit, hoher Krankheitsstand und hohe Fluktuation der Mitarbeiter etc.).

Die Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels soll zu einer erhöhten Sicherheit führen. Daher wird die Bundespolizei derzeit mit Lesegeräten für den Chip des elektronischen Aufenthaltstitels ausgestattet, so dass die Grenzbehörden künftig prüfen können, ob die biometrischen Merkmale auf dem Chip mit den biometrischen Merkmalen der kontrollierten Person übereinstimmen.

Ein Problem für viele Migranten sind die mit der Herstellung der elektronischen Aufenthaltstitel verbundenen Kosten. Die Ausländerbehörden müssen pro Aufenthaltskarte 30,80 € an die Bundesdruckerei zahlen. Zusätzlich fallen erheblich höhere Verwaltungskosten bei den Ausländerbehörden an (Abnahme der Fingerabdrücke/Belehrungen/Versand der Unterlagen an Bundesdruckerei/zweimaliges persönliches Erscheinen bei Ausländerbehörden etc.). Der Verordnungsgeber (Aufenthaltsverordnung) hat daher die Kosten für die Aufenthaltstitel pauschal um 50 € erhöht (30,80 € für Bundesdruckerei; 19,20 € für zusätzliche Verwaltungskosten der Länder).⁹⁷⁴

Die Länder haben im Gesetzgebungsverfahren zu § 69 AufenthG sowie im Verfahren zur Änderung der AufenthV einhellig die Auffassung vertreten, dass diese Gebührenerhöhungen „in keinsten Weise“ die Gebührenaufschläge seitens der Kommunen decken, weshalb sie zusätzlich die Streichung von zahlreichen Gebührenerhöhungsregelungen⁹⁷⁵ gefordert haben. Im Ergebnis sind in der Aufenthaltsverordnung die Privilegierungen für Angehörige von Deutschen (§ 52 Abs. 1 AufenthV)⁹⁷⁶ mit

974 Zur Frage der Anwendbarkeit der Gebührenerhöhungen auf assoziierte türkische Staatsangehörige vgl. unter Kapitel XI.2.1.

975 Nach weiterhin geltender Rechtslage sind Empfänger von Leistungen nach dem II und XII SGB sowie nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in vielen Fällen von Gebühren befreit oder es können Gebühren im Ermessen ermäßigt werden; Gebührenermäßigungen für sonstige Bedürftige stehen ebenfalls im Ermessen der Behörde (vgl. insbesondere §§ 52 ff. AufenthVO).

976 Diese Norm hat zum einen binationale Ehen, zum anderen Eltern von Optionskindern begünstigt. Wegen der 2000 eingeführten ius soli-Regelung (§ 4 Abs. 3 StAG) führte dies bei ca. 30 % aller gebührenpflichtigen Tatbestände zur Gebührenbefreiung.

der Ausnahme der Gebühren für Visa gestrichen und die bestehende Privilegierung für Minderjährige eingeschränkt (§ 50 AufenthV) worden.

Die Beauftragte hält es weiterhin für bedenklich, gleichzeitig die Gebühren zu erhöhen und Befreiungen abzuschaffen. Sie hat Sorge, dass Familien mit befristeten Aufenthaltstiteln (insbesondere unter einem Jahr) und niedrigem Einkommen künftig Schwierigkeiten haben werden, die Gebühren für Verlängerungen zu zahlen. In der Praxis muss sichergestellt sein, dass die Länder von den weiterhin bestehenden Befreiungsmöglichkeiten auch angemessen Gebrauch machen. Die Beauftragte plant daher, zusammen mit dem Bundesministerium des Innern an die Länder heranzutreten.

1.4 Visumverfahren

1.4.1 Visakodex / Visae erleichterungen

Der Visakodex⁹⁷⁷ enthält Regelungen über die Erteilung, Verlängerung und Aufhebung von Schengenvisa für Kurzaufenthalte von maximal drei Monaten. Die nationalen Rechtsvorschriften über die Erteilung nationaler Visa für längerfristige Aufenthalte, z.B. bei Familiennachzug oder Arbeitsmigration, bleiben hiervon unberührt.

Als EU-Verordnung gilt der Visakodex unmittelbar, ohne dass es einer nationalen Umsetzung bedarf (Art. 288 Abs. 2 AEUV). Mit dem 2. Richtlinienumsetzungsgesetz⁹⁷⁸ wurde das nationale Recht an den Visakodex angeglichen. So wurde beispielsweise der bisherige § 6 Abs. 2 AufenthG zur Erteilung von Schengen-Visa für die mehrfache Einreise gestrichen, da die Voraussetzungen hierfür im Visakodex abschließend geregelt sind.

Zahlreiche Staaten – u.a. die Türkei, Russland und mehrere osteuropäische Nachfolgestaaten – fordern seit Jahren eine visafreie Einreise nach Deutschland. Nach Ansicht dieser Länder müssten zumindest die bestehenden Regelungen gelockert werden, um die Visavergabe weniger bürokratisch zu gestalten.⁹⁷⁹

977 Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.07.2009.

978 Gesetz zur Unterstützung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Vorschriften an den EU-Visakodex vom 10.10.2011, BGBl. I 775767.

979 Konkret gab es massive Beschwerden insbesondere von ausländischen Geschäftsreisenden über wirtschaftliche Einbußen wegen langer Bearbeitungszeiten, der Anzahl der einzureichenden Unterlagen, zeitraubender persönlichen Vorstellungen u.v.m. Siehe im Einzelnen die Stellungnahmen der Sachverständigen im Auswärtigen Ausschuss im Rahmen

Die Zuständigkeit der Europäischen Union für die Harmonisierung des Visumrechts umfasst auch den Erlass von Vorschriften über die Erteilung von Visa (Art. 77 Abs. 2 lit. a AEUV), weshalb nur über eine Änderung der EU-Visumverordnung im Wege des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens eine visumsfreie Einreise für Deutschland ermöglicht werden kann.⁹⁸⁰

Der Visakodex lässt aber eine Reihe von Erleichterungen bezüglich der Einreisevoraussetzungen zu. Im Berichtszeitraum haben zahlreiche Auslandsvertretungen hiervon verstärkt Gebrauch gemacht: Nach dem Visakodex können Visa mit einer Gültigkeit von bis zu fünf Jahren an vertrauenswürdige Antragstellerinnen und Antragsteller ausgestellt werden (Art. 24 Abs. 2 VK); also an Personen, die der Auslandsvertretung für ihre „Integrität und Zuverlässigkeit“ bekannt sind. Dazu können zum Beispiel Geschäftsreisende zählen ebenso wie Antragsteller, die bereits zwei Schengenvisa rechtmäßig genutzt haben (sog. „Vielreisende“), sowie Familienmitglieder von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern oder rechtmäßig in der Europäischen Union lebenden Drittstaatsangehörigen. Diese Personen können auch von der Pflicht zur persönlichen Vorsprache und/oder der Vorlage bestimmter Unterlagen befreit werden (Art. 10 Abs. 2 und Art. 14 Abs. 6 VK).

Auch haben die deutschen Auslandsvertretungen begonnen, ihre Zusammenarbeit mit externen Dienstleistungsunternehmen auszubauen (Erwägungsgrund Nr. 14-17). So soll in über zehn Ländern mit besonders hohen Antragszahlen (u.a. in Russland, China, der Türkei und der Ukraine) die Annahme der Antragsunterlagen privaten Unternehmen übertragen werden, die die Anträge innerhalb von 48 Stunden entgegennehmen sollen. Mit diesen Maßnahmen soll das Visumverfahren insbesondere für Geschäftsreisende und Touristen beschleunigt werden. Die Prüfung der Anträge und die Entscheidung über die Erteilung verbleiben bei den entsandten Bediensteten der Visastellen.

Weitere Beschleunigungen sollen durch die Einführung eines IT-gestützten Terminvergabesystems an zahlreichen Auslandsvertretungen sowie die Einführung von bargeldlosem Zahlungsverkehr erreicht werden.

Erfreulich ist auch, dass Anfang 2012 die Gebührenregelungen für türkische Staatsangehörige gelockert wurden.

einer öffentlichen Anhörung am 28.09.2011 zur „Praxis der Visumerteilung durch die Vertretungen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland“.

980 Nur in „Einzelfällen“ können die einzelnen Mitgliedstaaten bestimmte Personengruppen von der Visumpflicht befreien (Erwägungsgrund Nr. 8 der Visumverordnung).

Nunmehr erhalten Kinder zwischen sechs und zwölf Jahren ein Schengen-Visum kostenlos. Türkische Staatsangehörige bis zu 25 Jahren, die an Seminaren, Konferenzen, Sport-, Kultur- oder Lehrveranstaltungen gemeinnütziger Organisationen in Deutschland teilnehmen, erhalten ihr Visum ebenfalls kostenfrei.

Diese Regelungen lösen natürlich nicht die grundsätzliche Frage, ob im Hinblick auf die Stillhalteklausele des Art. 41 des Zusatzprotokolls zum Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der EWG und der Türkei eine Visumpflicht für Kurzaufenthalte von türkischen Staatsangehörige überhaupt europarechtlich zulässig ist.⁹⁸¹ Sie dürften aber bis zu einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs in Sachen Demirkan für eine Beruhigung sorgen.

Neben den bereits bestehenden Erleichterungen regt die Beauftragte an zu prüfen, ob bei Personen, die lange Zeit in Deutschland gelebt und dann in ihre Heimat zurückgekehrt sind, die Visumerteilung für einen Besuch in Deutschland nicht ebenfalls unter erleichterten Voraussetzungen erfolgen kann. Insbesondere aus Berichten von sog. Rückkehrern in die Türkei ist bekannt, dass das Visumverfahren als belastend empfunden wird. Auch dürfte bei Menschen, die über Jahre oder Jahrzehnte rechtmäßig in Deutschland gelebt haben und dann freiwillig zurückgekehrt sind, das mit dem Visumverfahren verfolgte Sicherheitsinteresse nicht im gleichen Maße bestehen, wie bei Personen, die zum ersten Mal nach Deutschland reisen.

1.4.2 Visa-Warndatei

Der Koalitionsvertrag sieht die Schaffung einer Warndatei für das Visumverfahren vor. Nach langen und kontroversen politischen Auseinandersetzungen ist das „Gesetz zur Errichtung einer Visa-Warndatei und zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes“ am 29.12.2011 im Bundesgesetzblatt verkündet worden.⁹⁸² Es tritt erst am 01.06.2013 in Kraft, da zunächst die Warndatei entwickelt und die Durchführungsverordnung erlassen werden müssen.

Die Visa-Warndatei soll in erster Linie die deutschen Visumbehörden unterstützen. Zu diesem Zweck sollen Warndaten wie z.B. falsche Angaben im Visumverfahren oder bestimmte strafrechtliche Verurteilungen gespeichert werden. Die Sicherheitsbehörden haben abgesehen von den mit der polizeilichen Grenzkontrolle beauftragten Behörden, die für die Erteilung von Ausnahmevisa

981 Vgl. hierzu ausführlich unter Kapitel XI.2.

982 BGBl. I, S. 3037.

und die Rücknahme von Visa an den Grenzen zuständig sind, keinen Zugriff auf die gespeicherten Daten.

Darüber hinaus wird ein Datenabgleichverfahren geschaffen, das es ermöglicht, Daten aus dem Visumverfahren (Daten der Visumantragsteller, Daten von Einländern oder Verpflichtungsgebern) mit bestimmten Daten aus der Antiterrordatei automatisiert abzugleichen. Damit können die Sicherheitsbehörden die Visumbehörden rechtzeitig warnen, wenn Personen aus dem terroristischen Umfeld beabsichtigen, nach Deutschland einzureisen.

1.5 Daueraufenthaltsrichtlinie

Die Kommission hat im Herbst 2011 ihren ersten Bericht zur Daueraufenthaltsrichtlinie vorgelegt.⁹⁸³ Umsetzungsdefizite seitens Deutschlands werden dort nur an wenigen Stellen genannt. So verstößt es nach Auffassung der Kommission gegen die Richtlinie, wenn die Erteilung der langfristigen Aufenthaltsberechtigung von dem Nachweis ausreichenden Wohnraums abhängig gemacht werde. Dies ist insofern nicht nachvollziehbar, als Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie ausdrücklich vorsieht, dass die Nachweise, die für die Erlangung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten zu erbringen sind, auch Unterlagen in Bezug auf ausreichenden Wohnraum umfassen können. Gestützt auf diese Regelung sieht § 9a Satz 1 Nummer 6 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) als Voraussetzung für die Erteilung einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG vor, dass der Drittstaatsangehörige über ausreichenden Wohnraum für sich und seine mit ihm in familiärer Gemeinschaft lebenden Familienangehörigen verfügt.

1.6 Ausweisungs- und Abschiebungsrecht

1.6.1 Umsetzung Rückführungsrichtlinie

Ende Dezember 2008 ist nach jahrelangen, zähen Verhandlungen die sog. Rückführungsrichtlinie in Kraft getreten.⁹⁸⁴ Ziel der Richtlinie ist es, einen Rechtsrahmen für eine effiziente Rückführungspolitik der Mitgliedstaaten zu schaffen. Gleichzeitig enthält die Richtlinie sog. Mindeststandards zum Schutz für eine menschenwürdige Behandlung der betroffenen Personen (vgl. insbesondere

die Verfahrensgarantien in den Art. 12 Abs. 1, 2 und Art. 7 Abs. 1, 2). Die Richtlinie enthält dagegen keine Aussagen zu den materiellen Voraussetzungen des Entstehens der Ausreisepflicht. Frist zur Umsetzung der Rückführungsrichtlinie war der 24.12.2010. Die Richtlinie ist erst Ende November 2011 durch das sog. 2. Richtlinienumsetzungsgesetz⁹⁸⁵ in Deutschland umgesetzt worden. Dies führte wegen des Grundsatzes der Direktwirkung von Richtlinien zu zahlreichen Anwendungsproblemen.

Zur Umsetzung der Rückführungsrichtlinie mussten Regelungen zum Einreise- und Aufenthaltsverbot (§ 11 AufenthG), zur Ausreisepflicht (§ 50 AufenthG), zur Abschiebung (§§ 60, 61 AufenthG), zur Abschiebungshaft (§ 62a AufenthG) und zur Schriftform (§ 77 AufenthG) geändert werden.⁹⁸⁶

Besondere Beachtung verdient die Neuregelung zum Einreise- und Aufenthaltsverbot. Bisher sah das Aufenthaltsgesetz in § 11 ein unbefristetes Einreiseverbot mit einer Befristungsmöglichkeit auf Antrag vor. Nun besteht eine Begrenzung der Dauer des Einreiseverbots auf grundsätzlich fünf Jahre, wobei im Falle von Ausweisungen wegen einer strafrechtlichen Verurteilung hiervon abgewichen werden kann. Das Antragserfordernis hat der Gesetzgeber beibehalten, obwohl insbesondere die Verbände im Gesetzgebungsverfahren nur eine Entscheidung über die Befristung von Amts wegen als richtlinienkonform angesehen haben.⁹⁸⁷

Die Beauftragte begrüßt die Befristung auf in der Regel höchstens fünf Jahre. Mit § 11 AufenthG nF ist aber erneut eine Norm geschaffen worden, die ganz erheblich in die Lebensführung der Betroffenen eingreift, ohne Vorgaben zu machen, nach welchen Kriterien sie angewandt werden soll. Da es sich um eine grundsätzliche Neuregelung handelt, sind die Regelungen der Verwaltungsvorschrift zu § 11 AufenthG nur sehr bedingt übertragbar. Dies ist ein wichtiger Grund, mit der Überarbeitung der Verwaltungsvorschriften bald zu beginnen.

985 Vgl. Fn 978.

986 Vgl. hierzu Basse, Sebastian/Burbaum, Ann-Marie/Richard, Corinna: Das „zweite Richtlinienumsetzungsgesetz“ im Überblick, ZAR 2011, S. 361ff.

987 Vgl. zum Streitstand, aaO, S. 361, 365. Der VGH BW hält eine Befristung von Amts wegen spätestens ab einer zwangsweisen Aufenthaltsbeendigung für erforderlich. VGH BW, Urteil vom 07.12.2011, Az.: 11 S 897/11. Das Bundesverwaltungsgericht verlangt zumindest bei der generalpräventiven Ausweisung „verwurzelter“ Ausländer eine Befristung von Amts wegen. BVerwG Urteil vom 14.02.2012, 1 C 7.11.

983 Bericht vom 28.09.2011, KOM (2011) 585 endgültig.

984 Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2008 über gemeinsame Normen und Verfahren zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger.

Umstritten ist, ob der in der Richtlinie vorgesehene Grundsatz der Trennung der Abschiebungshaft von speziellen Hafteinrichtungen angemessen umgesetzt worden ist.⁹⁸⁸

Erwähnenswert ist auch der erhöhte Vollzugsaufwand für Ausländerbehörden durch zahlreiche zum Teil neue Formerfordernisse. Genannt sei nur die Pflicht, auf Antrag und soweit keine anwaltliche Vertretung vorliegt, Entscheidungsformel und Rechtsbehelfsbelehrung in eine Sprache zu übersetzen, die der Ausländer versteht bzw. verstehen kann (§ 77 Abs. 3 AufenthG).

Bereits jetzt haben die Neuregelungen zu verschiedenen Anwendungsproblemen geführt. Genannt sei hier nur die Entscheidung des EuGH in der Rechtssache Achughbaban, welche die strafrechtliche Ahndung einer illegalen Einreise durch Haftstrafen unter Verweis auf die Rückführungsrichtlinie einschränkt.⁹⁸⁹ Im deutschen Recht stellt sich damit die Frage, inwieweit Haftstrafen auf der Grundlage von § 95 Abs. 1 Nr. 2, 3 sowie Abs. 2 Nr. 1 AufenthG noch zulässig sind.⁹⁹⁰

1.6.2 Weiterer Gesetzgebungsbedarf

Die Zahl der Abschiebungen und Ausweisungen ist in den vergangenen zehn Jahren kontinuierlich gesunken. Hierfür gibt es zahlreiche Gründe, die von personell chronisch unterbesetzten Ausländerbehörden über den erhöhten Ausweisungsschutz von Unionsbürgern bis zum Erlass von großzügigen Bleiberechtsregelungen reichen. Zudem haben die höchsten Gerichte auf nationaler (BVerwG und BVerfG) wie internationaler Ebene (EuGH und EGMR) die Hürden für Ausweisungen und Abschiebungen in den vergangenen Jahren erheblich erhöht. Erinnert wird nur an das Ende der Regelausweisung (zumindest bei verwurzelten Ausländerinnen und Ausländern oder die Entscheidung, dass assoziierte türkische Staatsangehörige wie Unionsbürger nur noch auf der Grundlage einer Ermessensentscheidung ausgewiesen werden dürfen.⁹⁹¹ Diese Entscheidungen führen dazu, dass

988 Nach Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie darf die Unterbringung nur dann in gewöhnlichen Haftanstalten erfolgen, wenn spezielle Hafteinrichtungen „in einem Mitgliedstaat“ nicht vorhanden sind. Der Gesetzgeber stellt in § 62a AufenthG aber nicht auf die gesamte Bundesrepublik, sondern auf das jeweilige Bundesland ab.

989 EuGH, Urteil vom 06.12.2011, C-329/11.

990 Allerdings sind Verurteilungen zu Haftstrafen aufgrund dieser Tatbestände in der Praxis selten.

991 BVerwG, Urteil vom 23.10.2007, 1 C 10.07 sowie BVerwG Urteil vom 14.02.2012 1 C 7.11. Vgl. hierzu Strieder, Bernd, Wann „gebieten“ Belange des Ausländers im Ausweisungsrecht eine Ermessensentscheidung?, InfAusLR, 2009, S. 371 ff.

verschiedene Ausweisungsnormen auf den überwiegenden Teil der hier lebenden Ausländer – nämlich Unionsbürger, assoziierte türkische Staatsangehörige und Daueraufhältige nicht oder nur noch ergänzt durch eine Ermessensentscheidung angewendet werden können. Nach Auffassung der Beauftragten widerspricht dies nicht nur dem Grundsatz der Rechtsklarheit, sondern stellt die Ausländerbehörden auch vor erhebliche Anwendungsschwierigkeiten.

Eine Neuordnung des Ausweisungsrechts durch den Gesetzgeber ist daher dringend notwendig.⁹⁹² Eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter Leitung des Bundesministeriums des Innern hat bereits „praxisgerechte Optionen zur Fortentwicklung des Ausweisungsrechts“ entwickelt.

2 Verbesserung der Rechtsposition von Zwangsverheirateten

2.1 Rückkehrrecht

Die Beauftragte hat sich seit längerem für die Verbesserung der Rückkehrmöglichkeiten für die Opfer von Heiratsverschleppung – meistens Mädchen und Frauen – eingesetzt. Die Beauftragte begrüßt sehr, dass im Berichtszeitraum entsprechende Regelungen gefunden wurden, die die Situation der betroffenen Personen erheblich verbessern. Dies ist Teil einer Politik, die entschieden gegen Zwangsverheiratungen vorgeht. Nach alter Rechtslage erlosch gemäß § 51 Abs. 1 Nr. 6 und 7 AufenthG das Aufenthaltsrecht in der Regel⁹⁹³ spätestens sechs Monate nach Ausreise. Das galt sowohl für die Niederlassungserlaubnis als auch für die Aufenthaltserlaubnis.

Eine kompakte Darstellung der Rechtsprechung zur (Un-) Zulässigkeit generalpräventiver Ausweisungen bei verwurzelten Ausländern findet sich im Urteil des VGH Bad.-Württ. vom 18.03.2011, Az.: 11 S 2/11. Zu nennen ist auch die Rechtsprechung des BVerwG zum maßgeblichen Zeitpunkt bei der Beurteilung einer Ausweisungsverfügung. Durch die Verschiebung des Zeitpunkts auf die letzte mündliche Verhandlung der Tatsacheninstanz können durch Zeitablauf ehemals rechtmäßige Ausweisungsverfügungen rechtswidrig werden (z.B. wegen Heirat oder der Geburt eines Kindes).

992 So auch Dörig, Harald: Europarecht und deutsches Aufenthaltsrecht – Bestandsaufnahme und Ausblick, NVwZ 2010, 921 ff.

993 Anders bei assoziationsrechtlich begünstigten türkischen Staatsangehörigen, vgl. dazu 8. Lagebericht Kapitel III.12.1.2.6, S. 403.

Zudem war eine Inanspruchnahme des Rückkehrrechts nach § 37 AufenthG in diesen Fällen in der Vergangenheit schwierig. Zwar konnte von den Voraussetzungen eines Mindestaufenthalts vor der Ausreise und der Altersgrenze von 21 Jahren sowie einer Rückkehrfrist von fünf Jahren nach § 37 Abs. 2 AufenthG im Ermessenswege abgesehen werden. Vom Erfordernis der Sicherung des Lebensunterhalts konnte jedoch nicht abgewichen werden.

Mit der Einführung eines speziellen Rückkehrrechts⁹⁹⁴ wurde deshalb unter dem Gesichtspunkt des Opferschutzes sichergestellt, dass die Opfer von Heiratsverschleppung auch dann zurückkehren können, wenn sie ihren Lebensunterhalt in Deutschland nicht sichern können.

Nach der Neuregelung des § 51 Abs. 4 S. 2 AufenthG erlischt der Aufenthaltstitel eines Ausländers abweichend von Abs. 1 Nr. 6 und 7 nicht, wenn der Ausländer sich als Minderjähriger acht Jahre in Deutschland aufgehalten und sechs Jahre die Schule besucht hat, rechtswidrig mit Gewalt oder Drohung mit einem empfindlichen Übel zur Eingehung der Ehe genötigt und von der Rückkehr nach Deutschland abgehalten wurde. Die Wiedereinreise muss innerhalb von drei Monaten nach Wegfall der Zwangslage, spätestens jedoch innerhalb von zehn Jahren nach der Ausreise erfolgen.

Diese Ausnahme von der Erlöschensregel kommt insbesondere Inhaberinnen und Inhabern von Niederlassungserlaubnissen zugute – wenn eine befristete Aufenthaltserlaubnis abgelaufen ist, kommt nur die Rückkehr nach § 37 in Betracht. Gegenüber dem Rückkehrrecht hat das Fortbestehen des Aufenthaltstitels den Vorteil, dass kein neues Antragsverfahren eingeleitet werden muss, das von den Betroffenen vom Ausland aus unter erschwerten Bedingungen – ggf. in einer Fluchtsituation – durchgeführt werden müsste. Da der ganz überwiegende Teil der in Deutschland lebenden Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit ausländischer Staatsangehörigkeit hier auch aufgewachsen ist und nach § 35 AufenthG daher in aller Regel im Besitz einer Niederlassungserlaubnis sein dürfte,⁹⁹⁵ stellt die Neuregelung eine erhebliche Verbesserung

ihrer Rechtsposition für den Fall der Heiratsverschleppung dar.

Mit dem neu eingefügten § 37 Abs. 2a AufenthG wird zukünftig Opfern einer Heiratsverschleppung⁹⁹⁶ ein Rückkehrrecht eingeräumt, dessen Voraussetzungen günstiger sind als beim „normalen“ Rückkehrrecht. Nach § 37 Abs. 2a S. 2 AufenthG „soll“ unter den Voraussetzungen des § 51 Abs. 4 eine – neue – Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Nur in atypischen Fällen kann also die Erteilung der Erlaubnis versagt werden. Auf das Vorliegen der übrigen Voraussetzungen des § 37 Abs. 1 AufenthG (Lebensunterhaltssicherung, Antragstellung zwischen dem 15. und dem 21. Geburtstag) kommt es nicht an. Diese Neuregelung verbessert die Rechtsposition derjenigen, die von der Nichterlöschensregelung des § 51 Abs. 4 S. 2 AufenthG nicht profitieren, weil sie keine Niederlassungserlaubnis hatten und ihre Aufenthaltserlaubnis abgelaufen ist.

Auch für Opfer von Zwangsverheiratung, die als Minderjährige in Deutschland weniger als acht Jahre gelebt bzw. weniger als sechs Jahre die Schule besucht haben, wurden die Rückkehrmöglichkeiten verbessert. Sie erhalten eine Aufenthaltserlaubnis nach § 37 Abs. 2a S. 1 AufenthG, wenn sie den Antrag innerhalb von drei Monaten nach Wegfall der Zwangslage und vor Ablauf von fünf Jahren seit ihrer Ausreise stellen und wenn aufgrund ihrer bisherigen Ausbildung und Lebensverhältnisse gewährleistet erscheint, dass sie sich in die deutschen Lebensverhältnisse (wieder) einfügen können. Von der Lebensunterhaltssicherung kann im Ermessenswege ebenso abgesehen wie vom in § 37 Abs. 1 Nr. 3 vorausgesetzten Lebensalter für die Antragstellung.

Das Erfordernis einer positiven Integrationsprognose, dessen Formulierung aus § 104a Abs. 2 AufenthG (Altfallregelung für langjährig Geduldete) übernommen wurde, soll gewährleisten, dass im Einzelfall nicht solche Personen vom erweiterten Wiederkehrrecht profitieren, die nicht zur Integration in Deutschland bereit oder in der Lage sind und bei denen deshalb auch ein erhöhtes Risiko besteht, dass sie in Deutschland dauerhaft von Sozialhilfeleistungen abhängig wären. Bei der Integrationsprognose sind unter anderem die Sprachkenntnisse, die Länge des Voraufenthalts sowie die Länge und Regelmäßigkeit des Schulbesuchs zu berücksichtigen.

994 BT-Drs. 17/4401, Gesetz zur Bekämpfung von Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat sowie zur Änderung weiterer aufenthalts- und asylrechtlicher Vorschriften; Stellungnahme des Bundesrates BR-Drs. 704/10 (im Folgenden: aufenthaltsrechtliches Paket).

995 Vgl. 35.03 AVV, wonach Ausländerbehörden die Jugendlichen, spätestens zwei Wochen nach ihrem 16. Geburtstag bzw. vor dem Auslaufen der Aufenthaltserlaubnis auf den Anspruch auf Erteilung der Niederlassungserlaubnis hinweisen sollen; einzige Anspruchsvoraussetzung ist der fünfjährige rechtmäßige Aufenthalt. Zu den Daten vgl. Zweiter Integrationsindikatorenbericht, Indikator 1.1, S. 26.

996 Die Ausreise muss nicht unter Zwang erfolgen. Entscheidend ist, ob die betroffene Person bei einer erzwungenen Eheschließung im In- oder Ausland nach einer Ausreise durch Zwang von der Rückkehr nach Deutschland abgehalten wurde.

Die Neuregelungen der §§ 51 und 37 AufenthG erfassen sowohl Fälle, in denen das Opfer in Deutschland zwangsverheiratet und anschließend ins Ausland verbracht und an der Rückkehr nach Deutschland gehindert wird, als auch Fälle, in denen das Opfer im Ausland zwangsverheiratet und an der Rückkehr nach Deutschland gehindert wird. Die Anwendung des § 37 dürfte gegenüber der des § 51 und des Assoziationsrechts auf Grund der Bevölkerungsstruktur jedoch eine untergeordnete Rolle spielen. Etwa ein Drittel der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland sind türkische Staatsangehörige und unterliegen ganz überwiegend dem Assoziationsrecht, andere können auf eine lange Aufenthaltsdauer in Deutschland zurückblicken.

Trotz der überwiegend positiven Bewertung der Einführung des Rückkehrrechts wurde die Ausgestaltung der Anspruchsvoraussetzungen in einer Sachverständigen-Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages im März 2011 teilweise als unzureichend beurteilt.⁹⁹⁷ Im Wortlaut des Gesetzes würden weder Fälle von auch nach dem Recht des Zielstaates rechtlich nicht bindenden Ehen (z.B. Imam-Ehe) erfasst, noch würden Verschleppungen ins Ausland, in denen es nicht zu einer Verheiratung kommt, festgehalten. Das sei problematisch. Die Beauftragte wird die Praxis beobachten. Sie geht davon aus, dass aufenthaltsrechtlich auch die zivilrechtlich unwirksame, aber geschlossene und gelebte Zwangsehe das Rückkehrrecht bzw. das Nichterlöschen des Aufenthaltstitels auslöst.

2.2 Eheauflösung und Straftatbestand

Das aufenthaltsrechtliche Paket enthält neben einem erweiterten Wiederkehrrecht für ausländische Opfer von Zwangsverheiratungen die Verlängerung der Antragsfrist zur Aufhebung der Ehe im Bürgerlichen Gesetzbuch von einem auf drei Jahre (§ 1317 Abs. 1 S. 1 BGB). Frauen, die sich aufgrund des familiären Drucks einer Zwangsverheiratung beugen, sollen auch nach längerem Zeitablauf in der Lage sein, die Aufhebung der Ehe aktiv zu betreiben. Die Frist beginnt mit Beendigung der Zwangslage. Ausgeschlossen ist eine Aufhebung weiterhin nach § 1315 Abs. 1 Nr. 4 BGB bei einer Bestätigung der Ehe. In diesem Fall verdient die Ehe trotz des massiven Verstoßes gegen den Grundsatz der Eheschließungsfreiheit aus Art. 6 Abs. 1 GG und das Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen den Schutz der Rechtsordnung.

Des Weiteren enthält das aufenthaltsrechtliche Paket die Schaffung eines eigenständigen Straftatbestands gegen Zwangsheirat im Strafgesetzbuch bei im Wesentlichen unveränderter materieller Rechtslage gegenüber § 240 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 StGB a.F. (§ 237 StGB). Hierfür hat sich die Beauftragte nachdrücklich eingesetzt, um der Fehlvorstellung entgegenzutreten, dass es sich bei Zwangsverheiratungen um eine zumindest tolerable Tradition aus früheren Zeiten oder anderen Kulturen handle. Sie vertritt die Auffassung, dass ein eigenständiger Straftatbestand ein eindeutiges Signal ist, dass der Staat den mit einer Zwangsheirat verbundenen Eingriff in die Rechte betroffener Personen mit dem schärfsten ihm zur Verfügung stehenden Mittel unterbinden will.

Die Nötigung zur Eingehung einer Ehe war bis zur Gesetzesänderung vom Strafrecht bereits erfasst. Durch das 37. Strafrechtsänderungsgesetz vom 11.02.2005 wurde die Zwangsheirat darüber hinaus in § 240 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 des Strafgesetzbuchs (StGB) als Regelbeispiel einer besonders schweren Nötigung aufgenommen. Durch den erhöhten Strafraum, der als Strafe eine Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren vorsieht, wurde das besondere Unrecht einer Zwangsheirat verdeutlicht. Um Zwangsheirat stärker zu ächten, wurde mit dem Gesetz bei unveränderten Voraussetzungen und gleichem Strafraum ein eigener Straftatbestand – § 237 StGB – geschaffen. Durch diese im Koalitionsvertrag zur 17. Legislaturperiode vorgesehene Maßnahme⁹⁹⁸ bringt der Gesetzgeber klar zum Ausdruck, dass Zwangsheirat als schweres Unrecht zu verurteilen ist.

2.3 Eigenständiges Aufenthaltsrecht der Ehegatten nach § 31 Aufenthaltsgesetz

Im Jahr 2000 ist die Mindestzeit, die eine Ehe vor dem Scheitern bestanden haben muss, um ein eigenständiges Aufenthaltsrecht zu begründen, von vier auf zwei Jahre verkürzt worden. Mit dem aufenthaltsrechtlichen Paket ist diese Frist nun auf drei Jahre angehoben worden. In der Gesetzesbegründung zu § 31 AufenthG wird auf Wahrnehmungen aus der ausländerbehördlichen Praxis hingewiesen, die darauf hindeuteten, dass eine Herabsetzung der Frist Eheschließungen ausschließlich zum Zwecke der Erlangung eines Aufenthaltstitels (Scheinehen) begünstigt oder vermehrt geschlossen seien.

Zu den Fragen, inwiefern die Herabsetzung der Mindestehedauer den gleichzeitigen Rückgang der einschlägigen Strafverfahren begründet, ob darin ein Anhaltspunkt für

⁹⁹⁷ vgl. Wortprotokoll der 34. Sitzung des Innenausschusses vom 14.03.2011, Prot.-Nr. 17/34.

⁹⁹⁸ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP – 17. Legislaturperiode, Zeile 4.970-4.979.

die fehlende Wirksamkeit dieser Neuregelung liegen könnte und inwiefern mit diesem Instrument Scheinehen verhindert werden können, äußerte sich die Bundesregierung infolge zahlreicher Parlamentarischer Anfragen im Deutschen Bundestag, insbesondere von der Fraktion DIE LINKE und aus den Reihen von Bündnis 90/Die Grünen⁹⁹⁹. Durch die Erhöhung der Mindestbestandszeit auf drei Jahre wird aus Sicht der Bundesregierung der Anreiz für die Schließung einer Scheinehe verringert und die Wahrscheinlichkeit der Aufdeckung einer Scheinehe vor Entstehung eines eigenständigen Aufenthaltsrechts erhöht.¹⁰⁰⁰

Im Gesetzgebungsverfahren hatte der Bundesrat in seiner 878. Sitzung am 17.12.2010 in einem Beschluss zu dem Gesetzentwurf gemäß Art. 76 Abs. 2 GG Stellung genommen und eine Prüfbitte zur vorgesehene Anhebung der Mindestbestandszeit beschlossen.¹⁰⁰¹ Die Prüfbitte führte zu keiner Änderung des Gesetzentwurfs. Der Bundesrat hat in dieser Frage den Vermittlungsausschuss jedoch nicht angerufen.

Im Zuge der Diskussionen um die Erhöhung der Mindestehedauer wurde die Beauftragte von Frauenorganisationen und Beratungsstellen gebeten, sich gegen eine Erhöhung einzusetzen. Diese befürchten, dass die Verlängerung der Frist gerade den Opfern von Zwangsverheiratungen und von häuslicher Gewalt zum Nachteil gereichen könnte.

Vor dem Hintergrund der Möglichkeit der Erteilung einer eigenständigen Aufenthaltserlaubnis aus Härtegründen an Opfer einer Zwangsverheiratung oder von häuslicher Gewalt (§ 31 Abs. 2 AufenthG) war die Verlängerung der Mindestehedauerdauer aus Sicht der Beauftragten vertretbar.

2.3.1 Anwendung der Härtefallregelung

Mit der Gesetzesänderung wurde der Wortlaut der Härtefallregelung des § 31 Abs. 2 AufenthG im Hinblick auf die Auslegung, wann eine besondere Härte vorliegt, konkretisiert: „dies ist insbesondere anzunehmen, wenn

der Ehegatte Opfer häuslicher Gewalt ist“. Diese Ergänzung stellt leider nicht hinreichend klar, dass damit auch psychische Gewalt oder Zwangsverheiratung gemeint ist. Der Wortlaut bleibt hinter den Ausführungen der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften (AVV) zum Aufenthaltsgesetz¹⁰⁰² zurück, die eindeutig klarstellen, dass auch psychische Gewalt und Zwangssehen darunter zu fassen sind

Aus Sicht der Frauen und der Beratungsstellen bestehen Unsicherheiten hinsichtlich des Anspruchs auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 31 Abs. 2 AufenthG auf Grund der Härtefallregelung. Gründe hierfür sind aus Sicht der Betroffenen eine unterschiedliche Behörden- und Rechtsprechungspraxis.

Als erstes Problem stellt sich die Frage nach der Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs der besonderen Härte. Hier ist es auch nach der Konkretisierung des § 31 Abs. 2 AufenthG zu keiner Verbesserung gekommen. Unklar und damit uneinheitlich in der praktischen Anwendung bleiben z.B. Fragen nach dem Ausmaß und der Intensität häuslicher Gewalt, die erforderlich sind, um ein eigenständiges Aufenthaltsrecht zu begründen. Jenseits der in der AVV genannten eindeutigen Beispiele wie Strafverfahren gegen den Gewalttäter oder bereits erfolgte Wegweisungsmaßnahmen bleiben offene Fragen etwa hinsichtlich regelmäßiger, aber nicht schwerer Gewalt, dem Ausmaß, das psychische Gewalt erreichen muss oder nach dem Täter: Muss die Gewalt von dem Ehegatten ausgehen oder reicht Gewalt von anderen Familienmitgliedern aus? Im Falle einer Zwangsverheiratung wird man mit der AVV jedoch immer davon ausgehen müssen, dass eine besondere Härte vorliegt.

Das zweite Problem ist die Beweislage und die Zulässigkeit und Sinnhaftigkeit von Beweismitteln. Vielfach ist die Beweislage unklar, die Beweismittel sind bei zeitlich zurückliegenden Fällen, in denen kein Arzt oder keine Ärztin aufgesucht wurde, schwer zu erbringen oder die Form der Gewalt ist schwer nachzuweisen. Das gilt vor allem für Frauen, die unter Gewaltformen wie etwa Nahrungsentzug oder das Abschalten des Stroms leiden müssen. Welche Beweismittel sind zulässig? Reichen etwa nachträgliche nervenärztliche Gutachten?

Klärungsbedürftig ist auch die Frage nach einer möglichen Vereinheitlichung des Abmeldeverfahrens durch den stammberechtigten Ehegatten oder nach dem Spannungsverhältnis zwischen dem Amtsermittlungsgrundsatz im Verwaltungsverfahren und der Pflicht des Anspruchstellers, Beweise und Tatsachen selbst darzule-

999 BT-Drs. 17/4623, Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE vom 02.02.2011, Fragen 12 und 14; PlPr-Nr. 17/95, S. 10878, Antwort des Parl. Staatssekretärs Dr. Ole Schröder auf die mündlichen Fragen des Abgeordneten Memet Kilic vom 16.03.2011; BT-Drs. 17/5268, Antwort des Staatssekretärs Klaus-Dieter Fritsche vom 08.03.2011 auf die Schriftliche Frage des Abgeordneten Memet Kilic.

1000 BT-Drs. 17/4401, S. 2, 9.

1001 Stellungnahme des Bundesrates BR-Drs. 704/10.

1002 Vgl. 31.2.2.1 ff. AVV.

gen. In diesem Zusammenhang ist auch die seitens der Ausländerbehörden vorgenommene uneinheitliche Bewertung parallel zum Verwaltungsverfahren geführter Strafverfahren zu problematisieren.¹⁰⁰³ Fraglich ist, welchen Einfluss etwa eine Verfahrenseinstellung im Strafverfahren aufgrund der Beweislage auf eine aufenthaltsrechtliche Bewertung haben kann.

Auf Anregung der Beauftragten hat sich deshalb erstmals im Sommer 2011 eine informelle Arbeitsgruppe zusammen gefunden. Teilnehmer der Arbeitsgruppe sind auf Arbeitsebene Vertreterinnen und Vertreter der zuständigen Bundesressorts und einiger Landesressorts; Beratungsstellen und Frauenorganisationen sollen ihre Problemsicht einbringen. Ziel der Arbeitsgruppe ist die Vereinfachung und Vereinheitlichung der Anwendung der Härtefallregelung des § 31 Abs. 2 AufenthG. Konkretes Ergebnis könnte ein Beratungsleitfaden oder auch die Konkretisierung der AVV sein. Die Arbeiten hierzu werden im Sommer 2012 fortgesetzt.

2.4 Studie „Zwangsverheiratung in Deutschland – Anzahl und Analyse von Beratungsfällen“

Mit der in den Jahren 2009 bis 2010 im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend durchgeführten Studie „Zwangsverheiratungen in Deutschland – Anzahl und Analyse von Beratungsfällen“¹⁰⁰⁴ wurde erstmals bundesweit das Wissen von Beratungseinrichtungen über Menschen, die von Zwangsverheiratung bedroht oder betroffen sind, erhoben und systematisch ausgewertet. Die Studie wurde von einem Beirat begleitet, dem Personen aus der universitären Forschung, der praktischen Beratungstätigkeit sowie Vertreter verschiedener Landes- bzw. Bundesministerien angehörten.

Kernstücke dieser Untersuchung sind eine schriftliche Befragung in Beratungs- und Schutzeinrichtungen und eine sechsmonatige Dokumentation von individuellen Beratungsfällen. Daneben wurden flankierende Untersuchungen in ausgewählten Handlungsfeldern wie Schulen, Trägern von Integrationskursen, Einrichtungen der Jugendhilfe und bei Migrantenselbstorganisationen durchgeführt. Durch diese Kombination von Erhebungsmethoden war es möglich, das Thema Zwangsverheira-

tungen aus unterschiedlichen Perspektiven zu beleuchten.

Die Studie gibt auf Grund ihres methodischen Ansatzes naturgemäß keine Auskunft über die Zahl der Zwangsverheiratungen in Deutschland. Die ermittelte Größenordnung beruht auf einer weiten Definition von Zwangsverheiratung, in die z.T. arrangierte Ehen mit einfließen können. Eine scharfe Abgrenzung lässt sich nicht vornehmen. Insgesamt wurden 3.443 Personen im Jahr 2008 in insgesamt 830 Beratungsstellen erfasst; die Zahlen betreffen zu rd. 60 % angedrohte und zu 40 % vollzogene Zwangsverheiratungen. In den erfassten Fällen sind auch in einem bestimmten Umfang Mehrfachzählungen enthalten. Je nach Art der Beratungseinrichtungen liegt der Anteil derjenigen, die mehrere Einrichtungen aufsuchten, schätzungsweise zwischen 14 und 43 %. Allerdings liegt hinter den beobachteten Fällen ein Dunkelfeld nicht erfasster Betroffener.

2.4.1 Wer ist von Zwangsverheiratungen bedroht und betroffen?

Von Zwangsverheiratungen waren nach dieser Erhebung in erster Linie Mädchen und Frauen bedroht bzw. betroffen, darunter knapp 30 % im Alter bis einschließlich 17 Jahre. Auf die Altersklasse der 18- bis 21-jährigen entfallen rd. 40 %. Die jüngste Beratene war 9 Jahre, die älteste 55 Jahre alt. Die verfügbaren Daten weisen auf eine Betroffenheit von Männern in einer Größenordnung von 5 bis 8 % der Fälle hin. Hier ist von einem erheblichen Dunkelfeld auszugehen, das nicht zuletzt auf eine traditionell ausgelegte Rollenverteilung und fehlende Beratungsstrukturen für Jungen und Männer zurückzuführen ist.

Fast alle Beraterinnen haben einen Migrationshintergrund; die meisten sind in Deutschland geboren (32 %), gefolgt von der Türkei (23 %), Serbien / Kosovo / Montenegro (8 %) und dem Irak (6 %). Die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen 44 %. Auch von den im Ausland Geborenen leben die meisten seit langem in Deutschland – nur ein Fünftel lebt seit weniger als 5 Jahren hier.

Die Mehrheit befand sich zum Zeitpunkt der Beratung noch in der Ausbildung – 37 % in einer schulischen und 21 % in einer beruflichen Ausbildung. Die zum Beratungszeitpunkt bereits verheirateten Personen verfügten – auch unabhängig von ihrem Alter – über eine deutlich geringere schulische und berufliche Bildung.

1003 Vgl. z.B. OVG Bremen, Beschl. v. 23.04.2010, 1 B 44/10; VG Freiburg, Beschl. v. 19.11.2008, 4 K 1608/08.

1004 *Mirbach, Thomas/Schaak, Torsten/Triebel, Katrin: Zwangsverheiratung in Deutschland – Anzahl und Analyse von Beratungsfällen*, Opladen, Berlin & Farmington Hills, 2011.

2.4.1.1 Sozialer Kontext der Herkunftsfamilien und Ausbildungsabbrüche

Das häufigste Herkunftsland der Eltern ist mit einem Anteil von 44 % die Türkei; aus den drei nachfolgenden wichtigsten Ländern Serbien (inkl. Kosovo und Montenegro), Irak und Afghanistan stammen jeweils 6 bis 9 % der Eltern.

Gut die Hälfte der Elternhaushalte der Betroffenen (52 %) bestreitet ihren Lebensunterhalt ausschließlich durch

Diskussionen um die Erhebung des Merkmals Religion: Die Religionszugehörigkeit wurde überwiegend als „leere Variable“ bezeichnet. Daher erfolgte die Verständigung mit dem Beirat dahin gehend, dass die Angaben lediglich zu deskriptiven Zwecken abgefragt werden sollten. Im Rahmen der Falldokumentation wurden die Beratungsstellen nach der Religionszugehörigkeit sowie der Religiosität der Eltern der von Zwangsverheiratung betroffenen oder bedrohten Personen gefragt mit folgendem Ergebnis:

Tabelle 14: Religionszugehörigkeiten der Eltern

	Häufigkeit	Anteil in Prozent
Islam	397	83,4
Jesidentum	45	9,5
Christentum	16	3,4
keine Religionszugehörigkeit	12	2,5
Hinduismus	6	1,3
Gesamt	476	100,0

Quelle: Falldokumentation

Einnahmen aus Erwerbstätigkeit. Ein Drittel der Haushalte (33 %) lebt ausschließlich von Transferleistungen und Renten und gut 14 % leben sowohl von Erwerbseinnahmen als auch von Transferleistungen.

Von erheblicher Relevanz ist die Frage, ob es als Folge einer Zwangsverheiratung zu einem Schul- oder Ausbildungsabbruch kommt. Die Daten zeigen, dass bei 29 % der ratsuchenden Personen bereits ein Schul- oder Ausbildungsabbruch stattgefunden hatte. Weitere 41 % der Betroffenen befürchteten einen Abbruch.¹⁰⁰⁵

2.4.2 Religionszugehörigkeit/Religiosität der Eltern

Hinsichtlich der Religionszugehörigkeit / Religiosität konnte und sollte mit der gewählten Methode und anhand der Datenlage nicht überprüft werden, ob und welche Zusammenhänge mit Zwangsverheiratung bestehen.¹⁰⁰⁶

Mit dem Beirat, der diese Studie begleitete, gab es bereits in der Vorbereitung der Erhebungen kontroverse

Die Erhebung der Religiosität der Eltern beruhte auf der eigenen Einschätzung der Beratenen. Vor diesem Hintergrund kann die oben dargestellte Einschätzung der Religiosität der Eltern als eine Beschreibung gelesen werden, die in erster Linie das Erleben der Beratenen ausdrückt. Sie kann nicht als objektiver Befund über den Grad der Religiosität der Herkunftsfamilie ausgelegt werden.

2.4.3 Rolle von Gewalt

Zwangsverheiratungen sind in die Anwendung von familiärer Gewalt eingebettet. Zwei Drittel der von Zwangsverheiratungen bedrohten bzw. betroffenen Personen waren schon in ihrer Erziehung Gewaltanwendung ausgesetzt. Mehr als die Hälfte gab an, dass sie zur Durchsetzung der Zwangsverheiratung körperlichen Angriffen ausgesetzt sind, 27 % wurden mit Waffen und/oder mit Mord bedroht. Dabei werden Väter mit 80 % am häufigsten als entscheidende Akteure genannt (Mütter 62 %), der erweiterte Familienkreis spielt in 38 % der Fälle eine Rolle.¹⁰⁰⁷

¹⁰⁰⁵ Ebd. Kapitel 3.6.3, S. 103 f.

¹⁰⁰⁶ Ebd. Kapitel 3.4.1, S. 92 f.

¹⁰⁰⁷ Ebd. Kapitel 3.5, S. 94 ff.

2.4.4 Status und Art der Zwangsverheiratungen sowie Auslandsbezug

71 % der Betroffenen sahen sich zum Zeitpunkt der Erhebung einer angedrohten Zwangsverheiratung ausgesetzt, 29 % waren bereits gegen ihren Willen verheiratet worden.¹⁰⁰⁸ Je älter die beratenen Personen, umso häufiger waren sie bereits gegen ihren Willen verheiratet. Darüber hinaus waren diejenigen verhältnismäßig häufiger bereits verheiratet, die im Ausland geboren waren, die seit weniger als 5 Jahren in Deutschland lebten oder nicht die deutsche Staatsangehörigkeit hatten. Insgesamt fast ein Drittel der (geplanten) Eheschließungen ist nicht rechtsverbindlich, da die Eheschließung ausschließlich mittels einer sozialen / religiösen Zeremonie erfolgte. Dies ist in ganz überwiegender Maße für die unter 18-jährigen relevant (53 % der (angedrohten) Eheschließungen), während bei den über 27-jährigen nur 13 % der Ehen ohne rechtliche Anerkennung geschlossen wurde bzw. geschlossen werden sollte.

Die meisten Zwangsverheiratungen (52 %) werden im Ausland geschlossen oder sind dort geplant, 28 % der Ehen sollten in Deutschland geschlossen werden.¹⁰⁰⁹ Die potentiellen Ehegattinnen und Ehegatten leben mit rd. 64 % ebenfalls im Ausland.

Mit rd. 34 % der Beratungsfälle ist der Anteil eines bevorstehenden dauerhaften Umzugs ins Ausland beträchtlich, zumal wenn man berücksichtigt, dass in rd. 7 % der Fälle die Verbringung zum Zeitpunkt der Erhebung bereits vollzogen war.¹⁰¹⁰

2.4.5 Motive und Ursachen

Im Rahmen einer Auswertung der vorhandenen Daten über Motive und Ursachen wurden vier Konstellationen unterschieden, in denen sich jeweils spezifische Relationen zwischen Motiven (der Betreibung von Zwangsverheiratung) und sozialem Kontext (der Betroffenen wie der Herkunftsfamilien) erkennen lassen.¹⁰¹¹

Bei der ersten Konstellation handelt es sich um die Gruppe der Betroffenen, deren Situation von traditiona-

listischen Motiven („weil meine Familie mich versorgt sehen will“; „damit meine Familie ihr Ansehen nicht verliert“) sowie einer ökonomisch integrierten Herkunftsfamilie geprägt ist. Hinzu kommt eine prekäre Lebenssituation der Betroffenen, das heißt sie verfügen weder über Arbeit noch über einen Bildungsabschluss und leben von einem geringen Einkommen. Diese Betroffenen stellen mit 221 Personen die stärkste Gruppe dar. Charakteristisch für die Personen dieser Gruppe ist, dass sie sich überdurchschnittlich oft persönlich an die Beratungsstelle wandten, eher älter und weniger häufig erwerbstätig waren. Hier kam es am häufigsten zu einem Ausbildungsabbruch. Der Vater verfügte demgegenüber häufig über einen Berufsabschluss und die Familie lebte im Vergleich zu den folgenden Konstellationen überdurchschnittlich häufig von Erwerbseinkommen. Hinzukommt, dass in den betroffenen Familien eine starke religiöse Orientierung der Eltern festzustellen war.

Die zweite Konstellation ist geprägt von materialistischen Motiven („weil meine Familie Geld bekommt“; „weil ich versprochen bin“) und einer prekären Lebenssituation der Betroffenen wie der Herkunftsfamilie. Es handelt sich um eine Gruppe von 125 Personen, die überdurchschnittlich oft von einer bereits vollzogenen Zwangsheirat betroffen sind. Die Hilfesuchenden wenden sich eher selten persönlich an die Beratungsstellen, Gewaltanwendungen kommen überdurchschnittlich häufig vor. Personen dieser Gruppe sind unterdurchschnittlich häufig in Deutschland geboren und haben eher selten die deutsche Staatsbürgerschaft. Sowohl die Eltern als auch die Betroffenen sind im Vergleich zu den anderen Konstellationen am seltensten berufstätig. Transferleistungen bilden überwiegend das Haushaltseinkommen der Familie.

Die dritte Konstellation weist keine dominanten Motive auf. Betroffene und Herkunftsfamilien sind eher integriert (beide Elternteile häufig berufstätig, in der Regel besitzen sie die deutsche Staatsangehörigkeit). Ihr sind 111 Personen zuzuordnen. Betroffene lassen sich keinem der ermittelten Motivbündel eindeutig zuordnen. Ihre Abgrenzung zu den anderen Konstellationen besteht vor allem in der mangelnden Akzeptanz der Familie hinsichtlich des Partners bzw. der Partnerin. Die Gruppe besteht aus überdurchschnittlich vielen jungen Hilfesuchenden, die von Zwangsverheiratung lediglich bedroht sind und sich relativ selten persönlich an die Beratungsstelle wenden (z. B. eher über Lehrer, Sozialarbeiter). Religion und Gewalt spielen hier eine untergeordnete Rolle.

In der letzten Konstellation ist Homophobie dominant, Betroffene und Herkunftsfamilien sind eher integriert. Die Homosexualität ist das einzige Motiv der Familie für

1008 Ebd. Kapitel 3.6.1, S. 98 f.

1009 Ebd. Kapitel 3.6.2, S. 100 f.

1010 Nur für gut die Hälfte der Beratenen (Abs. 440) lagen Angaben über diesen Zusammenhang vor. Überdies befürchteten bei der angedrohten Zwangsverheiratung 43 %, zu einem dauerhaften Umzug ins Ausland gezwungen zu werden.

1011 Ebd. Kapitel 3.8, S. 113 f.

die Androhung einer Zwangsverheiratung. Die Konstellation ist mit 18 Personen die kleinste Gruppe. In dieser Gruppe finden sich überdurchschnittlich viele junge Männer. Hier spielt zwar Religion keine Rolle, auffallend ist aber die hohe Gewaltbetroffenheit. Sie verfügen häufig über einen Schulabschluss und sind – wie ihre Eltern auch – überdurchschnittlich häufig erwerbstätig. In der Regel sind sie in Deutschland geboren und verfügen über einen deutschen Pass.

Letztlich ergeben die Befunde keine belastbaren Zusammenhänge mit den in der Öffentlichkeit diskutierten Erklärungsansätzen – wie sozioökonomische Diskriminierung, mangelnde Integrationsbereitschaft, ethnische Unterschichtung oder exzessiver Traditionalismus. Die Merkmale der einzelnen Konstellationen legen eher die Vermutung nahe, dass die Genese von Drohung bzw. Vollzug von Zwangsverheiratungen jeweils an spezifische, kaum generalisierbare Mischungen unterschiedlicher Faktoren gebunden ist.

2.4.6 Fazit

Die Studie war im Ergebnis geeignet, das Dunkelfeld von Zwangsverheiratungen in Deutschland zu erhellen. Sie enthält interessante Einblicke z.B. zum Auslandsbezug von Zwangsverheiratungen, zu Zugängen zur Beratung oder zum Gewaltkontext. Aufgrund der geringen Fallzahlen und der indirekten Perspektive der Beraterinnen lässt sie allerdings keine eindeutigen Schlüsse auf Ursachen der Zwangsverheiratung zu. Die Frage, wie oft angedrohte Zwangsverheiratungen vollzogen wurden oder wie viele Fälle von Zwangsheirat es in Deutschland tatsächlich gibt, wird nicht beantwortet. Vielmehr wäre eine weitergehende – allerdings sehr aufwendige – repräsentative Studie erforderlich, um Ausmaß und Hintergründe besser zu erfassen.

2.5 Bundesweites Hilfefestelefon

Die Bundesregierung wird Ende 2012/Anfang 2013 für Frauen, die von Gewalt betroffen sind, ein bundesweites Hilfefestelefon frei schalten. Das Hilfefestelefon wird auf der Grundlage des Hilfefestelefongesetzes aufgebaut, das im März 2012 in Kraft getreten ist. Mit dem Hilfefestelefon wird erstmals unter einer einheitlichen Rufnummer ein niedrigschwelliges, auf Dauer angelegtes, qualifiziertes telefonisches Erstberatungs- und Weitervermittlungsangebot für Frauen in allen Gewaltsituationen geschaffen. Das Angebot wird kostenfrei täglich rund um die Uhr erreichbar, mehrsprachig, anonym, barrierefrei und bundesweit bekannt sein. Die Gewaltopfer sollen auf

diese Weise so schnell und so früh wie möglich beraten und zu den Hilfeeinrichtungen vor Ort „gelotst“ werden, da bislang rund 80 % der gewaltbetroffenen Frauen bei den bestehenden Beratungs- und Unterstützungseinrichtungen nicht ankommen.

Das neue Hilfefestelefon wird eine wichtige Ergänzung zu bestehenden Beratungsangeboten gerade für solche Gewaltopfer sein, für die der Weg in eine Beratungsstelle körperlich, sprachlich oder kulturell bedingt eine große Hürde darstellt wie Frauen und Mädchen mit Migrationshintergrund, Opfer von Menschenhandel und Zwangsverheiratung oder Frauen mit Behinderung. Das Telefon wird neben den betroffenen Frauen auch Menschen aus ihrem sozialen Umfeld und Personen zur Verfügung stehen, die beruflich oder ehrenamtlich mit Gewaltopfern zu tun haben und Unterstützung benötigen. Für die Beratung werden qualifizierte Fachkräfte eingestellt. Die Einführung des Hilfefestelefons greift wissenschaftliche Erkenntnisse aus verschiedenen Studien zur Prävalenz von Gewalt gegen Frauen auf, die bereits im letzten Bericht dargestellt wurden.

Im Frühsommer 2012 wird die Bundesregierung einen Bericht zur Situation der Frauenhäuser, Frauenberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder vorlegen, der auch auf Fragen des Zugangs von Migrantinnen zur bestehenden Hilfeeinfrastruktur besonders eingehen wird.

3 Zugang zur Erwerbstätigkeit von Drittstaatsangehörigen: Fachkräftemangel und Anwerbestopp?

3.1 Koalitionsvertrag und Konzeption der Bundesregierung zur „Fachkräftesicherung“

Der Koalitionsvertrag enthält keine eindeutige Vorgabe hinsichtlich der Notwendigkeit einer Öffnung beim Zugang zum Arbeitsmarkt für Drittstaatsangehörige zum Zweck der Erwerbstätigkeit.¹⁰¹² Dies entspricht der

1012 Vgl. im Koalitionsvertrag I.3.1 Arbeitsmarkt die beiden Unterabschnitte „Arbeitsmarktzugang“ und „Fachkräfte“, die sowohl Änderungen der Beschäftigungsverordnung bzw. Weisungen des Bundesministerium für Arbeit und Soziales an die Bundesagentur für Arbeit zuließen als auch die Einführung eines gesetzlich zu verankerten „Punktesystems“; hierzu bereits 8. Lagebericht, Kapitel III.3.2, S. 318.

bisweilen unübersichtlichen politischen und wissenschaftlichen Diskussion in diesem Feld.¹⁰¹³

Die Beauftragte hatte in ihrem letzten Bericht bereits darauf hingewiesen, dass mit weiteren rechtlichen Öffnungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt – auch beim Zugang zum Zweck der Erwerbstätigkeit „von Außen“ – zu rechnen sein dürfte.¹⁰¹⁴ Die Wanderungsstatistik zwischen Deutschland und dem Ausland, die die Wanderungsbewegungen von deutschen Staatsangehörigen und Ausländerinnen und Ausländern erfasst, zeigt, dass nach negativen Wanderungssalden in den Jahren 2008 (-55.743) und 2009 (-12.782) im Jahr 2010 ein positiver Wanderungssaldo festgestellt werden konnte (+127.677). Dieser beruht allerdings allein auf einem positiven Wanderungssaldo von Ausländerinnen und Ausländern (+153.925). Deutsche Staatsangehörige verlassen hingegen – wie bereits seit dem Jahr 2005 – nach wie vor häufiger Deutschland als sie nach Deutschland einwandern oder dorthin zurückkehren (2010: -26.284). Der positive Wanderungssaldo hat sich nach Angaben des Statistischen Bundesamtes jedenfalls auch für das erste Halbjahr 2011 fortgesetzt.¹⁰¹⁵

Die Bundesregierung geht derzeit gleichwohl davon aus, dass in dem Zeitraum von 2010 bis 2025 ein Rückgang des Erwerbspotenzials um 6,5 Mio. Personen (von 44,6 Mio. auf 38,1 Mio.) eintreten würde, wenn keine wirksamen Maßnahmen getroffen werden.¹⁰¹⁶ Sie hat daran anknüpfend den Zusammenhang zwischen der

Sicherung von Wachstum bzw. Wohlstand und der Entwicklung des Fachkräftepotenzials in Deutschland aufgezeigt. Die Konzeption der Bundesregierung benennt fünf Sicherungspfade,¹⁰¹⁷ die allesamt auch Migrantinnen und Migranten als Zielgruppen für spezifische Maßnahmen berühren und von denen der fünfte Sicherungspfad explizit auch zu Fragen der Ausgestaltung „qualifizierter Zuwanderung“ nach Deutschland führt: Die Nutzung und Förderung der inländischen Potenziale habe zwar „Vorrang“ in der Fachkräftesicherungspolitik. Allerdings reiche dies mit Blick auf den beobachtbaren demografischen Wandel absehbar nicht mehr aus, um das Erwerbspersonenpotenzial konstant zu halten. Auch wenn in Deutschland noch nicht von einem flächendeckenden Fachkräftemangel ausgegangen werden könne, müsse „verstärkt auf qualifizierte Zuwanderung“ insbesondere von Drittstaatsangehörigen gesetzt werden.

Die mit dem fünften Entwicklungspfad thematisierte Zuwanderung „qualifizierter Fachkräfte“ aus dem Ausland meint nach dem derzeitigen Diskussionsstand allerdings fast ausnahmslos Drittstaatsangehörige mit einem ausländischen Hochschulabschluss bzw. mit einem ausländischen Berufsabschluss bzw. -qualifikationen, die mit einem deutschen Hochschulabschluss vergleichbar sind. Auch in diesen Fällen wird – so der bisherige Grundsatz – in der Regel eine Vorrangprüfung gefordert werden. Etwaige Fachkräftengpässe in Berufen, die in Deutschland nach erfolgreichem Abschluss einer mindestens zweijährigen betrieblichen oder fachschulischen Berufsausbildung ausgeübt werden dürfen (vgl. § 25 BeschV),¹⁰¹⁸ werden derzeit im Rahmen der Überlegungen zu einer Fachkräftezuwanderung aus dem Ausland noch nicht in den Blick genommen. Hier gilt – abgesehen von den zahlenmäßig unbedeutenden Ausnahmen in Abschnitt 1 und Abschnitt 3¹⁰¹⁹ der Beschäftigungsverordnung – der „Anwerbestopp“ fort, d.h. selbst als offen gemeldete Stellen dürfen nicht aus dem Ausland besetzt werden.

Dies wird mitunter damit begründet, dass ein festgestellter inländischer Fachkräftengpass in solchen Berufen oft

1013 Vgl. in diesem Bericht Kapitel V.2. und insbesondere jüngst den Abschlussbericht der Hochrangigen Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung: Vom Anwerbestopp zur Gewinnung von Fachkräften. Bessere Bildungs- und Erwerbchancen schaffen – Zuwanderung gezielt steuern, Berlin 2011 sowie Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Forschungsbericht: Vom internationalen Studierenden zum hochqualifizierten Zuwanderer. Ein Vergleich der rechtlichen Rahmenbedingungen in fünf Staaten der Europäischen Union, Berlin 2011.

1014 Vgl. 8. Lagebericht Kapitel III.3.2, S. 316 und in diesem Bericht Kapitel V.2.2.

1015 Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung 2010, Tab. 1-7, sowie die Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes Nr. 482 vom 22.12.2011. Bei der Halbjahreszahl des Statistischen Bundesamtes ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Wanderungsstatistik alle gemeldeten Ausländerinnen und Ausländer erfasst, die länger als drei Monate im Bundesgebiet verbleiben. Damit fallen etwa die größten Teile im ersten Halbjahr eines Jahres einreisenden Saisonarbeiterinnen und Saisonarbeiter in diese Statistik, obwohl sie dann wieder – im zweiten Halbjahr – ausreisen.

1016 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.): Fachkräftesicherung. Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung, Berlin Juni 2011.

1017 Vgl. hierzu in diesem Bericht die Kapitel V.1. und VI.

1018 Nicht selten sind Berufe, die in Deutschland nach einer zwei- bzw. dreijährigen betrieblichen oder fachschulischen Berufsausbildung ausgeübt werden, in anderen Ländern als akademische Ausbildungen konzipiert. Eine Zuwanderung solcher ausländischen Akademikerinnen und Akademiker nach Deutschland bleibt auch in diesen Fällen gleichwohl grundsätzlich ausgeschlossen.

1019 Vgl. § 26 BeschV für Sprachlehrer (2010: 225) und für Spezialitätenköche (2010: 3.029), § 30 BeschV für Pflegefachkräfte, der derzeit nur auf kroatische Pflegefachkräfte Anwendung findet (2010: 116) und § 31 Nr. 1 BeschV für den internationalen Personalaustausch (2010: 5.932).

nicht mit Aussicht auf Erfolg über eine gesteuerte Zuwanderung aus dem Ausland behoben werden könne, weil der Engpass im Inland maßgeblich auf niedrige Gehälter und/oder die problematischen bzw. unattraktiven Arbeitsbedingungen – z.B. bei den Pflegefachberufen – zurückzuführen sei. Darüber hinaus wird gerade bei Berufen, die nach einem relativ zu einem Hochschulabschluss kurzen Ausbildungsgang ausgeübt werden könnten, der Nutzung und Förderung der inländischen Potenziale Vorrang eingeräumt, weil in diesen Bereichen die Nutzung von im Inland befindlichen Potenzialen relativ zeitnah realisiert werden kann.

Vor diesem Hintergrund sollen nach der vorgelegten Konzeption der Bundesregierung

- die Ausgestaltung des Zuwanderungsrechts überprüft,
- bürokratische Hindernisse abgebaut und
- die Rahmenbedingungen für die Erteilung von Aufenthaltstiteln verbessert werden.

Schließlich sei mit Blick auf die verstärkte Zuwanderung qualifizierter ausländischer Fachkräfte und ihrer Familien eine „Willkommenskultur“ in Deutschland zu etablieren. Arbeitskräftemigration und Integrationsangebote müssten insbesondere bei Drittstaatsangehörigen systematisch zusammengedacht werden.

Die Konzeption der Bundesregierung ist insgesamt von der Überzeugung geprägt, dass das Erwerbskräftepotenzial in Deutschland einer aktiven Entwicklung bedarf, wenn es langfristig stabil gehalten werden soll. Dass sich Politik dabei stärker der Möglichkeiten einer gesteuerten, auf einen Daueraufenthalt zielenden Fachkräftezuwanderung bedienen muss, bedeutet einen wichtigen Fortschritt für die gesamte Zuwanderungsdiskussion. Für den weiteren Verlauf der Debatte sind aus Sicht der Beauftragten folgende vier Handlungsfelder zentral:

- die Analyse sämtlicher Beschäftigungseffekte erfolgreicher Zuwanderung zum Zweck der Erwerbstätigkeit, d.h. die Beantwortung der Frage, inwieweit Zuwanderung zu Erwerbszwecken weitere Arbeitsplätze im Inland schafft und dort bestehende Beschäftigungsstrukturen wettbewerbsfähiger macht,
- die weitere Einengung der behördlichen Prüfprogramme von der Vorrangprüfung über die Prüfung der Gleichwertigkeit der Arbeitsbedin-

gungen bis zur Frage der Angemessenheit des Arbeitsplatzes nach einem in Deutschland erfolgreich absolvierten Studium. Hierbei muss u.a. die Frage beantwortet werden, ob ausländische Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen als „Bildungsinländerinnen“ bzw. „Bildungsinländer“ zu behandeln sind. Derzeit entsprechen die bestehenden rechtlichen Regelungen der Befürchtung, jene würden lieber unterqualifiziert als qualifiziert arbeiten. Darüber hinaus sollte erwogen werden, nach einem erlaubten Familiennachzug nach Deutschland grundsätzlich immer einen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang für den Nachziehenden im Inland zu gewähren,

- die schrittweise Erstreckung der vorgenommenen rechtlichen Öffnungen für akademische Berufe auf Technikerinnen und Techniker bzw. Meisterinnen und Meister sowie auf Berufe, die in Deutschland nach einer betrieblichen oder fachschulischen Ausbildung ausgeübt werden dürfen und
- die Frage, wie sich Deutschland im weltweiten Wettbewerb um die „besten Köpfe“ international präsentieren kann und soll.¹⁰²⁰

3.2 Rechtsänderungen in Folge der Konzeption der Bundesregierung zur „Fachkräftesicherung“

In unmittelbarem Zusammenhang mit der Veröffentlichung der Konzeption der Bundesregierung wurde per Weisung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales an die Bundesagentur für Arbeit die sogenannte „Vorrangprüfung“ für Ärztinnen und Ärzte (Humanmedizin) und für Ingenieurinnen und Ingenieure der Fachrichtungen Maschinen- und Fahrzeugbau sowie Elektrotechnik

¹⁰²⁰ Dies müsste z.B. Überlegungen umfassen, welche Vorzüge Deutschland für sich gegenüber ausländischen Fachkräften im Vergleich zu anderen Ländern reklamieren kann. Hier wären u.a. das gute und weitgehend kostenfreie Bildungssystem, das flächendeckend funktionierende Gesundheits- und Sozialleistungssystem inklusive Familienleistungen, eine geringe Korruption in der Verwaltung, eine moderne und gut ausgebaute Infrastruktur, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit sowie das verlässliche System der Sicherheit und Ordnung zu nennen. Gleichzeitig müssten auch die Defizite – aber auch bestehende Vorurteile zu Deutschland – in den Blick genommen werden, z.B. die komplizierten und unübersichtlichen Verwaltungsverfahren von der Visumerteilung und -praxis bis hin zur Einbürgerung, ein noch im Ausbau bzw. im Umbruch befindliches Betreuungssystem für nicht schulpflichtige Kinder, fehlende Angebote für Familien, in denen mehrere Sprachen gesprochen werden und eine erst langsam beginnende interkulturelle Öffnung der öffentlichen Verwaltung.

fallen gelassen (sog. Positivliste). Damit hat die Bundesregierung von der Öffnungsmöglichkeit in § 39 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 AufenthG Gebrauch gemacht. Änderungen in der Beschäftigungsverordnung oder im Gesetz mussten nicht herbeigeführt werden. Geprüft wird nun lediglich noch die Gleichwertigkeit der Arbeitsbedingungen im Vergleich zu „deutschen“¹⁰²¹ Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Dieser Weg wurde im Januar 2012 weiter verfolgt, als die Positivliste bei den Ingenieurberufen um die Fachrichtungen Versorgungs- und Entsorgungstechnik, Stahl- und Metallbau ergänzt sowie die Fachrichtung Softwareentwicklung / Programmierung neu aufgenommen wurde.

Drittstaatsangehörige mit ausländischen Abschlüssen und die Ausbildung zum Facharzt in Deutschland

An deutschen Krankenhäusern arbeiten zunehmend Drittstaatsangehörige mit einem ausländischen Hochschulabschluss als Ärztinnen und Ärzte mit dem Ziel, die international angesehene deutsche Facharztausbildung zu absolvieren. Sie arbeiten dort grundsätzlich als abhängig Beschäftigte und besitzen regelmäßig eine Aufenthaltserlaubnis nach § 17 AufenthG für sonstige Ausbildungszwecke, die grundsätzlich nur nach erfolgter Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erteilt wird.

In Deutschland schließt sich die mehrjährige Ausbildung zur Fachärztin bzw. zum Facharzt an ein erfolgreich absolviertes Hochschulstudium eines akademischen Heilberufs an. Sie ist – anders als die Ausbildung zum Arzt – Sache der jeweils zuständigen Kammern. Grundsätzlich kann sich nur eine Fachärztin bzw. ein Facharzt als Ärztin bzw. Arzt außerhalb eines Krankenhauses niederlassen und an der Versorgung über die Kassenärztliche Vereinigung teilnehmen. Die Beauftragte hat im Berichtszeitraum mehrere Eingaben von Drittstaatsangehörigen in Facharztausbildungen erhalten, die arbeits-, aufenthalts- bzw. beschäftigungsrechtliche Fragen aufwarfen. Die Betroffenen gaben an, an den Krankenhäusern auf der Basis von „Hospitationsvereinbarungen“ u.ä. zu arbeiten, die ihnen zwar die vollen Pflichten

bzw. Dienstzeiten eines Assistenzarztes bzw. einer Assistenzärztin übertragen, gleichzeitig aber festlegen, dass

- kein Dienst-, Arbeits- oder Ausbildungsverhältnis begründet werde,
- das Hospitationsverhältnis nicht der gesetzlichen Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung unterfalle,
- kein Anspruch auf Zahlung eines Entgelts bestehe und
- die tarifrechtlichen Vereinbarungen keine Anwendung fänden.

Im Ergebnis arbeiteten in deutschen Krankenhäusern deutsche und ausländische Ärztinnen und Ärzte mit dem Ziel, eine deutsche Facharztausbildung abzuschließen: Die einen als regulär abhängig Beschäftigte mit Bezahlung entsprechend der geltenden Tarifverträge, die anderen – allesamt Ausländerinnen und Ausländer mit ausländischem Abschluss – ohne entsprechend bezahlt zu werden.

Unklar war stets, ob bzw. inwieweit eine beschäftigungsrechtliche Arbeitsmarktprüfung vor der Zulassung zur deutschen Facharztausbildung stattgefunden hatte. Dass es sich im Falle von ausländischen Ärztinnen und Ärzten bei der Facharztausbildung um eine reguläre abhängige Beschäftigung handelt, ist unbestritten und müsste eigentlich zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18 Abs. 4 AufenthG führen.¹⁰²² Da von den Krankenhäusern kein Entgelt entrichtet wurde, erfolgte der aufenthaltsrechtlich notwendige Nachweis der Lebensunterhaltssicherung entweder über private finanzielle Mittel der Betroffenen oder – da von einer Rückkehr in das Herkunftsland nach Abschluss der Facharztausbildung ausgegangen wurde – durch mitunter nicht ausreichend dotierte ausländische Stipendien der Herkunftsstaaten.

Mit Weisung vom 21.02.2011 wurde der beschriebene Zustand Seitens des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit nach Verhandlungen mit dem Bundesministerium für

1021 Diese gesetzliche Vergleichskategorie aus § 39 Abs. 2 S. 1 letzter Halbsatz AufenthG wirft bereits ein Licht auf die gesamte Zuwanderungsdiskussion in Deutschland. Rechtlich werden nicht die unabhängig von der Nationalität der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geltenden ggf. tariflich geregelten Arbeitsbedingungen als Maßstab eingeführt, sondern „deutsche Arbeitnehmer“.

Gesundheit quasi nachträglich legalisiert¹⁰²³ Die Weisung verzichtet auf die beschäftigungsrechtliche Vorrangprüfung, wenn die Betroffenen im Rahmen der vom Bundesministerium für Gesundheit mit den Ländern Saudi Arabien, den Vereinigten Arabischen Emiraten, Katar, Oman, Kasachstan, der Russischen Föderation sowie Brunei¹⁰²⁴ vereinbarten stipendienfinanzierten Facharztausbildungsprogrammen nach Deutschland kommen. Dasselbe gilt für sonstige Weiterbildungen, wenn die ausländische Ärztin bzw. der Arzt ein Stipendium vorweist und keine Auswirkungen auf den Stellenplan und damit auf die Beschäftigungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten der Bewerberinnen und Bewerber des inländischen Arbeitsmarktes drohen. Die Weisung legt schließlich fest, dass in diesen Stipendienfällen grundsätzlich davon auszugehen ist, „dass die Beschäftigungsbedingungen denen vergleichbarer deutscher Ärzte in der Facharztausbildung oder einer ärztlichen Weiterbildung“ entsprechen. Deshalb entfällt neben der Vorrangprüfung auch die beschäftigungsrechtliche Prüfung der Arbeitsbedingungen im Einzelfall (Gleichwertigkeitsprüfung).

Unstreitig ist, dass die skizzierte Praxis durchaus auch Interessen berücksichtigt, die bei einer rechtlich einwandfreien und sachgerechten Lösung in den Blick zu nehmen sind. Hier ist z.B. das individuelle Weiterbildungsinteresse von drittstaatsangehörigen Ärztinnen und Ärzten zu nennen, das mitunter auch die medizinische Versorgung in deren Herkunftsländern verbessern dürfte. Auch die Notwendigkeit eines internationalen Wissensaustauschs zwischen Ärztinnen und Ärzten verschiedener Länder, der eine Verbreiterung und Verbesserung der ärztlichen Versorgung ermöglicht und fördert, kann und soll nicht bestritten werden. Diesen Interessen stehen allerdings andere gewichtige Interessen gegenüber, die in der derzeitigen Praxis kaum oder keine ausreichende Berücksichtigung finden. Hier ist etwa Rechtssicherheit für die angehenden ausländischen Fachärztinnen und Fachärzte zu nennen oder der Grundsatz „gleicher Lohn für gleiche Arbeit.“ Die Beauftragte wird versuchen darauf hinzuwirken, die Situation der betroffenen ausländischen Ärztinnen und Ärzte zu verbessern bzw. angemessen zu gestalten.

Im Rahmen des sogenannten 2. Richtlinienumsetzungsgesetzes¹⁰²⁵ wurden darüber hinaus drei weitere Rechtsänderungen hinsichtlich des Zugangs zum Arbeitsmarkt auf den Weg gebracht: Zum Einen wurde die jedenfalls für einige unionsrechtlich geregelte Konstellationen problematische „Kann-Regelung“ aus § 9 BeschVerfV,¹⁰²⁶ die einen unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt für Ausländerinnen und Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis nach zwei Jahren Erwerbstätigkeit oder drei Jahren anrechenbaren Aufenthalts vorsah, zustimmungsfrei gestellt und deshalb aus dem Abschnitt 3 als neuer § 3b in den Abschnitt 1 der Beschäftigungsverfahrensverordnung verschoben. In diesem Zusammenhang wurde auch klargestellt, dass Zeiten einer Beschäftigung, die ausdrücklich zeitlich begrenzt war, nur angerechnet werden, wenn der neue Aufenthaltstitel nicht mehr zum Zweck der Beschäftigung erteilt wird. Zum Zweiten wurde die Ermessensregelung bei der Zustimmung zu Erlaubnissen zur Ausübung einer Beschäftigung für Familienangehörige von Fachkräften nach § 8 BeschVerfV als Anspruchsnorm ausgestaltet. Schließlich erhielten die Ehegatten von Ausländerinnen und Ausländern mit einer Aufenthaltserlaubnis zu Forschungszwecken nach § 20 AufenthG durch Änderung von § 29 Abs. 5 AufenthG einen sofortigen unbeschränkten Zugang zu jeglicher Erwerbstätigkeit.

3.3 Rechtsänderungen aufgrund von EU-Rechtsakten

Die im Berichtszeitraum vorgelegten Richtlinienentwürfe der Europäischen Kommission bzw. die in Kraft getretenen Richtlinien im Bereich der Arbeitsmigration von Drittstaatsangehörigen haben für Deutschland unterschiedliche integrationspolitische Bedeutung. Während die Richtlinie 2009/50/EG sowie die Richtlinie 2011/98/EG – jedenfalls teilweise – durchaus erhebliche Änderungen im nationalen Recht nach sich ziehen werden,

1022 Vgl. z.B. DA-BeschV, § 5, Nr. 2.5.110, Abs. 2 zur Zustimmungsfreiheit bei in Krankenhäusern als Wissenschaftlerinnen bzw. Wissenschaftler arbeitenden ausländischen Ärztinnen und Ärzten, die gleichzeitige auch in der Krankenversorgung eingesetzt werden.

1023 Vgl. die Weisung der Bundesagentur für Arbeit: HEGA 02/11 -02 – Zulassung zur Facharztweiterbildung von Ärzten aus Drittstaaten vom 21.02.2011 (Gz.: SP III 32 – 5758) und Haarhoff, Heike: Facharzt für lau, in: Die Tageszeitung vom 13.07.2011, S. 3.

1024 Zwischenzeitlich ist auch das Aserbeidschan Bestandteil der Liste.

1025 Vgl. den Gesetzentwurf BT-Drs. 17/5470 vom 12.04.2011 sowie in diesem Bericht Kapitel XII.1.

1026 Vgl. insoweit die zwingend formulierte Regelung in Art. 26 Abs. 3 Richtlinie 2004/83/EG („Qualifikationsrichtlinie“).

dürften die beiden Vorschläge zu Richtlinien für innerbetrieblich Versetzte und für Saisonarbeitnehmerinnen und Saisonarbeitnehmer sowohl für das deutsche Recht als auch für die Praxis geringere Auswirkungen haben.

3.3.1 Umsetzung der „Blue Card-Richtlinie“ 2009/50/EG

Die Umsetzung der sogenannten „Blue Card-Richtlinie“ 2009/50/EG¹⁰²⁷ war anfangs im Gesetzentwurf des 2. Richtlinienumsetzungsgesetzes vorgesehen. Vor dem Hintergrund der sich intensivierenden Diskussion über Maßnahmen, mit denen dem festgestellten Fachkräftemangel entgegengewirkt werden könnte, erfolgte die Umsetzung der Richtlinie 2009/50/EG dann jedoch in einem eigenständigen Gesetzentwurf. Die wesentlichen europarechtlichen Ziele der Richtlinie sind bereits im letzten Bericht der Beauftragten dargestellt worden.¹⁰²⁸ Es geht im Kern um die Etablierung einer Zuwanderungsmöglichkeit für hochqualifizierte Drittstaatsangehörige zum Zwecke der Erwerbstätigkeit sowie für ihre Familien, die nach einer bestimmten Zeit eine aufenthaltsrechtliche Verfestigung und – nach 18 Monaten Besitz einer Blue Card – die Weiterwanderung innerhalb der Europäischen Union eröffnet. Art. 6 Richtlinie 2009/50/EG ermöglicht es den Mitgliedstaaten jedoch, den Umfang der Zuwanderung festzulegen. Damit wäre auch die Festlegung einer „Nullquote“ vereinbar.¹⁰²⁹

Die wesentlichen europarechtlich veranlassten Rechtsänderungen wurden im Aufenthaltsgesetz, in der Beschäftigungsverordnung sowie im SGB VI vorgenommen.

Im Aufenthaltsgesetz wurden die §§ 9b, 29 Abs. 5 und 38a geändert sowie ein neuer § 19a für die Blue Card eingefügt. Damit wurde insbesondere an bestehende aufenthaltsrechtliche Regelungen angeknüpft, mit denen die Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG und die Familienzusammenführungsrichtlinie 2003/86/EG umgesetzt worden waren. Die Richtlinie 2009/50/EG sieht mit Blick auf die beiden im Jahr 2003 verabschiedeten Richtlinien

Erleichterungen für Inhaberinnen und Inhaber einer „Blauen Karte EU“ vor.

§ 19a AufenthG formuliert das neue aufenthaltsrechtliche Regime der Blauen Karte EU aus Art. 5 Abs. 3 Richtlinie 2009/50/EG legt fest, dass die Gehaltsschwelle für eine Blue Card mindestens dem Anderthalbfachen des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts in dem Mitgliedstaat entsprechen müsse. Art. 5 Abs. 5 Richtlinie 2009/50/EG ermöglicht, für bestimmte Mangelberufe das 1,2fache des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts in dem Mitgliedstaat vorzusehen. § 19a Abs. 2 AufenthG verweist hinsichtlich der Gehaltsschwellen auf § 3a i.V.m. § 41a BeschV. In § 41 Abs. 1 BeschV wird jedoch für die höhere Gehaltsschwelle nach Art. 5 Abs. 3 Richtlinie 2009/50/EG „zwei Drittel der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung“ (2012 = 44.800 € p.a.) festgelegt. Bei „Mangelberufen“ nach Art. 5 Abs. 5 Richtlinie 2009/50/EG gilt die niedrigere Gehaltsschwelle, die nach § 41 Abs. 2 BeschV auf 52 % der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung festgelegt worden ist (2012 = 34.944 € p.a.).

Hinsichtlich der höheren Gehaltsschwelle wird nach § 3a Nr. 1 BeschV vollständig auf die Einschaltung der Bundesagentur für Arbeit verzichtet. Die Erteilung der Blauen Karte EU erfolgt in diesen Fallkonstellationen also zustimmungsfrei. In den ersten beiden Jahren der Beschäftigung ist nach § 19a Abs. 4 AufenthG jedoch im Falle des Arbeitsplatzwechsels die Erlaubnis der Ausländerbehörde erforderlich. Zustimmungsfrei ist nach § 3a Nr. 2 BeschV auch die Aufnahme einer Beschäftigung für ausländische Fachkräfte mit einem inländischen Hochschulabschluss, wenn die Beschäftigung in einem Mangelberuf aufgenommen werden soll.

Vor der Erteilung der Blauen Karte EU an ausländische Fachkräfte, die „Bildungsausländer“ sind, wird hingegen bei nach Art. 5 Abs. 5 Richtlinie 2009/50/EG festgelegten Mangelberufen¹⁰³⁰ nach § 27 Abs. 2 und 3 BeschV noch die Gleichwertigkeitsprüfung vorgenommen. Dies erschließt sich kaum.

Den Ehegatten von Inhabern einer Blauen Karte EU wird über eine gesetzliche Änderung in § 29 Abs. 5 AufenthG der Zugang zu jeglicher Erwerbstätigkeit eingeräumt. Für Familienangehörige von Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen und andere ausländische Fachkräfte wurde § 3 BeschVerfV entsprechend geändert.

1027 Richtlinie des Rates vom 25.05.2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung (ABl. L 155 vom 18.06.2009, S. 17 ff.).

1028 Vgl. dort Kapitel III.7.2, S. 341 m.w.N.

1029 Die Weiterwanderungsmöglichkeit nach Art. 18 und 19 Richtlinie 2009/50/EG von einem Mitgliedstaat nach Deutschland hat keinen Eingang in das Aufenthaltsgesetz gefunden. Es dürften insoweit jedenfalls die allgemeinen Regelungen aus den §§ 19a und 39 AufenthG gelten. Ob dies unionsrechtlich ausreicht, wird abzuwarten sein. Dasselbe gilt für Art. 22 Richtlinie 2009/50/EG.

1030 Zu den „nationalen“ Mangelberufen, die unabhängig von den unionsrechtlichen Gehaltsschwellen festgelegt werden, s.o. die Weisungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales an die Bundesagentur für Arbeit.

Die vorgenommene Änderung in § 4 Abs. 1 AufenthG stellt die Blaue Karte EU darüber hinaus im Bereich der Folgerechte (z.B. bei den Familienleistungen) weitgehend mit der Aufenthaltserlaubnis gleich. Art. 14 der Richtlinie zielt auf eine weitgehende Gleichbehandlung der Inhaber der Blauen Karte EU mit eigenen Staatsangehörigen des die Karte erteilenden Mitgliedstaats.

Von Bedeutung dürfte vor allem die Umsetzung von Art. 14 Abs. 1f und Art. 16 Abs. 6 der Richtlinie sein. Beide Artikel betreffen die Höhe der gesetzlichen Altersrente für den Fall, dass die auf dem Gebiet der Europäischen Union von einem Drittstaatsangehörigen erworbenen Rentenansprüche nach Umzug in einen Drittstaat realisiert werden. § 113 Abs. 3 SGB VI sieht – soweit bilaterale internationale Sozialversicherungsabkommen nicht ohnehin anderes bestimmten – bisher vor, dass die persönlichen Entgeltpunkte von Berechtigten, die nicht Angehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, Angehörige eines Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder Staatsangehörige der Schweiz sind, nur „zu 70 vom Hundert berücksichtigt“ werden, wenn sich die Betroffenen in einem Drittstaat niedergelassen hatten. Das Richtlinienumsetzungsgesetz nimmt nun Personen mit einem Aufenthaltstitel nach der Richtlinie 2009/50/EG von den diskriminierenden Regelungen in §§ 113 und 114 SGB VI ausdrücklich über einen jeweils neu eingefügten Absatz 4 aus. Es erstreckt diese Verbesserung – über den Richtlinienentext hinaus – einerseits auf Hinterbliebenenrenten und andererseits auf Drittstaatsangehörige mit einer Niederlassungserlaubnis nach § 19 AufenthG bzw. deren Hinterbliebenen.

Die bisherige Rechtslage war bereits vor Jahren als problematisch erkannt worden.¹⁰³¹ Gleichwohl wirft die gewählte Lösung auch weiterhin Fragen der Gleichbehandlung auf. So werden von ihr weder drittstaatsangehörige Familienangehörige von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern noch Personen mit unbefristeten Aufenthaltstiteln nach §§ 9, 9a, 38a oder 26 AufenthG ausdrücklich erfasst. Dies dürfte teilweise unionsrechtlich problematisch sein. Darüber hinaus bleiben auch alle Drittstaatsangehörigen mit befristeten Aufenthaltstiteln bis auf Weiteres unberücksichtigt.¹⁰³²

Neben der Umsetzung bzw. Ausgestaltung der sekundärrechtlichen EU-Vorgaben wurden weitere – unionsrechtlich nicht veranlasste – Änderungen im Bereich des Zugangs zum Arbeitsmarkt in den Gesetzentwurf aufgenommen. Hier beschäftigten folgende weitere Punkte sowohl die Bundesressorts als auch – nach der Verabschiedung des Gesetzentwurfs durch das Bundeskabinett – den Bundesrat und die Fraktionen im Deutschen Bundestag: Zum einen die neue Festlegung der Höhe des jährlichen Gehalts zur Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 19 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG. Hier war die Frage zu beantworten, wie mit Blick auf die unionsrechtlichen jährlichen Gehaltsgrenzen bei der Erteilung der befristeten Blauen Karte EU (2012=44.800 € und 34.944 € für Mangelberufe) ein Stufenverhältnis zu der – unbefristeten, allein national festgelegten – Niederlassungserlaubnis nach § 19 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG auszugestalten sei. Ein tragfähiger Kompromiss konnte erst im Deutschen Bundestag gefunden werden. Die Möglichkeit, eine Niederlassungserlaubnis aufgrund eines bestimmten jährlichen Gehalts zu erhalten, wurde aus dem Gesetzentwurf schließlich gestrichen. Dasselbe galt damit für die im Kabinettsbeschluss enthaltenen – aus Sicht der Beauftragten – problematischen Erlöschensregelungen zu diesem Aufenthaltstitel bzw. zu von ihm abgeleiteten Titeln der Familienangehörigen.

Zum zweiten war die erforderliche Frist für die Aufenthaltsverfestigung sowohl der Blauen Karte EU als auch der Aufenthaltserlaubnis nach § 18 AufenthG bei Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen in die Niederlassungserlaubnis nach dem nationalen Aufenthaltsgesetz festzulegen. Während erstere 33 Monate im Besitz der Blauen Karte EU sein und auch für diese Zeit Pflichtbeiträge für die gesetzliche Rentenversicherung bzw. vergleichbare Beitragsleistungen nachweisen müssen, reicht für letztere jeweils die Erfüllung einer 24-Monatsfrist, wenn sie einen dem Studium angemessenen Arbeitsplatz innehaben. Soweit Inhaberinnen bzw. Inhaber einer Blue Card Kenntnisse der deutschen Sprache auf der Stufe B 1 nachweisen, ist auch für sie eine Verfestigung bereits nach 21 Monaten möglich. Diese nationale Niederlassungserlaubnis berechtigt aber nicht zur Weiterwanderung in einen anderen Mitgliedstaat und vermittelt auch im Übrigen weniger Rechte als die Blue Card nach einem fünfjährigen Aufenthalt in einem Mitgliedstaat.

Weiterhin erfolgte im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens noch die Verlängerung der Suchphase für Studienabsolventinnen und -absolventen nach § 16 Abs. 4 AufenthG von zwölf auf 18 Monate. Zusätzlich wurde in den §§ 16 und 17 AufenthG eine zwölfmonatige Suchphase für Absolventinnen und Absolventen einer inländischen

1031 Vgl. Franz, Fritz: Benachteiligungen der ausländischen Wohnbevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland und im Land Berlin, dokumentiert in: Barwig, Klaus u.a. (Hrsg.): Vom Ausländer zum Mitbürger. Festschrift für Fritz Franz und Gert Müller, Baden-Baden 1994, S. 615-700 (627).

1032 Vgl. hierzu folgend den Abschnitt zur Richtlinie 2011/98/EG.

Berufsausbildung für einen angemessenen Arbeitsplatz eingeführt und für Akademikerinnen und Akademiker mit einer ausländischen Ausbildung durch die Einfügung von § 18c AufenthG die Möglichkeit geschaffen, zum Zweck der Arbeitsplatzsuche mit einem Visum in das Bundesgebiet für eine befristete Zeit einreisen zu dürfen. Schließlich bedeutet die Einfügung von § 14a in die Beschäftigungsverfahrensverordnung, der eine Zustimmungsfiktion vorsieht, wenn die Bundesagentur für Arbeit nicht innerhalb von zwei Wochen weitere Informationen anfordert, eine gewisse Straffung des Zustimmungsverfahrens.

3.3.2 „Rahmenrichtlinie zu Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“ 2011/98/EG

Die am 13.12.2011 verabschiedete sogenannte Rahmenrichtlinie¹⁰³³ sollte – neben einem einheitlichen Verfahren für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis und einer Arbeitserlaubnis für „Drittstaatsarbeitnehmer“ im Sinne des in Deutschland bereits geltenden „one-stop-government“ – Gleichbehandlungsgebote etablieren. Die Kommission strebte eine weitgehende Gleichstellung der zum Zweck der Erwerbstätigkeit Zugewanderten mit den eigenen Staatsangehörigen des jeweiligen Aufnahmemitgliedstaates an, soweit diese nicht bereits durch spezielle Rechtsakte gesichert war.

Im Laufe der Verhandlungen waren vor diesem Hintergrund zwei Prozesse zu beobachten. Zum einen wurde der Kreis der von der Richtlinie erfassten Drittstaatsangehörigen enger gezogen. Dies ist aus Sicht der Beauftragten bedauerlich, da das Sekundärrecht der Europäischen Union damit auch Gruppen von abhängig Beschäftigten von dem „Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten“, ausschließt, die in der Praxis – wie etwa Au-Pair-Beschäftigte – oftmals problematische Arbeitsverhältnisse akzeptieren müssen.

Zum anderen wurden auf der Rechtsfolgende in Art. 12 Abs. 2 hinsichtlich der Gleichbehandlung der der Richtlinie unterfallenden Drittstaatsarbeitnehmerinnen und Drittstaatsarbeitnehmer weitere Einschränkungs-möglichkeiten etabliert, die die Vereinbarkeit der

Richtlinie mit dem in den Mitgliedstaaten bereits bestehenden Recht absichern sollten bzw. gewisse Gestaltungsspielräume eröffneten, um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass nicht alle Mitgliedstaaten Rechte und Leistungen gleicher Art und gleichen Umfangs vorsehen. Die Mitgliedstaaten können die gewährte grundsätzliche Gleichbehandlung der Drittstaatsangehörigen mit eigenen Staatsangehörigen in Bezug auf „allgemeine und berufliche Bildung“ nach Art. 12 Abs. 2a

- auf diejenigen beschränken, die einen Arbeitsplatz haben oder hatten und sich als arbeitslos gemeldet haben,
- Studierende nach der Richtlinie 2004/114/EG ausnehmen sowie
- die Gewährung von Studien- und Unterhaltsbeihilfen und -darlehen oder andere Beihilfen und Darlehen ausschließen.

Nach Art. 12 Abs. 2b Rahmenrichtlinie kann die Anwendung der VO (EG) Nr. 883/2004 zu den Zweigen der sozialen Sicherheit auf Drittstaatsarbeitnehmerinnen und Drittstaatsarbeitnehmer beschränkt werden, die in einem Beschäftigungsverhältnis stehen oder mehr als sechs Monate beschäftigt waren und arbeitslos gemeldet sind.

Hinsichtlich der Familienleistungen sind Beschränkungen für Personen möglich, die in dem Mitgliedstaat nicht mehr als sechs Monate arbeiten durften, nur als Studierende zugelassen sind oder die aufgrund eines Visums die Erlaubnis haben zu arbeiten. Gewisse Beschränkungs-möglichkeiten bestehen nach Art. 12 Abs. 2c und 2d Rahmenrichtlinie auch bei Steuervergünstigungen sowie beim Zugang zu Waren und Dienstleistungen für die Öffentlichkeit.

Die bereits in Art. 14 Abs. 1f Blue Card-Richtlinie angeordnete Gleichbehandlung von Inhabern einer Blauen Karte EU mit eigenen Staatsangehörigen in Bezug auf die Bedingungen und die Höhe von in einem Mitgliedstaat erworbenen Ansprüchen auf Altersrenten auch im Falle eines Umzugs in einen Drittstaat¹⁰³⁴ wurde in Art. 12 Abs. 4 Rahmenrichtlinie allerdings auf die Drittstaatsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer und ihre Hinterbliebenen erstreckt.

Zusammenfassend lässt sich damit feststellen, dass die Rahmenrichtlinie für das deutsche Recht wenig zwingende Änderungen bringt. Ausnahme ist die aus Sicht der

1033 Vgl. den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein einheitliches Antragsverfahren für eine kombinierte Erlaubnis für Drittstaatsangehörige zum Aufenthalt und zur Arbeit im Gebiet eines Mitgliedstaats und über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Arbeitnehmer aus Drittstaaten, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten vom 23.10.2007 (KOM (2007) 638 endg.) sowie den verabschiedeten Richtlinienentwurf im ABl. vom 23.12.2011, L 343, S. 1 ff.

1034 Vgl. oben Kapitel XII.3.3.

Beauftragten positiv zu bewertende Änderung im Bereich der Altersrenten und Invaliden- bzw. Hinterbliebenenleistungen im Falle eines Umzugs in einen Drittstaat, auf die insbesondere das Europäische Parlament gedrängt hatte. Von den Einschränkungsmöglichkeiten der Gleichbehandlungsgebote in Art. 12 Abs. 2 der Rahmenrichtlinie sollte Deutschland nach Auffassung der Beauftragten hingegen nicht oder nur sehr zurückhaltend Gebrauch machen. Mitunter sind bereits die im nationalen Recht bestehenden Einschränkungen aus Sicht der Beauftragten integrationspolitisch kontraproduktiv und unübersichtlich. In einigen Bereichen dürfte weiteren Einschränkungen zudem mit Blick auf die dem Assoziationsrecht unterfallenden türkischen Staatsangehörigen und ihre Familienangehörigen das assoziationsrechtliche Verschlechterungsverbot entgegenstehen.¹⁰³⁵

Systematisch unbefriedigend bleibt, dass es weiterhin Gruppen von Drittstaatsarbeitnehmerinnen und Drittstaatsarbeitnehmern gibt – z.B. Au-pair-Beschäftigte, nach nationalem Recht humanitär aufhältige Ausländerinnen und Ausländer und Studierende –, die weder der Rahmenrichtlinie noch einer geplanten bzw. verabschiedeten oder einem in der Beratung befindlichen Richtlinienentwurf unterfallen. Sie sind damit von den unionsrechtlichen Gleichbehandlungsgeboten im Sekundärrecht ausgeschlossen. Wie schon im Falle der noch durch viele Staaten inklusive Deutschlands nicht erfolgten Ratifikation des UN-Übereinkommens zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen aus dem Jahr 1990 ist es damit auch innerhalb der Europäischen Union nicht gelungen, die Mindestansprüche von Migrantinnen und Migranten systematisch, umfassend und rechtsverbindlich festzuschreiben.¹⁰³⁶

3.3.3 Richtlinienentwurf zu konzernintern Entsandten („ICT-Richtlinie“)

Die Beratungen zu diesem Richtlinienentwurf zu konzernintern Entsandten¹⁰³⁷ sind noch nicht abgeschlossen. Ziel des Richtlinienentwurfs ist es, global aktiven Unternehmen zu ermöglichen, Mitarbeiterinnen

und Mitarbeiter mit Schlüsselqualifikationen aus Drittstaaten schnell und unbürokratisch in ihre europäischen Unternehmenszweige versetzen zu können. Aus integrationspolitischer Perspektive ist von Bedeutung, dass der Anwendungsbereich des Richtlinienentwurfs nur vorübergehende, an die bestehende Beschäftigung in einem bestimmten Unternehmen anknüpfende Aufenthalte erfasst. Das Unternehmen muss seinen Sitz in einem Drittstaat haben und über mindestens ein „Tochterunternehmen“ in dem Mitgliedstaat verfügen (Art. 3b und 10A).

Der Richtlinienentwurf lässt die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten unberührt, konzernintern Entsandten eine Aufenthalts- bzw. Beschäftigungserlaubnis nach nationalem Recht zu anderen Zwecken zu erteilen (Art. 2 Abs. 3). Die Rechte der betreffenden Drittstaatsangehörigen in dem Mitgliedstaat sind in den Art. 13, 14 und 16 niedergelegt und umfassen nach derzeitigem Verhandlungsstand u.a. kurzzeitige sowie länger andauernde Aufenthalte zu Arbeitszwecken in anderen Mitgliedstaaten (Art. 16 und 16A).

Erörtert wird u.a., ob den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt werden soll, das Gleichbehandlungsgebot mit eigenen Staatsangehörigen hinsichtlich der Familienleistungen zu beschränken. Von Bedeutung ist schließlich auch, dass der Richtlinienentwurf – ähnlich der Blue Card-Richtlinie 2009/50/EG – die Rechte der mitziehenden Familienangehörigen über – teilweise großzügige – Abweichungen von der Familiennachzugsrichtlinie 2003/86/EG festlegt (Art. 15).

3.3.4 Richtlinienentwurf zu Saisonarbeiterinnen und -arbeiter

Auch zu diesem Richtlinienentwurf sind die Beratungen noch im Gange.¹⁰³⁸ Die Verhandlungen sind soweit fortgeschritten, dass voraussichtlich im 2. Halbjahr 2012 erste Dialoggespräche zwischen Rat, EP und der Kommission aufgenommen werden können. Der Richtlinienentwurf zielt darauf, in der Europäischen Union einen einheitlichen Regelungsrahmen für die Zulassungskriterien, das Zulassungsverfahren und die Rechte von Saisonarbeitnehmerinnen und -nehmern zu schaffen. Zugleich soll vor dem Hintergrund der oftmals prekären Situation von Saisonarbeitnehmerinnen und -nehmern Ausbeutung, unzulänglichen Arbeitsbedingungen und Miss-

1035 Vgl. Art. 13 Abs. 1 Rahmenrichtlinie, EuGH, Urteil vom 09.12.2010, Rs. C-300/09 (Toprak und Orguz) und oben XI.2.1.

1036 Vgl. Spieß, Katharina: Die Wanderarbeitnehmerkonvention der Vereinten Nationen. Ein Instrument zur Stärkung der Rechte von Migrantinnen und Migranten in Deutschland. Deutsches Institut für Menschenrechte, Januar 2007.

1037 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen einer konzerninternen Entsendung vom 13.07.2010 (KOM (2010) 378 endg.).

1038 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung vom 13.07.2010 (KOM (2010) 379 endg.).

brauch entgegen gewirkt werden (vgl. etwa Art. 11 Abs. 1, 14 und 16).

3.4 Entwicklungen bei den Aufenthaltstiteln zum Zweck der Erwerbstätigkeit

Hinsichtlich des „Außenzugangs“ nach Deutschland ist festzustellen, dass die Zahl der Zustimmungen nach der Beschäftigungsverordnung, die z.B. derzeit auch ausländische Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen umfasst, die einen ihrem Studienabschluss angemessenen Arbeitsplatz suchen, seit 2006 relativ konstant zwischen rund 35.000 und 40.000 liegt.

Hinzu kommen die Zustimmungen nach der Beschäftigungsverfahrensverordnung, die auch Verlängerungen bereits im Inland bestehender Arbeitsverhältnisse umfassen. Die Zahl der bereits im Inland aufhältigen Ausländerinnen und Ausländer betreffenden Zustimmungen nach der Beschäftigungsverfahrensverordnung ist in den letzten fünf Jahren stark – um fast zwei Drittel von knapp 60.000 auf gut 20.000 – gefallen.

Letzteres dürfte damit zusammenhängen, dass seit Jahren ein relativ geringer Zugang von Ausländerinnen und Ausländern aus humanitären Gründen zu beobachten ist. Darüber hinaus hat sich mehr und mehr die – integrationspolitisch vernünftige – Überzeugung durchgesetzt, dass nach einer gewissen Aufenthaltszeit ein unbeschränkter Arbeitsmarktzugang eingeräumt werden sollte, um bei Erwerbsfähigen einem Bezug von Transferleistungen so weit wie möglich entgegenzuwirken und Integration durch Beschäftigung zu erleichtern: Die gesetzliche Altfallregelung nach § 104a AufenthG und der unbeschränkte Arbeitsmarktzugang von Geduldeten nach

vier Jahren Aufenthalt im Bundesgebiet zeigen, dass diese Überzeugung auch Eingang in das Recht gefunden hat.

Die konstante Zahl der Zustimmungen nach der Beschäftigungsverordnung seit 2006 macht hingegen deutlich, dass die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen zu Erwerbszwecken nach Deutschland – trotz der mit der Hochschulabsolventenzugangsverordnung und danach mit dem Arbeitsmigrationsteuerungsgesetz vorgenommenen Rechtsänderungen – insgesamt kaum zugenommen hat. Wie bei der Diskussion um eine angemessene Einkommenshöhe in § 19 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG oder um die Voraussetzungen der Erteilung der Blauen Karte EU zeigt sich, dass die in der politischen Diskussion beobachtbare Fokussierung auf die aufenthaltsrechtlichen Rahmenbedingungen viel zu kurz greift, wenn Fachkräftezuwanderung in größerem Umfang ermöglicht werden soll, um dazu beizutragen, das Fachkräftepotenzial in Deutschland auf mittlere Sicht konstant zu halten. Neben den konjunkturellen Einflüssen auf Zuwanderungsentscheidungen, die kaum beeinflusst werden können, dürften die erwartbaren Einkommenshöhen, Erwerbs- und Bildungschancen für Familienangehörige, die Systeme der sozialen Sicherung sowie der „Ruf“ eines Landes wichtige Einflussfaktoren sein.

Die in den folgenden Tabellen dargestellten Entwicklungen bei den Aufenthaltstiteln zum Zweck der Erwerbstätigkeit unterstreichen diesen Befund: Soweit davon ausgegangen werden kann, dass die Einreise von Drittstaatsangehörigen zum Zweck der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in Deutschland erfolgte, ist der erhebliche Einbruch des Jahres 2009 im relevanten Bereich der qualifizierten Beschäftigung nach § 18 Abs. 4 AufenthG bestenfalls gestoppt worden. Die Werte der Jahre 2010 und 2011 liegen gleichwohl noch deutlich unter denen

Tabelle 15: Erteilte Aufenthaltstitel mit Erst- bzw. Wiedereinreisejahr im Kalenderjahr der Erteilung nach bestimmten aufenthaltsrechtlichen Regelungen 2006-2011

	§ 18 bzw. § 18 Abs. 4 S. 1 AufenthG	§ 18 Abs. 4 S. 2 AufenthG	§ 19 AufenthG	§ 21 AufenthG
2006	31.962	k.A.	73	571
2007	22.685	k.A.	115	565
2008	24.598	k.A.	106	947
2009	11.564	717	142	813
2010	19.079	834	249	1.007
2011	16.437	415	275	955

Quelle: AZR, eigene Berechnungen

der Jahre 2006 bis 2008. Für das Jahr 2010 entfallen knapp 16 % der Zustimmungen auf Spezialitätenköche nach § 26 BeschV und ca. 31 % auf den internationalen Personalaus-tausch nach § 31 Nr. 1 BeschV. Einen von der absoluten Zahl kaum relevanten Beitrag stellt die Zuwanderung nach § 19 AufenthG dar. Sie ist allerdings im Vergleich zu den Vorjahren in den Jahren 2010 und 2011 etwas angestiegen. Die Werte bei Erteilungen nach § 21 AufenthG können mit Blick auf ihre absolute Größe ohnehin wohl unberücksichtigt bleiben bzw. sind für die Jahre 2010 und 2011 im Vergleich zum Vorjahr relativ konstant.

Soweit Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit an Personen erteilt wurden, die sich zuvor bereits längere Zeit im Bundesgebiet aufgehalten haben, ist hinsichtlich der qualifizierten Beschäftigung nach § 18 Abs. 4 Auf-enthG nach dem Einbruch im Jahr 2009 in den Jahren 2010 und 2011 eine gewisse Stabilisierung festzustellen. Allerdings bleiben die auf einem in Vergleich zum Jahr 2009 niedrigerem Niveau.¹⁰³⁹ Die Zahl der Erteilungen von Niederlassungserlaubnissen an Hochqualifizierte nach § 19 AufenthG ist weiterhin stabil. Die Niederlas-sungserlaubnis nach § 19 AufenthG bietet offenbar vor allem Ausländerinnen und Ausländern, die sich bereits im Inland aufhalten, die Chance, ihren befristeten Aufent-haltstitel zu verfestigen. Fälle, in denen die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 19 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG an der Gehaltsgrenze scheiterte und auch die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18 AufenthG nicht möglich war, sind der Beauftragten nicht berichtet

worden. Im Bereich der Selbständigkeit nach § 21 AufenthG ist für die Jahre 2010 und 2011 kaum Bewe-gung zu verzeichnen. Auch hier betreffen die Erteilungen offenbar deutlich häufiger Ausländerinnen und Auslän-der, die sich bereits seit Längerem im Bundesgebiet aufhalten.

Schwankungen sind auch hinsichtlich der Entwicklungen beim Übergang von Ausländerinnen und Ausländern mit einem erfolgreich abgeschlossenen Studium in Deutsch-land in die Erwerbstätigkeit festzustellen. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit ergeben sich folgende Werte bei den erteilten Zustimmungen zur Beschäftigung für Absolventinnen und -absolventen deutscher Hoch-schulen nach § 27 Nr. 3 BeschV:¹⁰⁴⁰

Tabelle 17: Zustimmungen nach § 27 Nr. 3 BeschV nach Jahren

2006:	2.742 Zustimmungen
2007:	4.421 Zustimmungen
2008:	5.935 Zustimmungen
2009:	4.820 Zustimmungen
2010:	5.676 Zustimmungen
2011:	7.392 Zustimmungen

Tabelle 16: Erteilte Aufenthaltstitel mit Erst- bzw. Wiedereinreisejahr vor dem Kalenderjahr der Erteilung nach bestimm-ten aufenthaltsrechtlichen Regelungen 2006-2011

	§ 18 bzw. § 18 Abs. 4 S. 1 AufenthG	§ 18 Abs. 4 S. 2 AufenthG	§ 19 AufenthG	§ 21 AufenthG
2006	35.750	k.A.	383	1.797
2007	40.449	k.A.	351	2.283
2008	47.494	k.A.	367	2.730
2009	30.759	1.898	547	2.768
2010	19.617	1.096	431	1.953
2011	24.223	892	548	2.609

Quelle: AZR, eigene Berechnungen

1039 Die Zahlen zur Erteilung der Aufenthaltserlaubnisse nach § 18a Abs. 1 Nr. 1 AufenthG stellen sich zum 31.12.2011 wie folgt dar: nach Buchstabe a) 78 Erteilungen, nach Buchstabe b) 13 Erteilungen und nach Buchstabe c) der Regelung 25 Erteilungen.

1040 Vgl. statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201112/iiia6/ae-aezu/aezu-d-0-xls.xls.

Damit ist für das Jahr 2010 eine deutlich Steigerung gegenüber dem Vorjahr um 17,8 Prozentpunkte zu verzeichnen. Trotz der mit der Hochschulabsolventenzugangsverordnung und danach mit dem Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz erfolgten rechtlichen Öffnung beim Zugang zum Arbeitsmarkt für Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen war damit allerdings nicht ganz der Stand aus dem Jahr 2008 erreicht worden. Auch dies deutet darauf hin, dass der Zuzug oder Verbleib ausländischer Absolventinnen und Absolventen nicht in erster Linie von der Ausgestaltung der nationalen aufenthalts- bzw. beschäftigungsrechtlichen Rahmenbedingungen abhängt.¹⁰⁴¹ Im Jahr 2011 haben sich die Zahlen allerdings weiter positiv entwickelt (+30,2 Prozentpunkte) und übertreffen erstmalig die Werte aus dem Jahr 2008. Einschränkend ist jedoch anzumerken, dass die Zahlen zu den erfolgten Zustimmungen durch die Bundesagentur für Arbeit nicht gänzlich mit den Zahlen der Erteilung der Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit in Anschluss an ein inländisches Hochschulstudium übereinstimmen, da eine Person mehrere Zustimmungen zu unterschiedlichen offenen Stellen erhalten kann.

Die Beauftragte ist aufgrund mehrerer Einzeleingaben darauf aufmerksam gemacht worden, dass die Prüfung, ob der der Absolventin bzw. dem Absolventen angebotene Arbeitsplatz im Sinne von § 16 Abs. 4 S. 1 AufenthG dem Studium „angemessen“ sei, mitunter unnötig strengen Vorgaben folgt. So wurde etwa Unangemessenheit angenommen, weil hinsichtlich des Gehalts gut dotierte Stellen in der Ausschreibung nicht ausdrücklich auf Hochschulabsolventinnen und Hochschulabsolventen beschränkt worden waren. In einem Gesetzesantrag des Freistaats Sachsen wurde, um solchen Konstellationen vorzubeugen, u.a. vorgeschlagen, in § 16 Abs. 4 AufenthG einen neuen klarstellenden Satz 2 einzufügen, der den Behörden die Prüfung insoweit eventuell erleichtert hätte.¹⁰⁴² Darüber hinaus erfolgte die Prüfung der Gleichwertigkeit der Arbeitsbedingungen mitunter strengen Vorgaben oder begünstigende europarechtliche Bestimmungen fanden keine Berücksichtigung. Bei türkischen Staatsangehörigen, die während ihres Studiums in Deutschland gearbeitet haben, ist stets Art. 6 ARB 1/80 zu beachten.¹⁰⁴³ Dasselbe gilt für Fälle, in denen ein Assoziationsrecht nach Art. 7 S. 2 ARB 1/80 entstan-

den ist, das – auch nach einer längeren unfreiwilligen Abwesenheit von Deutschland – fortbesteht und einen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang zur Folge hat.

Aus Sicht der Beauftragten spricht viel dafür, erfolgreiche ausländische Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen insgesamt als „Bildungsinländer“ zu behandeln und ihren Arbeitsmarktzugang deshalb keinerlei aufenthalts- bzw. beschäftigungsrechtlichen Beschränkungen mehr zu unterwerfen. Dasselbe gilt für Absolventinnen und Absolventen anderer inländischer Berufsausbildungen.

4 Jüdische Zuwanderung

Mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes im Jahre 2005 wurde auch das Aufnahmeverfahren für jüdische Zuwanderer neu ausgerichtet. Seitdem ist sowohl die Zahl der Antragstellungen als auch die Zahl der Einreisenden kontinuierlich zurückgegangen.¹⁰⁴⁴ Diese Tendenz hat sich auch im Berichtszeitraum fortgesetzt. So haben im Jahr 2010 lediglich 200 Personen Neuanträge für 299 Personen gestellt; im Jahr 2011 waren es 197 für 305 Personen.¹⁰⁴⁵ Die Zahl der Einreisenden lag 2011 mit 986 Personen ebenfalls knapp unter dem Vorjahresniveau, in dem insgesamt 1.015 Personen nach Deutschland einreisten.¹⁰⁴⁶

Die Ursachen für die geringen Antragszahlen in den letzten Jahren sind heterogen und liegen wohl nicht zuletzt in dem nachlassenden Interesse der noch in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion lebenden potenziellen jüdischen Emigranten an einer Einwanderung nach Deutschland begründet. Aber auch die seit 2005 veränderten Aufnahmebedingungen tragen zu der Zugangsentwicklung bei. Hinzu kommt, dass die Ablehnungsquote im Jahr 2010 bei knapp 40 % und im Jahr 2011 sogar bei rund 60 % lag, was aber angesichts der niedrigen Antragszahlen absolut betrachtet keine große Rolle spielt.¹⁰⁴⁷

1041 Eine erhebliche Steigerung – allerdings auf geringem Niveau – ist beim Zugang von Personen mit ausländischem Hochschulabschluss nach Deutschland zu verzeichnen. Hier beträgt die Steigerung 38 Prozentpunkte (2009: 2.418 und 2010: 3.336).

1042 Vgl. Art. 1 Abs. 8 b) bb) BR-Drs. 185/11 vom 05.04.2011.

1043 Vgl. 8. Lagebericht, Kapitel III.4.2.1.1, S. 320 zum EuGH-Urteil „Payir“ vom 24.1.2008, Rs. C-294/06, m.w.N.

1044 Vgl. zum Thema ausführlich 8. Lagebericht, Kapitel III.2.7., S. 491 ff.

1045 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Monatliche Midas Statistik, Stand: 31.12.2011.

1046 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Statistik Verteilung jüdischer Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion, Stand: 31.12.2011.

1047 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Stand: 31.12.2011.

4.1 Nachweis der jüdischen Abstammung

Einer der Hauptgründe für die vielen Ablehnungsbescheide war, dass die Antragstellerinnen und Antragsteller vielfach nicht in der Lage waren, ihre jüdische Abstammung nachzuweisen. Nach der bis zum 21.12.2011 geltenden Fassung der Aufnahmeanordnung des BMI, die auf der geltenden Beschlusslage der IMK beruhte, durften als jüdische Zuwanderer nur Personen aufgenommen werden, die ausweislich staatlicher, vor 1990 ausgestellter Personenstandsurkunden selbst jüdischer Nationalität waren oder von mindestens einem jüdischen Elternteil abstammten. Der Begriff der jüdischen Nationalität geht auf eine Besonderheit in der ehemaligen Sowjetunion zurück, die zwischen der Staatsangehörigkeit und der Nationalität unterschied. In vielen Fällen konnten die Antragstellenden mittels der genannten Personenstandsurkunden den Nachweis für eine eigene jüdische Nationalität oder die eines Elternteils nicht erbringen, sondern lediglich für die jüdische Nationalität eines Großelternanteils.

Das Bundesverwaltungsgericht hat die Praxis bestätigt, wonach es auf die amtlich festgestellte jüdische Nationalität bzw. auf die Abstammung von einem jüdischen Elternteil, nachgewiesen mit einer vor 1990 ausgestellten Personenstandsurkunde, ankommt.¹⁰⁴⁸ Maßgebliche Grundlage für die Aufnahme jüdischer Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion sei allein die auf die Anordnung des Bundesministeriums des Innern gestützte Verwaltungspraxis des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge. Im Dezember 2011 wurden auf Empfehlung des Beirats Jüdische Zuwanderung vom 08.11.2011 die Aufnahmevoraussetzungen modifiziert, um insbesondere die Zuwanderung von jungen und gut ausgebildeten jüdischen Emigranten zu fördern.¹⁰⁴⁹

4.1.1 Nachweisführung über Abstammung von jüdischen Großeltern bei ab 1990 Geborenen

Für ab 1990 geborene Antragstellende wird durch die Modifizierung der Anordnung des Bundesministeriums des Innern der Nachweis der jüdischen Nationalität erleichtert. Ihnen wird die Nachweisführung über die Großeltern eröffnet. Es ist dagegen weiterhin nicht ausreichend, die jüdische Nationalität bzw. Abstammung

durch nach 1990 ausgestellte Personenstandsurkunden nachzuweisen.

4.1.2 Nachweis der Abstammung mittels anderer ausgewählter Dokumente

Die Praxis zeigt, dass es Antragstellenden in über 50 % aller Fälle nicht möglich ist, eine vor 1990 ausgestellte eigene Urkunde oder die eines Elternteils vorzulegen. Die Ursachen hierfür sind vielfältig. So ließen Betroffene beispielsweise die jüdische Nationalität zur Zeit der Sowjetunion nicht immer in die Geburtsurkunde eintragen. Es gibt Fälle, bei denen die Kinder aus „binationalen“ Ehen für die nicht-jüdische Nationalität optiert haben, um Diskriminierungen aufgrund der Religionszugehörigkeit zu entgehen. Außerdem gingen Personenstandsurkunden auf Grund der Kriegsereignisse oder in Folge von Deportationen verloren oder wurden vernichtet.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat deshalb verschiedene Handlungsempfehlungen zur Urkundenproblematik ausgearbeitet, die vom Beirat Jüdische Zuwanderung unterstützt wurden und nun auf Grund einer internen Weisung des Bundesministeriums des Innern für fünf Jahre in der Praxis erprobt werden. Seit dem 29.06.2011 können andere Dokumente als Personenstandsurkunden ergänzend zum Nachweis der jüdischen Abstammung herangezogen werden. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die bzw. der Antragstellende glaubhaft macht, dass es ihm nicht möglich ist, seine eigene (früher vorhandene) Personenstandsurkunde oder die seiner Eltern vorzulegen. Grundsätzlich bleibt es demnach bei der Beweispflicht mittels vor 1990 ausgestellter Personenstandsurkunden. Ausschließlich in den Fällen, in denen der Antragsteller substantiiert und glaubhaft vortragen kann, dass ihm das nicht möglich ist, kommt es zu einer Gesamtschau. Hierfür werden ausgewählte weitere Dokumente zugelassen und bewertet wie etwa Auszüge aus dem Personenstandsregister beim Standesamt, Arbeitsbücher, Parteibücher, Militärausweise oder Gerichtsbeschlüsse über die Änderung der Nationalität, wobei jedoch der unterschiedliche Beweiswert der einzelnen Dokumente zu beachten ist. Die Erprobungszeit wird mit einer Evaluation durch das Bundesamt abgeschlossen.

4.2 Modifizierung des Punktesystems bei Lebensalter und hoher Berufsqualifikation

Die Zuwanderung junger, gut ausgebildeter jüdischer Emigranten scheiterte in der Vergangenheit in vielen

1048 BVerwG, Urteil vom 15.11.2011 – C 21.10.

1049 Anordnung des Bundesministeriums des Innern gemäß § 23 Abs. 2 AufenthG über die Aufnahme jüdischer Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion mit Ausnahme der baltischen Staaten vom 24.05.2007 in der Fassung vom 21.12.2011.

Fällen an der erforderlichen positiven Integrationsprognose. Denn ein niedriges Lebensalter und eine hohe Qualifikation waren bisher allein nicht ausreichend, um eine positive Integrationsprognose zu erhalten. Es mussten vielmehr weitere Merkmale hinzutreten, wie der Nachweis von sehr guten Deutschkenntnissen oder längere Beschäftigungszeiten.

Auf Grund eines Vorschlags des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge wurde daher in der Verwaltungspraxis das Punktesystem modifiziert. Danach können Antragstellerinnen und Antragsteller in der Altersgruppe der bis zu 30-Jährigen nun bis zu 25 Punkte erzielen. Zudem wird bei Antragstellung junger, gut qualifizierter Personen die Vergabe von fünf Ermessenspunkten zur Regel gemacht, so dass bei dem Merkmal der beruflichen Qualifikation die Maximalpunktzahl nun ebenfalls bei 25 liegt. Das führt dazu, dass junge, hochqualifizierte Zuwanderer in Zukunft ohne das Vorliegen weiterer Merkmale 50 Punkte erreichen und mithin eine positive Integrationsprognose erhalten können.

4.3 Perspektiven

Vor dem Hintergrund der kontinuierlich sinkenden Zahl jüdischer Zuwanderer begrüßt die Beauftragte die Nachjustierungen im Aufnahmeverfahren, die insbesondere die Zuwanderung von jungen und sehr jungen Personen erleichtern sollen. Aus Sicht der Beauftragten sollte aber geprüft werden, ob im Interesse der Zuwanderung von qualifizierten jüdischen Emigranten und auch des familiären Zusammenhalts¹⁰⁵⁰ der Nachweis der jüdischen Nationalität über ein Großelternstück nicht auch für vor 1990 geborene Antragsteller zuzulassen wäre. Die arbeitsmarkt- und berufsbezogenen Verbesserungen im Punktesystem werden sonst voraussichtlich zunächst nur eingeschränkt wirksam, weil nur die sehr jungen Emigranten von beiden Verfahrenserleichterungen profitieren. Mit einer sprunghaften Zunahme der Zuwanderungszahlen wäre auf Grund des Punktesystems gleichwohl kaum zu rechnen.

Die Antragszahlen sind außerdem zu gering, um sie alleine auf die strengen Aufnahmevoraussetzungen zurückzuführen. Hauptgrund für die wenigen Antragstellungen dürfte vielmehr sein, dass Deutschland als Zielland auch für die in den Nachfolgestaaten der

Sowjetunion lebenden potenziellen jüdischen Emigranten nicht mehr sonderlich interessant ist. Das dürfte insbesondere für die jungen und gut ausgebildeten Juden gelten. Alleine die Modifizierung des Aufnahmeverfahrens wird deshalb nicht ausreichen, um den gegenwärtigen Trend umzukehren, sondern ausschlaggebend wird vor allem sein, inwieweit es Deutschland gelingt, sich als attraktiver Standort für ausländische Fachkräfte zu positionieren.¹⁰⁵¹

1050 Bei dem vom BVerwG entschiedenen Fall ging es um einen Antragsteller, dessen Mutter mit seinem damals minderjährigen Bruder nach Deutschland eingewandert war. Da er vor 1990 geboren ist und ihm nur der Nachweis über die Großeltern gelang, würde er auch nach neuer Erlasslage keine Aufnahmezusage erhalten.

1051 Vgl. Kapitel V.2.

XIII Aufenthalt aus humanitären Gründen, Asylsuchende und Flüchtlinge, Menschen ohne legalen Aufenthalt

1 Aufenthalt aus humanitären Gründen

1.1 Bleiberecht für Jugendliche und Heranwachsende

Seit Anfang Juli 2011 ist das Bleiberecht für gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende (§ 25a Abs. 1 AufenthG) in Kraft, das auf Initiative des Bundesrates in das Zwangsverheiratungsbekämpfungsgesetz aufgenommen wurde.¹⁰⁵² Die Regelung gibt Jugendlichen und Heranwachsenden, die – zumindest teilweise – in Deutschland aufgewachsen sind, unabhängig vom Verhalten ihrer Eltern eine eigene Aufenthaltsperspektive.

Die Regelung knüpft erkennbar an die Voraussetzungen des Wiederkehrrechts in § 37 AufenthG an. Voraussetzung ist nämlich, dass die Antragstellerin bzw. der Antragsteller schon mindestens sechs Jahre erlaubt, geduldet oder gestattet in Deutschland lebt, die Einreise vor dem 14. Lebensjahr erfolgte und sie bzw. er mindestens 15 Jahre und höchstens 20 Jahre alt ist. Zudem muss mindestens sechs Jahre erfolgreich die Schule besucht oder ein Schul- oder Berufsabschluss in Deutschland erreicht worden sein. Weiter wird vorausgesetzt, dass der oder die Jugendliche sich aufgrund ihrer bzw. seiner bisherigen Ausbildung in die Lebensverhältnisse in Deutschland eingefügt hat. Grundsätzlich muss auch der Lebensunterhalt gesichert sein. Nur wenn die Betroffenen noch in die Schule gehen oder sich in der Ausbildung befinden, wird hiervon abgesehen bzw. es besteht ein für das Aufenthaltsrecht „unschädlicher“ Anspruch auf Ausbildungsförderung. Zudem bestehen Ausschlussgründe u.a. wegen Täuschung über die Identität.

Eltern und minderjährige Geschwister können nach § 25a Abs. 2 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, wenn der Lebensunterhalt eigenständig durch Erwerbstätigkeit gesichert ist. Allerdings bestehen hier weitergehende Ausschlussgründe, wie beispielsweise die Verzögerung der Abschiebung aufgrund falscher Angaben. Werden die Vor-

aussetzungen nicht erfüllt, sollen die Eltern sowie die minderjährigen Geschwister geduldet werden (§ 60a Abs. 2b AufenthG).

Sowohl bei den Heranwachsenden selbst als auch bei den Eltern und den Geschwistern kommt eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nach den allgemeinen Regelungen in Betracht. Eine Verlängerung ist auch dann möglich, wenn das Kind, von dem die Eltern ihre Aufenthaltserlaubnis ableiten, mittlerweile volljährig geworden ist.

Die Beauftragte begrüßt das Inkrafttreten dieser Regelung. Zum ersten Mal ist es gelungen, für eine bestimmte Altersgruppe eine stichtagsunabhängige Regelung zu schaffen und damit das Problem der sogenannten Kettenuldungen dauerhaft anzugehen. Leider sind die Voraussetzungen aber relativ eng, so dass der Personenkreis, der von der Regelung profitieren kann, eher klein ist.¹⁰⁵³ Gründe hierfür sind insbesondere die starren Altersgrenzen sowie die Notwendigkeit der vollständigen Lebensunterhaltssicherung der Familie. Der Bundesrat hatte in seinem Entwurf noch eine „überwiegende“ Lebensunterhaltssicherung für ausreichend gehalten.

1.2 Gesetzliche Altfallregelung, Verlängerung des Bleiberechts und politische Entwicklungen

Trotz der Bleiberechtsregelungen der Innenministerkonferenz (IMK) sowie der gesetzlichen Altfallregelung (§ 104a AufenthG) lebten im Juni 2011 noch ca. 87.000 Geduldete in Deutschland, davon 51.000 über sechs Jahre. Ziel der o.a. Regelungen war, die Zahl der Langzeitgeduldeten erheblich zu reduzieren. Angesichts dieser Zahlen ist es nicht verwunderlich, dass es im Vorfeld der IMK vom 08./09.12.2011 Vorstöße einzelner Bundesländer gab, ein stichtagsunabhängiges Aufenthaltsrecht bei faktisch

¹⁰⁵² Siehe Fn 978.

¹⁰⁵³ Zum 31.12.2011 waren im Ausländerzentralregister 225 Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG, zum 31.03.2012 waren 761 Personen mit einer entsprechenden Aufenthaltserlaubnis erfasst.

vollzogener Integration (§ 25b AufenthG nF) zu unterstützen (Schleswig-Holstein/Rheinland-Pfalz). Im Hinblick auf das in der IMK geltende Einstimmigkeitsprinzip für Beschlüsse konnte man sich – erwartungsgemäß – hierauf jedoch nicht einigen. Stattdessen erging ein Beschluss zur gesetzlichen Altfallregelung nach § 104a AufenthG, wonach es einer weiteren Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“ nicht bedürfe, weil eine Verlängerung auf der Grundlage des § 8 AufenthG i.V.m. § 23 Abs. 1 und § 104a Abs. 5 und 6 AufenthG möglich sei. Voraussetzung hierfür sei eine günstige Integrationsprognose und dass die Betroffenen sich nachweislich um die Sicherung des Lebensunterhalts durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bemühten.

Zahlreiche Bundesländer haben kurz nach der IMK – zum Teil sehr großzügig – von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. So sieht der Erlass in Rheinland-Pfalz neben der Verlängerungsmöglichkeit nach § 8 AufenthG vor, dass bei Betroffenen, die dem Arbeitsmarkt wegen Krankheit, Behinderung, Alter oder Kindererziehung nicht zur Verfügung stehen, zur Vermeidung von Härten § 25 Abs. 4 S. 2 AufenthG angewandt werden kann.

Das Vorgehen der IMK über § 8 AufenthG ist in der Sache zu begrüßen, da so in geeigneten Fällen die Aufenthaltserlaubnisse auf Probe erneut verlängert werden können.

§ 104a AufenthG ist eine Stichtagsregelung und war als solche auf Altfälle beschränkt. Trotz ihres großzügigen Ansatzes hat sie einige Schwachstellen. So konnte in Einzelfällen eine Aufenthaltserlaubnis für die Eltern wegen fehlendem Krankenversicherungsschutz nicht gewährt werden. Wer mehr als zwei Jahre und sechs Monate in den letzten fünf Jahren geringfügig beschäftigt war und älter als 55 Jahre ist, erhält nach geltendem Recht nämlich keinen gesetzlichen Krankenversicherungsschutz (§ 6 Abs. 3a SGB V). Eine Regelung, die ältere Menschen, die in der Hoffnung auf ein dauerhaftes Bleiberecht eine geringfügige Beschäftigung aufgenommen haben, hart treffen kann.

Parallel zu den Vorbereitungen auf die IMK haben alle Oppositionsparteien im Herbst 2011 Gesetzesentwürfe zu einer allgemeinen – also nicht auf eine Personengruppe beschränkten – stichtagsunabhängigen Bleiberechtsregelung in den Bundestag eingebracht. Die Entwürfe stimmen in der Ausrichtung überein, unterscheiden sich aber in wichtigen Punkten bei den Voraussetzungen. So soll nach dem Antrag der Fraktion DIE LINKE¹⁰⁵⁴ jeder, der sich drei bzw. fünf Jahre geduldet im Land aufhält, „ohne wesentliche zusätzliche Bedingungen“ ein dauer-

haftes Bleiberecht erhalten. Der Antrag der SPD¹⁰⁵⁵ enthält dagegen die aus früheren Bleiberechtsregelungen bekannten Voraussetzungen und Ausschlussgründe. Im Hinblick auf die Lebensunterhaltssicherung soll es aber ausreichen, wenn der Ausländer sich ernsthaft bemüht hat, seinen Lebensunterhalt dauernd zu sichern. Auch der Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hält dies für ausreichend.¹⁰⁵⁶ Der SPD-Antrag verlangt bei den Deutschkenntnissen das Sprachniveau A 1. Der GRÜNEN-Antrag verzichtet ganz auf Sprachkenntnisse als Voraussetzung. Die Aufenthaltserlaubnis könne aber unter der Bedingung erteilt werden, dass ein Integrationskurs besucht wird. „Schnuppererlaubnisse“ wie in § 104a Abs. 1 AufenthG enthalten, sieht keiner der Anträge mehr vor.

Auch Schleswig-Holstein hat 2011 seinen Gesetzesantrag zur Einfügung eines § 25b AufenthG nF in den Bundesrat eingebracht, der stichtagsunabhängig für alle über eine längere Zeit Geduldete einen rechtmäßigen Aufenthalt in Aussicht stellt, wenn diese sich nachhaltig in die Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik integriert haben.¹⁰⁵⁷ Anfang 2012 hat auch Niedersachsen eine Bleiberechtsinitiative bei nachhaltiger Integration gestartet.¹⁰⁵⁸ Diese sieht u.a. vor, dass unter besonderen Voraussetzungen auch langjährig Geduldeten die Teilnahme an einem Integrationskurs ermöglicht werden soll. Dieser Forderung hat sich die 7. Integrationsministerkonferenz vom 21./22.03.2012 mehrheitlich angeschlossen.¹⁰⁵⁹

Die Beauftragte unterstützt Forderungen nach einer stichtagsunabhängigen Regelung bei nachhaltiger Integration. Hierbei müssen humanitäre Gesichtspunkte bei besonders Schutzbedürftigen berücksichtigt werden. Die Beauftragte begrüßt daher die beispielsweise im Entwurf von Schleswig-Holstein vorgesehene Härtefallregelung, die ein Absehen von der Lebensunterhaltssicherung bei Behinderung, aus Altersgründen oder wegen körperlicher, geistiger oder seelischer Krankheit vorsieht. Es ist widersprüchlich und menschlich schwer erträglich, besonders schutzbedürftige Personen auf Dauer ohne gesicherte Aufenthaltsperspektive in Deutschland leben zu lassen, obwohl Abschiebungen auf lange Sicht nicht durchgeführt werden können und bereits Sozialleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz gewährt werden. Darüber hinaus sollten – wie in §§ 25 Abs. 5 bzw. 25a Abs. 1 AufenthG – Abweichungsmöglichkeiten von

1054 BT-Drs. 17/7459.

1055 BT-Drs. 17/7933.

1056 BT-Drs. 17/7463.

1057 BR-Drs. 773/11.

1058 PM des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport vom 16.03.2012.

1059 Beschluss 1 zu Top 2.5.

§§ 10 Abs. 3 S. 2 und 11 Abs. 1 AufenthG verankert werden.

Auch die Integrationsministerkonferenz hat sich auf Antrag von Schleswig-Holstein und Niedersachsen im März 2012 für ein stichtagsunabhängiges Aufenthaltsrecht bei erfolgreicher Integration ausgesprochen und unter Beteiligung der Beauftragten eine länderoffene Arbeitsgruppe errichtet, die einen ausführlichen Bericht mit einem Regelungsvorschlag erarbeitet hat. Die Arbeitsgruppe hat ihren Bericht zur Sommerkonferenz der IMK abgegeben.¹⁰⁶⁰

Nach Ansicht der Beauftragten sollten neben einer stichtagsunabhängigen Bleiberechtsregelung auch andere Möglichkeiten wie die Modifizierung des § 11 BeschVerfV oder § 18a AufenthG erwogen werden.¹⁰⁶¹ Nach § 11 BeschVerfV darf Geduldeten eine Beschäftigung nicht erlaubt werden, wenn bei diesen aus von ihnen zu vertretenden Gründen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können. In einigen Ländern wird diese Norm zu streng ausgelegt, so dass häufig eine Lebensunterhaltssicherung wegen eines Beschäftigungsverbots oder bei Heranwachsenden die Aufnahme einer Ausbildung nicht möglich sind, obwohl eine Abschiebung auch bei Vorliegen aller Unterlagen für längere Zeit nicht möglich wäre. Ein erster Schritt in die richtige Richtung wurde mit einem Länderrundschreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 04.04.2012 zur Auslegung von § 11 BeschVerfV getan.¹⁰⁶² Es stellt jedenfalls klar, dass einige der in der jüngsten Vergangenheit vorgenommenen Rechtsänderungen eine andere großzügigere Auslegung nahelegen. Unter Hinweis auf den neuen § 25a AufenthG wird eine Zurechnung der Täuschungshandlungen der Eltern für die heranwachsenden Geduldeten ausgeschlossen.

1.3 Aufenthaltsverfestigung

1.3.1 Rechtsprechung zur eigenständigen Aufenthaltsverfestigung von Heranwachsenden

Die Beauftragte hat in ihren letzten beiden Berichten¹⁰⁶³ auf die Anwendungs- und Auslegungsprobleme bei der eigenständigen aufenthaltsrechtlichen Verfestigung in die Niederlassungserlaubnis von heranwachsenden Ausländerinnen und Ausländern mit einer humanitären Aufenthaltserlaubnis hingewiesen. Integrationspolitisch sind diese Probleme u.a. deshalb relevant, weil im humanitären Bereich eine Anspruchseinbürgerung ohne vorherigen Besitz einer Niederlassungserlaubnis nicht möglich ist (vgl. § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 StAG). Die im letzten Bericht skizzierten Klarstellungen über die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz haben die Probleme bei der Berechnung der notwendigen Aufenthaltszeiten mitunter gemildert, aber nicht beseitigt.

Die in einigen Bundesländern (z.B. in Berlin, Brandenburg, Hessen, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen) in den letzten Jahren gleichwohl beobachtete strenge Praxis bei Entscheidungen über Anträge zur Erteilung einer Niederlassungserlaubnis, die nach Duldungszeiten nach § 60a AufenthG Voraufenthaltszeiten mit Duldung bzw. Aufenthaltsbefugnis nach dem (alten) Ausländerrecht sowie Zeiten mit Aufenthaltsgestattung grundsätzlich als nicht mehr anrechenbar ansah, dürfte nach einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 13.09.2011¹⁰⁶⁴ beendet sein. Duldungszeiten nach § 60a AufenthG begründen keine sogenannte „schädliche Unterbrechung“, die den Anrechnungszeitraum gleichsam neu beginnen lässt. Das Bundesverwaltungsgericht hat festgestellt, dass auf die notwendige Frist für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis aus humanitären Gründen nach § 26 Abs. 4 S. 4 AufenthG die gesetzlich angeordneten Zeiten

- des Besitzes einer Aufenthaltsgestattung zur Durchführung eines Asylverfahrens (§ 26 Abs. 4 S. 3 AufenthG) und

1060 Beschlüsse 1 und 2 zu Top 2.6.

1061 Vgl. aber auch die nach wie vor bestehende landesgesetzliche Regelung in § 60 Abs. 5 Nr. 4 des baden-württembergischen Landeshochschulgesetzes, die Geduldeten die Aufnahme eines Studiums an einer dortigen Hochschule verbaut, obwohl u.U. ihre Förderung nach dem BAföG möglich wäre sowie 8. Lagebericht, Kapitel III.3.2, Fußnote 991.

1062 Az.: IIa5 – 24234.

1063 Vgl. 7. Lagebericht, Kapitel III.2.1.2, S. 149 ff. und 8. Lagebericht, Kapitel III.2.3.1, S. 297 ff. m.w.N.

1064 Az.: 1 C 17.10, vgl. zur bisherigen Rechtsprechung z.B. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 19.05.2008, Az.: 11 S 942/08. Zur entsprechenden Anwendbarkeit von § 85 AufenthG bei der Berechnung der Aufenthaltszeiten nach § 26 Abs. 4 AufenthG, wenn während des Berechnungszeitraums kurzzeitig kein Aufenthaltstitel vorlag, vgl. ebenfalls im Berichtszeitraum BVerwG, Urteil vom 10.11.2009, Az.: 1 C 24.09.

- einer Aufenthaltsbefugnis sowie der Duldung nach dem alten Ausländergesetz (§ 102 Abs. 2 AufenthG)

anzurechnen sind, auch wenn nach ihnen längere Duldungszeiten nach § 60a AufenthG gegeben waren. Die Rechtsauffassung der Beauftragten ist mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts im Ergebnis bestätigt worden.

Das Urteil wird vielen Ausländerinnen und Ausländern, die z.B. unter die gesetzliche Altfallregelung oder die Bleiberechtsregelungen gefallen sind und derzeit eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen nach § 23 Abs. 1 AufenthG besitzen, den Weg in die Niederlassungserlaubnis eröffnen, wenn sie die übrigen Voraussetzungen (Lebensunterhaltssicherung, Kenntnisse der deutschen Sprache, Ausbildungsplatz etc.) erfüllen. Sie haben regelmäßig nach § 102 Abs. 2 AufenthG anrechenbare Zeiten und/oder Aufenthaltsgestattungszeiten vorzuweisen. Die Ausländerbehörden können die Anträge auf Erteilung der Niederlassungserlaubnis solcher Personen nun nicht mehr bereits deshalb ablehnen, weil die notwendigen anrechenbaren Zeiten wegen einer „schädlichen Unterbrechung“ durch Duldungen nach § 60a AufenthG noch nicht erfüllt sind. Sie müssen nun, da die Erteilungsvoraussetzungen vorliegen, Ermessen ausüben.

Es ist allerdings nicht ausgeschlossen, dass einzelne Ausländerbehörden Hürden im Rahmen der Ermessensentscheidungen errichten oder erhöhen. So geht das Land Berlin bereits heute grundsätzlich davon aus, dass die bzw. der Betreffende die Aufenthaltserlaubnis mindestens drei Jahre besessen haben muss, bevor die Niederlassungserlaubnis erteilt werden kann.¹⁰⁶⁵ Dies dürfte jedenfalls mit Blick auf die nach § 26 Abs. 4 S. 4 AufenthG mögliche entsprechende Anwendung von § 35 Abs. 1 AufenthG eine deutlich zu strenge Auslegung sein, da damit in vielen Fällen das Ziel der gesamten Regelung verfehlt würde: eine Gleichstellung der heranwachsenden Ausländerinnen und Ausländer mit humanitärer Aufenthaltserlaubnis mit ihren Klassenkameraden, die über den Familiennachzug nach Deutschland gekommen sind.

Zu beachten ist allerdings, dass die Regelung in § 26 Abs. 4 S. 4 i.V.m. § 35 Abs. 1 AufenthG nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts erforderlich macht, dass die Aufenthaltserlaubnis bereits vor Vollendung des 18. Lebensjahres erteilt worden ist. Dies unterstreicht einmal mehr, wie wichtig es integrationspolitisch ist, Jugendliche

auf eine mögliche Erteilung humanitärer Aufenthaltserlaubnisse so früh wie möglich hinzuweisen.

1.3.2 Nachweis ausreichender Kenntnisse der deutschen Sprache bei Erwachsenen

Soweit die Niederlassungserlaubnis Erwachsenen allein nach § 26 Abs. 4 S. 1-3 AufenthG erteilt werden kann, ist – anders als bei Heranwachsenden – ein ein- bis zweijähriger Besitz der Aufenthaltserlaubnis, bevor die Niederlassungserlaubnis erteilt wird, eher vertretbar. Im Berichtszeitraum wurden zunehmend Fälle an die Beauftragte herangetragen, in denen Personen mit einer humanitären Aufenthaltserlaubnis nach den §§ 23 Abs. 1, 23a, 25 Abs. 5 AufenthG, die Niederlassungserlaubnis nicht erteilt wurde, obwohl ausreichende Aufenthaltszeiten und eine ausreichende Lebensunterhaltssicherung vorlagen und die erforderliche Entrichtung von Beiträgen für 60 Monate in die gesetzliche Rentenversicherung nachgewiesen worden war. Die Ausländerbehörden hielten ihnen die nicht „ausreichenden Kenntnisse der deutschen Sprache“ entgegen (vgl. § 9 Abs. 2 S. 1 Nr. 7 AufenthG). Grund für dieses „neue“ Problem ist die Regelung in § 104 Abs. 2 AufenthG. Sie nimmt nur Personen von dem mit dem Zuwanderungsgesetz eingeführten Nachweis ausreichender Kenntnisse der deutschen Sprache aus, die bereits vor dem 01.01.2005 eine Aufenthaltserlaubnis oder eine Aufenthaltsbefugnis besessen haben. Die Zahl derjenigen, denen eine humanitäre Aufenthaltserlaubnis erst nach dem 01.01.2005 erteilt worden ist und diese nun fünf Jahre und länger besitzen, nimmt im Zeitverlauf zu. Die privilegierende Übergangsregelung nach § 104 Abs. 2 AufenthG verliert deshalb an Bedeutung.

Die betroffenen Ausländerinnen und Ausländer haben allerdings, weil sie ihren Lebensunterhalt teilweise durch harte und auch zeitaufwändige Tätigkeiten sichern, sowie mitunter auch wegen ihres Lebenslaufes (z.B. Einreise in relativ hohem Alter, längere „faktische“ Arbeitsverbote aufgrund des beschäftigungsrechtlichen Vorrangprinzips) kaum Möglichkeiten, ihre „einfachen“ oder „hinreichenden“ Kenntnisse der deutschen Sprache berufsbegleitend oder in Anschluss an ihren Arbeitstag über die Teilnahme an Integrationskursen in „ausreichende Kenntnisse“ zu verbessern.

Die Beauftragte hält das Erfordernis, den Nachweis ausreichender Kenntnisse der deutschen Sprache zu erbringen, um eine Niederlassungserlaubnis erhalten zu können, grundsätzlich für vertretbar, soweit ein differenziertes, auf die Bedürfnisse der Betroffenen zugeschnittenes Angebot von Integrationskursen vorgehalten wird. Die Betroffenen hatten bzw. haben aber mit ihrer

¹⁰⁶⁵ Vgl. Verfahrenshinweise der Ausländerbehörde Berlin vom 10.10.2011 Nr. 26.4.1.5.

Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen bisher keinen Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs nach § 44 AufenthG. Der Beauftragten erscheint es unbillig, seit längerem erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländern die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis und damit die Aufenthaltssicherheit dauerhaft vorzuenthalten, obwohl sie auf „einfache“ oder „hinreichende“ Weise Deutsch sprechen und sie aus nachvollziehbaren Gründen den Nachweis der „ausreichenden Kenntnisse“ nicht erlangen können. Die Beauftragte wird die berichtete Entwicklung weiter beobachten und ggf. die großzügige Anwendung der Härtefallregelung des § 9 Abs. 2 S. 4 und 5 AufenthG befürworten.¹⁰⁶⁶

1.4 Familienleistungen

1.4.1 Familienleistungen des Bundes

In ihrem letzten Lagebericht hat die Beauftragte erneut auf die aus integrationspolitischer aber auch verfassungsrechtlicher Perspektive problematischen Regelungen zu Familienleistungen für bestimmte drittstaatsangehörige Ausländerinnen und Ausländer hingewiesen. Sie betreffen insbesondere Personen mit humanitären Aufenthaltserlaubnissen.¹⁰⁶⁷

Der Bundesfinanzhof hat die bestehenden Regelungen zum Kindergeld, die an die Aufenthaltsdauer, den Besitz eines bestimmten Aufenthaltstitels und die Integration in den Arbeitsmarkt anknüpfen, als verfassungsrechtlich unbedenklich angesehen.¹⁰⁶⁸ Die Klägerin im vor dem Bundesfinanzhof entschiedenen Verfahren hatte im streitigen Zeitraum lediglich eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG besessen. Diese berechtigt nach § 62 Abs. 2 Nr. 2c i.V.m. Nr. 3a und b EStG n.F. nur dann zum Bezug von Kindergeld, wenn sich die Ausländerin bzw. der Ausländer seit mindestens drei Jahren rechtmäßig, gestattet oder geduldet im Bundesgebiet aufhält und darüber hinaus im Bundesgebiet berechtigt erwerbstätig ist, laufende Geldleistungen nach dem SGB III bezieht oder Elternzeit in Anspruch nimmt. Diese Voraussetzungen erfüllte die Klägerin nicht. Dem Urteil lag also ein Fall zugrunde, in dem es nicht um die Verfassungskonformität der dreijährigen Wartezeit nach

§ 62 Abs. 2 Nr. 3a EStG gehen konnte. Die Klägerin lebte zwar schon längere Zeit in Deutschland, sie war hier aber nie erwerbstätig gewesen und bezog aufgrund bestehender Bedürftigkeit Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Das Kindergeld – so der Bundesfinanzhof zutreffend – wäre deshalb, auch wenn ein Anspruch vorgelegen hätte, voll auf den Leistungsbezug nach dem Asylbewerberleistungsgesetz anzurechnen gewesen.

Mit Urteil des Bundesfinanzhofs vom 04.08.2011¹⁰⁶⁹ wurde hingegen einer ehemals (ketten-)geduldeten Ausländerin mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG Kindergeld während ihrer über das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz („Meister-BAföG“) geförderten Ausbildung zur Optikermeisterin zugesprochen. Die Klägerin sei seit Jahren in den deutschen Arbeitsmarkt integriert und die Förderung über das „Meister-BAföG“ den laufenden Geldleistungen nach dem SGB III gleichzustellen, auch wenn erstere nicht ausdrücklich in § 62 Abs. 2 Nr. 3b EStG genannt sei. Die Beauftragte ist der Ansicht, dass dies ebenso für Studierende im Falle einer Förderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz gilt.

Das Bundessozialgericht hingegen war zuvor bei der fast wortgleichen Regelung im Bundeserziehungsgeldgesetz von deren Verfassungswidrigkeit „überzeugt“ gewesen. Es hat dem Bundesverfassungsgericht die Frage zur Entscheidung vorgelegt, ob § 1 Abs. 6 Nr. 2c i.V.m. Nr. 3b BEEG mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar ist, weil damit bestimmte Personen mit humanitären Aufenthaltserlaubnissen nur Elterngeld erhielten, wenn sie berechtigt erwerbstätig sind, laufende Geldleistungen nach dem SGB III erhalten oder Elternzeit in Anspruch nehmen.¹⁰⁷⁰ Mit Beschluss vom 15.12.2011 hat das Bundessozialgericht nun seine verfassungsrechtlichen Bedenken folgerichtig auch auf die Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“ nach § 104a Abs. 1 S. 1 AufenthG erstreckt, für die nach § 1 Abs. 7 Nr. 2d BEEG der Bezug dieser Leistungen – trotz unbeschränkten Arbeitsmarktzugangs – ausgeschlossen ist.¹⁰⁷¹ Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts stehen noch aus.

Auswirkungen – auch auf Familienleistungen für Drittstaatsangehörige – dürfte aus Sicht der Beauftragten schließlich die erfolgte Unterhaltsrechtsreform bzw. ein Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 14.07.2011 zum Kindergeld haben.¹⁰⁷² Das Bundesverfassungsgericht

¹⁰⁶⁶ Vgl. auch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz Nr. 9.2.2.2.2, 9.2.2.3.1 und 9.2.2.3.2.

¹⁰⁶⁷ Vgl. 8. Lagebericht, Kapitel III.6.3, S. 337-338. Manche der Ausschlussklauseln bei den Familienleistungen erfassen zu Beginn ihres Aufenthalts aber auch Drittstaatsangehörige, die zum Zweck der Erwerbstätigkeit nach Deutschland kommen und z.B. eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18 AufenthG erhalten.

¹⁰⁶⁸ Vgl. BFH, Urteil vom 28.04.2010, Az.: III R 1/08.

¹⁰⁶⁹ Az.: III R 62/09 (zur Veröffentlichung bestimmt).

¹⁰⁷⁰ Vgl. hierzu ausführlicher 8. Lagebericht, Kapitel III.6.3 und III.7.7.2, S. 338 und S. 347 f.

¹⁰⁷¹ BSG-Mitteilung 30/11.

¹⁰⁷² Az.: 1 BvR 932/10 m.w.N.

hat unter Rückgriff auf die Gesetzesmaterialien verdeutlicht, dass Kindergeld nunmehr Einkommen des Kindes ist und von beiden Elternteilen in voller Höhe für das Kind eingesetzt werden muss. Die familienleistungsrechtlichen Regelungen für Drittstaatsangehörige entsprechen dieser neuen Konzeption – mit Ausnahme des Unterhaltsvorschussrechts – noch nicht hinreichend. Sie knüpfen die Familienleistungsgewährung für drittstaatsangehörige Familien grundsätzlich an den Aufenthaltsstatus und die Situation der Eltern bzw. eines Elternteils. Ausnahme ist insoweit allein die Regelung für Waisenkinder oder Kindern, bei denen der Aufenthaltsort der Eltern unbekannt ist nach § 1 Abs. 2 Nr. 2 BKGG.

Dies führt in Familien, in denen einzelne Familienmitglieder unterschiedliche Aufenthaltstitel besitzen, mitunter dazu, dass allein nach dem Wortlaut der Vorschriften keine Leistungen gewährt werden dürfen. So erhalten sogar Kinder mit einer Niederlassungserlaubnis oder Kinder mit deutscher Staatsangehörigkeit und ausländischen Eltern bisweilen kein Kindergeld. Die Beauftragte wird sich deshalb dafür einsetzen, dass die Kindergeldansprüche für drittstaatsangehörige Kinder nach dem Einkommenssteuergesetz neu geordnet werden, um sicherzustellen, dass auch in den beschriebenen Fällen Kindergeld an Kinder mit einer Bleibeperspektive gezahlt wird. Darüber hinaus würde im humanitären Bereich auch die Einführung eines einheitlichen aufenthalts- und sozialrechtlichen Flüchtlingsstatus innerhalb einer Familie die skizzierten Probleme beheben.

1.4.2 Bayerisches Landeserziehungsgeldgesetz

Mit Beschluss vom 07.02.2012 hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt,¹⁰⁷³ dass Art. 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 BayLErzGG in der Fassung des Jahres 1995 wie auch die inhaltlich gleichen Nachfolgeregelungen nicht mit dem allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar sind, weil sie Personen, die nicht eine der dort genannten Staatsangehörigkeiten besitzen, ohne sachlichen Grund generell vom Anspruch auf Erziehungsgeld ausschließen. Der Landesgesetzgeber muss die verfassungswidrigen Regelungen bis zum 31.08.2012 durch eine Neuregelung ersetzen, da ansonsten die Nichtigkeit der Vorschriften eintritt. Geklagt hatte eine seit 1984 in Bayern wohnhafte polnische Staatsangehörige, die im Jahr 2000 – also vor dem Beitritt Polens zur Europäischen Union – Landeserziehungsgeld beantragt hatte.

¹⁰⁷³ Az.: 1 BvL 14/07.

1.5 Asylbewerberleistungsgesetz

1.5.1 Verfassungswidrigkeit der gegenüber dem SGB XII abgesenkten Leistungssätze nach § 3 AsylbLG

Die Beträge nach § 3 AsylbLG sind seit 1993 nicht angehoben worden. § 3 Abs. 3 S. 1 AsylbLG schreibt die Anpassung durch Rechtsverordnung der Bundesregierung vor, wenn dies zur Deckung der persönlichen Bedürfnisse des täglichen Lebens infolge gestiegener Lebenshaltungskosten erforderlich ist.¹⁰⁷⁴ Gegenwärtig sind die Leistungssätze nach Asylbewerberleistungsgesetz im Vergleich zum Regelbedarfermittlungsgesetz bei Erwachsenen rund ein Drittel niedriger.¹⁰⁷⁵

In ihrer Antwort auf eine Große Anfrage¹⁰⁷⁶ im Herbst 2010 hat die Bundesregierung erstmalig die Verfassungswidrigkeit der Leistungssätze nach dem Asylbewerberleistungsgesetz eingeräumt. Dem liegt eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 09.02.2010 zugrunde,¹⁰⁷⁷ die die Berechnung der Regelsätze nach dem SGB II für verfassungswidrig erklärt hat. Das Gericht fordert vom Gesetzgeber ein transparentes und sachgerechtes Verfahren zur realitätsgerechten Bedarfsermittlung. Die Festsetzung der Leistungen habe auf der Grundlage vollständig ermittelter, verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren zu erfolgen. Würden die im Gesetzgebungsverfahren eingesetzten Methoden und Berechnungsschritte nicht nachvollziehbar offengelegt, sei die Ermittlung des Existenzminimums nach dem SGB II bereits aus diesem Grunde verfassungswidrig.¹⁰⁷⁸

¹⁰⁷⁴ Vgl. 8. Lagebericht, Kapitel III.6.2.2, S. 543-544. Legt man Angaben des Statistischen Bundesamtes zugrunde, ergibt sich für die Zeit von 1994 bis 2009 ein Anstieg der Verbraucherpreise von ca. 25,0 %. In diesem Preisanstieg ist auch die Entwicklung von Mieten und Heizkosten enthalten. Vgl. auch 7. Lagebericht, Kapitel III.8.4, S. 185-187 sowie 6. Lagebericht, Kapitel C VI.6 und 5. Lagebericht, Kapitel B VI.1.6.

¹⁰⁷⁵ Nur z.B. Ausschuss-Drs. 17(11)715, S. 791.

¹⁰⁷⁶ Antwort auf die Große Anfrage der Fraktion DIE LINKE „Verfassungsrechtliche Aspekte und Anwendungspraxis des Asylbewerberleistungsgesetzes“, BT-Drs. 17/3660 vom 10.11.2010, S. 4 f.

¹⁰⁷⁷ BVerfG, Urteil vom 09.02.2010, Az.: 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09.

¹⁰⁷⁸ BVerfG, Urteil vom 09.02.2010, Az.: 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, Rn. 144.

1.5.1.1 Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht und weitere Rechtsprechung

Das LSG Nordrhein-Westfalen¹⁰⁷⁹ legte im Juli 2010 die Frage der Leistungshöhe dem Bundesverfassungsgericht vor. Im Dezember 2010 legte es ein weiteres Verfahren vor.¹⁰⁸⁰ Dort geht es um die Verfassungsmäßigkeit der Leistungen nach § 3 AsylbLG für ein 6- bzw. 7-jähriges Kind. In den Vorlagebeschlüssen wird die Höhe der Beträge als Verstoß gegen das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum gewertet. Die Bezüge reichten „offensichtlich nicht aus, um eine menschenwürdige Existenz zu gewährleisten.“

Neben den Vorlagebeschlüssen des LSG Nordrhein-Westfalen haben weitere Landessozialgerichte wie etwa das LSG Niedersachsen-Bremen¹⁰⁸¹ für Klagen gegen die Beträge nach § 3 AsylbLG Prozesskostenhilfe bewilligt. Darüber hinaus hat das SG Mannheim¹⁰⁸² am 10.08.2011 im Wege einer einstweiligen Anordnung beschlossen, dass aufgrund der unzureichenden Höhe der Leistungssätze einem Asylbewerber über den im Asylbewerberleistungsgesetz festgelegten Satz weitere 65,51 € monatlich als Darlehen zu gewähren seien. Der Asylbewerber hatte um einstweiligen Rechtsschutz mit der Begründung nachgefragt, dass der 1993 in Höhe von 360 DM festgelegte und seitdem nicht erhöhte Leistungssatz sein Existenzminimum nicht gewährleiste. Dem folgte das Sozialgericht mit seinem Beschluss weitgehend. Es führte aus, dass „nahezu alles dafür spricht, dass der Antragsteller durch die derzeit gewährten Leistungen in seinem Grundrecht auf Sicherung einer menschenwürdigen Existenz verletzt wird.“ Die Entscheidung wurde jedoch von dem LSG Baden-Württemberg mit der Begründung aufgehoben, dass es auch bei Zweifeln an der Verfassungsmäßigkeit einer Norm den Gerichten nicht gestattet sei, dem Antragsteller im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes unmittelbar gestützt auf Verfassungsrecht höhere Leistungen – auch nur als Darlehen – zuzusprechen.¹⁰⁸³

Die Beauftragte hat sich vor dem Hintergrund des verfassungswidrigen Zustands im Herbst 2011 an die Bundesministerin für Arbeit und Soziales mit der Bitte gewandt, die Arbeiten zur Reform des Asylbewerberleistungsgesetzes zu beschleunigen, ganz unabhängig

von einer noch ausstehenden höchstrichterlichen Entscheidung.

1.5.1.2 Bund-Länder-Arbeitsgruppe

Im Oktober 2011 hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingerichtet, um Eckpunkte zur Neufestsetzung der Leistungssätze nach § 3 AsylbLG zu erarbeiten. Für die Bundesregierung haben auch das Bundesministerium des Innern und die Beauftragte an den Gesprächen teilgenommen. Gegenstände der noch nicht abgeschlossenen Erörterungen waren die Höhe der zu gewährenden Beträge, das Sachleistungsprinzip sowie die Leistungen für Bildung und Teilhabe für leistungsberechtigte Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene nach § 2 AsylbLG i.V.m. § 34 SGB XII.

1.5.2 Bildungs- und Teilhabepaket nach dem SGB II

Am 22.11.2011 unterrichtete das Bundesministerium für Arbeit und Soziales den Ausschuss für Arbeit und Soziales über die Praxis der Gewährung der im Rahmen der SGB II-Reform eingeführten Leistungen für Bildung und Teilhabe („Teilhabe paket“) an Leistungsberechtigte nach § 3 AsylbLG.¹⁰⁸⁴ Für Leistungsberechtigte nach § 2 AsylbLG erfolgt die Leistungsgewährung über die analoge Anwendung des SGB XII, bei Leistungsberechtigten nach § 3 AsylbLG hingegen über § 6 AsylbLG.

Die Übersicht ist Ergebnis einer Abfrage bei den zuständigen Ministerien über die Gewährungspraxis in den jeweiligen Ländern. Sie verdeutlicht auch für diesen Bereich eine uneinheitliche Handhabung der Länder bei dem gewährten Leistungsumfang. Während etwa in Berlin und Hamburg sämtliche Leistungen für Bildung und Teilhabe gewährt werden, sind es in Mecklenburg-Vorpommern grundsätzlich nur die Kosten für Schulausflüge und Klassenfahrten sowie die Leistungen für den Schulbedarf. Nachvollziehbare Unterscheidungskriterien für die unterschiedliche Praxis in den Ländern sind aus Sicht der Beauftragten nicht dargetan.¹⁰⁸⁵

1079 LSG NRW, Beschluss vom 26.07.2010, Az.: L 20 AY 13/09.

1080 LSG NRW, Beschluss vom 22.11.2010, Az.: L 20 AY 1/09.

1081 LSG Niedersachsen-Bremen, Beschluss vom 04.11.2010, Az.: L 8 AY 102/08.

1082 SG Mannheim, Beschluss vom 10.08.2011, Az.: S 9 AY 2678/11 ER.

1083 LSG Baden-Württemberg, Beschluss vom 27.10.2011, Az.: L 7 AY 3998/11 ER-B.

1084 Vgl. zur SGB II-Reform sowie zum „Teilhabe paket“ in diesem Bericht Kapitel IV.1.5 sowie Ausschuss-Drs. 17(11)715 vom 22.11.2011.

1085 Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Das Asylbewerberleistungsgesetz – Kinder im Leistungsbezug“, Frage Nr. 7, BT-Drs. 17/8754 vom 28.02.2012.

1.5.3 Erhöhte Leistungssätze nach § 2 AsylbLG und Sachleistungsprinzip

§ 2 AsylbLG, der die analoge Anwendung des SGB XII und damit – im Vergleich zu § 3 AsylbLG – den Bezug erhöhter Leistungen vorsieht, knüpft an die Dauer des tatsächlichen Bezugs von Leistungen nach § 3 AsylbLG an. Nach 48 Monaten des Bezuges sind die erhöhten „Analog-Leistungen“ zu gewähren. Die Beauftragte hält – wie in ihrem letzten Bericht ausgeführt – aus sozial- und integrationspolitischen Gründen eine gesetzliche Klarstellung im Rahmen des § 2 Abs. 1 AsylbLG für erforderlich.¹⁰⁸⁶ Für einen Bezug von „Analog-Leistungen“ nach § 2 AsylbLG sollte allein die Dauer des geduldeten, gestatteten oder erlaubten Aufenthalts im Bundesgebiet ausschlaggebend sein. Damit würde verhindert, dass Personen nach langjähriger Erwerbstätigkeit im Falle von Arbeitslosigkeit von einem SGB III-Leistungsbezug wieder in den Leistungsbezug nach § 3 AsylbLG zurückfallen, obwohl sie sich schon über Jahre in Deutschland aufhalten und sich über ihre Erwerbstätigkeit integriert haben. Die Beauftragte regt weiterhin auch eine Klarstellung in § 2 Abs. 3 AsylbLG an. Für Kinder sollte generell die Erfüllung der vierjährigen Vorbezugdauer durch ihre Eltern ausreichen, so dass auch Kinder unter vier Jahren immer Leistungen nach § 2 AsylbLG erhalten können, wenn ihre Eltern die Voraussetzungen des § 2 AsylbLG erfüllen.

Im Koalitionsvertrag ist die Überprüfung des Sachleistungsprinzips im Asylbewerberleistungsgesetz vorgesehen. In der Praxis wird das Sachleistungsprinzip von den zuständigen Ländern und Kommunen uneinheitlich gehandhabt: In Bayern werden grundsätzlich Sachleistungen gewährt. In Berlin wiederum werden Sachleistungen nur in Aufnahmeeinrichtungen gewährt.

Am 07.02.2011 fand im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen zu einem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN¹⁰⁸⁷ und zu einem Antrag der Fraktion DIE LINKEN¹⁰⁸⁸ statt.¹⁰⁸⁹ Gegenstand der Anhörung waren die Praxis des Sachleistungsprinzips, die Höhe des Leistungsbezugs sowie die Anwendbarkeit des Bildungs- und Teilhabepakets. Während der Sachverständigenanhörung sprach sich die Vertreterin der

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände dafür aus, dass – aufgrund der ganz heterogenen Erfahrung und entsprechend der vorhandenen Strukturen – die Entscheidung den Behörden vor Ort überlassen werden sollte, ob Sach- oder Geldleistungen gewährt werden. Ganz überwiegend wurde jedoch von den Sachverständigen vertreten, dass das Sachleistungsprinzip bei der Betreuung vor Ort zu massiven Beeinträchtigungen der Persönlichkeitsrechte führe.¹⁰⁹⁰

1.5.4 Rechtsprechung zu schwerbehinderten Leistungsberechtigten

Das Bundessozialgericht hat mit Urteil vom 06.10.2011 einem behinderten Leistungsberechtigten, der Leistungen nach § 2 AsylbLG bezog, den Anspruch auf eine kostenlose Wertmarke für den Öffentlichen Personennahverkehr zugesprochen.¹⁰⁹¹ Die grundsätzliche Entscheidung des Gesetzgebers für eine sozialrechtliche Schlechterstellung von Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz gegenüber anderen sozialrechtlich Leistungsberechtigten sei nicht auf das Schwerbehinderterrecht übertragbar, auch wenn das Asylbewerberleistungsgesetz nicht im SGB I genannt würde. Auch die Beauftragte geht davon aus, dass die mit dem Asylbewerberleistungsgesetz vorgenommene sozialrechtliche Schlechterstellung der Leistungsberechtigten insbesondere auf die Lebensunterhaltssicherung zielte.

Ob die Entscheidung auch auf behinderte Leistungsberechtigte nach § 3 AsylbLG übertragbar ist, blieb in der Entscheidung offen. Sie müssten andernfalls ihre Ansprüche über § 6 AsylbLG durchsetzen. Die Beauftragte geht jedoch davon aus, dass auch behinderte Leistungsberechtigte, die lediglich Grundleistungen nach § 3 AsylbLG erhalten, einen Anspruch auf eine kostenlose Wertmarke für den Öffentlichen Personennahverkehr haben. Andernfalls schließe die Schlechterstellung der Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz doch auf das Schwerbehindertenrecht durch.

1086 Vgl. 8. Lagebericht, Kapitel III.6.2.1, S. 541 f.

1087 Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Asylbewerberleistungsgesetzes, BT-Drs. 17/1428 vom 21.04.2010.

1088 „Menschenwürdiges Existenzminimum für alle – Asylbewerberleistungsgesetz abschaffen“, BT-Drs. 17/4424 vom 18.01.2011.

1089 Wortprotokoll 47. Sitzung 17/47 vom 18.02.2011.

1090 So etwa Kerstin Becker, Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände.

1091 Az.: B 9 SB 7/10 R. Die Forderung wurde von der Beauftragten bereits im 6. Lagebericht, Kapitel VI.6. S. 539 erhoben.

2 Entwicklungen im Asyl- und Flüchtlingsrecht

Das Asyl- und Flüchtlingsrecht wurde in Reaktion auf die Flüchtlingsbewegungen, die durch den 2. Weltkrieg ausgelöst worden waren, immer stärker international beeinflusst, sei es durch die Genfer Flüchtlingskonvention, sei es durch die Europäische Menschenrechtskonvention. In den letzten Jahren haben die maßgeblichen Entwicklungen in den Mitgliedstaaten ihren Ausgangspunkt aber zunehmend in der Rechtssetzung auf der Ebene der Europäischen Union. Seit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags gilt für die Entscheidungen im Rat das Mehrheitsprinzip, das Europäische Parlament entscheidet bei der Rechtssetzung „mit“ und auch nationale Instanzgerichte dürfen den Europäischen Gerichtshof um Vorabentscheidungen nachsuchen. Der Deutsche Bundestag wird – wie bisher – über die Vorschläge der Kommission informiert und über den Fortgang der Beratungen in den Gremien des Rates auf dem Laufenden gehalten. Er setzt die verabschiedeten Richtlinien in nationale Gesetze um. Die Länder wirken dabei mit und sind über die Teilnahme an den Brüsseler Verhandlungen beteiligt.¹⁰⁹²

Vor diesem Hintergrund wird für den Berichtszeitraum auch für das Asyl- und Flüchtlingsrecht – wie beim Freizügigkeitsrecht für Unionsbürgerinnen und -Unionsbürger – keine strikte Trennung zwischen den Entwicklungen auf nationaler Ebene und den rechtlichen und politischen Entwicklungen auf der Ebene der Europäischen Union mehr vorgenommen. Bis zum Jahr 2012 sollen nach dem Stockholmer Programm vom 10./11.12.2009 die rechtlichen Voraussetzungen für das Gemeinsames Europäische Asylsystem (GEAS) geschaffen sein. Damit wäre dann auch der „zweite Harmonisierungsschritt“ auf EU-Ebene vollzogen.

2.1 Entwicklung der Flüchtlingszahlen und der Schutzquoten in Deutschland

Im Jahr 2011 wurden in Deutschland insgesamt 53.347 Asylanträge gestellt, davon waren 45.741 Erstanträge und 7.606 Asylfolgeanträge. Insgesamt ergingen im Jahr 2011 43.362 Entscheidungen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge; in 9.970 Fällen (23 %) wurde in Deutschland keine inhaltliche Entscheidung

über die Begründetheit der vorgebrachten Schutzbegehren getroffen. Der Asylantrag wurde z.B. entweder zurückgezogen oder es erfolgte eine Überstellung in einen anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union im Rahmen der Dublin II-Verordnung. Von den damit insgesamt 33.392 im Jahr 2011 inhaltlich geprüften Asylanträgen erhielten 652 Personen die Asylberechtigung nach Art. 16a GG (2,0 %), 6.446 Flüchtlingschutz gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention nach § 60 Abs. 1 AufenthG (19,3 %) und 2.577 subsidiären Schutz nach § 60 Abs. 2, 3, 5 oder 7 AufenthG (7,7 %). Damit ergibt sich nach der Entscheidung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge eine „bereinigte Gesamtschutzquote“¹⁰⁹³ für das Jahr 2011 von 29 %.¹⁰⁹⁴

Unter den Hauptherkunftsländern von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern waren Afghanistan, der Irak, Serbien (ohne Kosovo), der Iran, Syrien, Pakistan und die Russische Föderation. Insbesondere mit Blick auf Asylbewerberinnen und Asylbewerber aus Serbien (ohne Kosovo) und Mazedonien wurden die relativ hohen Asylantragszahlen vor allem auf die seit Ende des Jahres 2009 bestehende neue Möglichkeit der visumfreien Einreise in das Gebiet der Europäischen Union für bis zu 90 Tage im Halbjahr zurückgeführt. Für diese Annahme spricht – neben den verglichen mit den Berichten zu den anderen Herkunftsländern wenig dramatischen Informationen zur Menschenrechtssituation in diesen beiden Ländern – auch die hohe Zahl der Entscheidungen, die nicht mit der Zuerkennung eines Schutzstatus endeten oder als sonstige Verfahrenserledigungen registriert wurden. Nach Auffassung der Beauftragten ist derzeit deshalb davon auszugehen, dass es sich bei der hohen Zahl von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern aus Serbien (ohne Kosovo) und Mazedonien um ein vorübergehendes Phänomen handelt.

Die bereinigte Schutzquote lässt bei den unterschiedlichen Hauptherkunftsländern erhebliche Unterschiede erkennen: Von den 6.095 inhaltlichen Entscheidungen im Jahr 2011 zu Asylsuchenden aus Afghanistan wurde in

1093 Anders als das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge rechnet die Beauftragte die formellen Verfahrenserledigungen aus der Bezugsgröße aller Entscheidungen in Deutschland heraus. Somit entsteht im Vergleich zur „Gesamtschutzquote“ des Bundesamtes (22,3 %) eine höhere „bereinigte Gesamtschutzquote“. Bei den formellen Entscheidungen wird keine Aussage über die inhaltliche Begründetheit des Schutzbegehrens getroffen, deshalb sollte auch kein Zusammenhang zur Berechnung der Gesamtschutzquote hergestellt werden.

1094 Nicht berücksichtigt sind in diesem Zusammenhang die erstinstanzlichen Gerichtsentscheidungen im Jahr 2011, die das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in der Veröffentlichung „Das Bundesamt in Zahlen 2011“, S. 58 (Stand Mai 2012) ausweist.

1092 Vgl. die im Folgenden jeweils zitierten Beschlüsse in den Bundesratsdrucksachen zu den einzelnen Vorschlägen der Kommission, die in die deutsche Verhandlungsposition in Brüssel eingehen.

2.258 Entscheidungen ein Schutzstatus zuerkannt. Das entspricht einer bereinigten Schutzquote von 37 %. Von den 4.867 inhaltlichen Entscheidungen zu Asylsuchenden aus dem Irak wurde in 2.877 Entscheidungen Schutz gewährt. Das entspricht einer bereinigten Schutzquote von 59,1 %. Von den 2.345 inhaltlichen Entscheidungen zu Asylsuchenden aus dem Iran schließlich wurde in 1.432 Entscheidungen ein Schutzstatus zuerkannt. Die bereinigte Schutzquote bei Asylsuchenden aus dem Iran betrug damit 61,1 %.

2.2 Neuansiedlung (Resettlement)

Im internationalen Flüchtlingsschutz bestehen drei Möglichkeiten, dauerhafte Lösungen für Flüchtlinge zu finden. Die Erste ist die Rückkehr in Sicherheit nach Beendigung der Gefahr der Verfolgung im Herkunftsland. Die Zweite ist der Flüchtlingsschutz im Erstaufnahmeland und die Dritte die Neuansiedlung in einem Drittland (Resettlement). Resettlement dient insbesondere der Entlastung von Erstaufnahmeländern, die in Zusammenhang mit der Flüchtlingsaufnahme oft große soziale und finanzielle Probleme bewältigen müssen. Es ist damit Ausdruck internationaler Zusammenarbeit und zwischenstaatlicher Solidarität, die im 4. und 5. Erwägungsgrund zur Genfer Flüchtlingskonvention niedergelegt sind.

2.2.1 Entwicklungen in Deutschland

Die Beauftragte hatte in ihrem letzten Bericht die Neuansiedlung schutzbedürftiger irakischer Flüchtlinge in Deutschland nach § 23 Abs. 2 AufenthG dargestellt, die zuerst Zuflucht in Syrien und Jordanien gefunden hatten.¹⁰⁹⁵ Auf diese Neuansiedlung hatten sich Bund und Länder Ende des Jahres 2008 verständigen können.

Im Dezember des Jahres 2011 wurde auf der IMK beschlossen, ein Resettlement-Programm einzurichten. In den nächsten drei Jahren sollen jährlich jeweils 300 besonders schutzbedürftige Flüchtlinge aufgenommen werden. UNHCR hat diesen lange geforderten Schritt begrüßt und der Hoffnung Ausdruck verliehen, dass das Kontingent spätestens nach Ablauf der drei Jahre erhöht werde.¹⁰⁹⁶ Das Drei-Jahresprogramm sollte dazu genutzt werden, die rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen für ein dauerhaftes Programm zu schaffen.

1095 8. Lagebericht, Kapitel III.5.1, S. 324 ff.

1096 www.unhcr.de/home/artikel/cdbf4fac63d7dfb4c5c-303cf7b386812/unhcr-begruessst-imk-beschluss-zum-resettlement.html.

Derzeit erhalten aus dem Ausland koordiniert aufgenommene Personen in Deutschland entweder eine Aufenthaltserlaubnis nach §§ 22 oder nach 23 Abs. 2 AufenthG.¹⁰⁹⁷ Aus Sicht der Beauftragten entspräche es der Idee des Resettlements, die aufgenommenen Flüchtlinge den nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannten Flüchtlingen im Hinblick auf die Rechtsfolgen weitestgehend gleichzustellen. Hierfür wird sich die Beauftragte einsetzen.

2.2.2 Entwicklungen auf der internationalen und der europäischen Ebene

Ebenfalls seit längerer Zeit wird seitens UNHCR und einiger Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen die Forderung erhoben, ein EU-weit abgestimmtes und kontinuierliches Resettlement-Programm auf den Weg zu bringen. Hierbei ist zu beachten, dass einige Mitgliedstaaten über lange Traditionen bei nationalen Resettlement-Programmen verfügen und andere nicht. Darüber hinaus scheint die Mehrheit der Mitgliedstaaten Resettlement nur auf freiwilliger Basis und nicht mit festen Quoten o.ä. durchführen zu wollen.

UNHCR hat erst jüngst eine strategische weltweite Planung für die Jahre 2011/2012 zu Resettlement vorgelegt.¹⁰⁹⁸ Diese verfolgt das Ziel, die Verantwortung für Flüchtlinge zu teilen und Hauptaufnahmestaaten ggf. zu entlasten. Die Kommission hat für das Jahr 2012 einen Vorschlag für ein permanentes freiwilliges Resettlement-Programm angekündigt. Sie sieht ein solches als Teil einer EU-Agenda für eine weitergehende Teilung von Verantwortung und für mehr gegenseitiges Vertrauen.¹⁰⁹⁹ Als erster Schritt wurde im Januar 2012 beschlossen, die Ausrichtung des laufenden Europäischen Flüchtlingsfonds III (EFF) so zu modifizieren, dass die Mitgliedstaaten bis zum Ablauf der Förderperiode im Jahr 2013 darin bestärkt werden, Resettlement-Programme zu beginnen oder auszubauen und dabei die Vorgaben des UNHCR zu berücksichtigen.¹¹⁰⁰

1097 Vgl. die Position des UNHCR und zur aktuellen deutschen Praxis library.fes.de/pdf-files/wiso/08644.pdf.

1098 Vgl. www.unhcr.de/fileadmin/user_upload/fotos/04_recht/Resettlement-Prioritaeten.pdf.

1099 Vgl. die Mitteilung der Kommission über verstärkte EU-interne Solidarität im Asylbereich. Eine EU-Agenda für weitergehende Teilung der Verantwortung und mehr gegenseitiges Vertrauen vom 02.12.2011, KOM (2011) 835 endg.

1100 Vgl. Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Entscheidung Nr. 573/2007/EG zur Einrichtung eines Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2008 bis 2013 innerhalb des generellen Programms „Solidarität und Steuerung der

2.3 Zuerkennung von Flüchtlingsschutz und subsidiärem Schutz

2.3.1 Rechtsfragen zur Anwendung der „EU-Qualifikationsrichtlinie zum internationalen Schutz“

2.3.1.1 Religionszugehörigkeit als Verfolgungsgrund

Die Beauftragte hat in ihrem letzten Bericht auf die Diskussion in Fachkreisen hingewiesen, in deren Rahmen erörtert wird, ob die deutsche Rechtsprechung zur Verfolgung wegen der Religionszugehörigkeit – insbesondere die des Bundesverwaltungsgerichts – nach Inkrafttreten der Richtlinie 2004/83/EG (Qualifikationsrichtlinie)¹¹⁰¹ unverändert aufrechterhalten werden kann.¹¹⁰² Das Bundesverwaltungsgericht hat nun beschlossen, dem Europäischen Gerichtshof mehrere Fragen zu zwei Fällen von Angehörigen der Glaubengemeinschaft der Ahmadiyya aus Pakistan zur Vorabentscheidung vorzulegen. Die Rechtssache ist der Großen Kammer übertragen worden. In beiden Fällen hatten die Asylbewerber ihren Glauben auch in der Öffentlichkeit gelebt, beiden war von den Berufungsgerichten die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt worden.¹¹⁰³ Es ist zu erwarten, dass die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes mehr Klarheit zur Anwendung der Art. 9 und 10 der Richtlinie 2004/83/EG bringen wird. Ferner dürfte die Entscheidung Aufschluss darüber geben, ob und ggf. welche Beschränkungen bei der Prüfung des Verfolgungsgrundes „Religion“ unionsrechtlich zulässig sind.¹¹⁰⁴

2.3.1.2 Ausschluss vom internationalen Schutz

Das Bundesverwaltungsgericht hat im Anschluss an das Urteil des Europäischen Gerichtshofes¹¹⁰⁵ zur Frage des

Widerrufs der Flüchtlingseigenschaft im Falle des Vorliegens von Ausschlussgründen nach Art. 12 Abs. 2b und c Qualifikationsrichtlinie (schwere nichtpolitische Straftaten, Handlungen gegen die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen) zwei Urteile zu den Herkunftsländern Ruanda und Türkei gefällt. Es hat dabei – neben der vom Europäischen Gerichtshof verneinten Frage, ob für einen Ausschluss von der Flüchtlingseigenschaft immer auch noch eine aktuelle Gefahr von der betroffenen Person ausgehen müsse – Aussagen zum Widerruf der Asylberechtigung nach Art. 16a GG getroffen. Die fünfte Vorlagefrage des Bundesverwaltungsgerichtes lautete, ob Art. 3 Qualifikationsrichtlinie, der den Mitgliedstaaten günstigere nationale Bestimmungen ermöglicht, soweit diese der Richtlinie nicht widersprechen, so auszulegen sei, dass ein erfolgter Ausschluss vom Flüchtlingsschutz bedeute, dass zugleich auch ein Ausschluss vom verfassungsrechtlich verbürgten Asylrecht erfolgen müsse. Der Europäische Gerichtshof hat hierauf geantwortet, dass jedenfalls eine „Verwechselbarkeit“ des ggf. dann allein aufgrund nationaler Vorschriften gewährten Schutzes (Art. 2g Qualifikationsrichtlinie) mit dem internationalen Schutz nach der Qualifikationsrichtlinie vermieden werden sollte.

Die Beantwortung der Frage der Verwechselbarkeit des Schutzstatus einer nach Art. 12 Qualifikationsrichtlinie vom Flüchtlingsschutz ausgeschlossenen Person, die ggf. weiter das verfassungsrechtliche Asylrecht beanspruchen könnte, berührt schwierige rechtliche und praktische Fragen. Diese Fragen stellen sich gleichwohl in der Praxis nur in wenigen Fällen und sind nicht mit der Frage zu verwechseln, ob nach einem Ausschluss vom Flüchtlingsschutz eine Abschiebung des Betroffenen in das Herkunftsland zulässig ist. Hierüber wird regelmäßig in Verfahren zum absolut geltenden Abschiebungsverbot nach Art. 3 EMRK (Verbot der Folter oder unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Bestrafung) entschieden.¹¹⁰⁶ Es geht damit im Ergebnis oftmals vor allem um Fragen der Rechtsstellung bzw. der Folgerechte des Betroffenen im Zufluchtsland.

Migrationsströme“ und zur Aufhebung der Entscheidung 2004/904/EG des Rates in der Fassung des Ratsdokumentes vom 10.01.2012, ASILE 3.

1101 Richtlinie 2004/83/EG des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen, die anderweitig internationalen Schutzes benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes vom 29.4.2004, ABl. 2004, L 304, S.12 ff, ber. ABl. 2005, L 204, S. 24 ff.

1102 Vgl. hierzu 8. Lagebericht, Kapitel III.5.3, S. 327.

1103 Vgl. die verbundenen Rs. C-71/11 und C-99/11 (Y u.a.) vom 09.12.2010.

1104 Vgl. insoweit auch die Schlussanträge des Generalanwaltes Yves Bot vom 19.04.2012.

1105 EuGH, Urteil vom 09.11.2010, Rs. C-57/09 und C-101/09 (B und D), vgl. hierzu Bell, Roland: Ist die EuGH-Rechtspre-

chung zum Ausschluss vom Flüchtlingsschutz effektiv? InfAuslR 5/2011, S. 214 f., BVerwG, Urteil vom 31.03.2011, Az.: 10 C 2.10 sowie Urteil vom 07.07.2011, Az.: 10 C 26.10.

1106 Ebenso wenig wird damit eine strafrechtliche Ahndung schwerer im Ausland begangener Verbrechen verhindert, vgl. z.B. den Beitrag der damaligen Bundesministerin der Justiz, Brigitte Zypries: Strafverfolgung von Völkerrechtsverbrechen. Eine Herausforderung für die deutsche Justiz. S. 11-17 (16), abrufbar unter www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/dokumentation_der_internationale_strafgerichtshof.pdf sowie das noch laufende Strafverfahren vor dem OLG Stuttgart gegen den Präsidenten der ruandischen FDLR, dem sowohl der Asyl- als auch der Flüchtlingsstatus widerrufen worden war.

Gleichwohl ist sehr gut nachvollziehbar, dass Personen, die aufgrund schwerster Straftaten vom Schutz nach der Qualifikationsrichtlinie insgesamt ausgeschlossen werden, danach nicht weiter über einen Reiseausweis nach der Genfer Flüchtlingskonvention („blauer Flüchtlingspass“) verfügen sollten. Da der Europäische Gerichtshof allein auf ausreichende Vorkehrungen gegen eine Verwechselbarkeit gedrungen hat – wohl auch, weil sowohl kurzzeitige als auch langfristige Wanderungen von Drittstaatsangehörigen zwischen den Mitgliedstaaten durchaus möglich sind¹¹⁰⁷ – musste die Frage beantwortet werden, ob einer solchen Verwechselbarkeit im deutschen Recht ausreichend vorgebeugt wird. Das Bundesverwaltungsgericht hat dies in seinen beiden jüngsten Entscheidungen verneint und die Erstreckung der Ausschlussklauseln der Qualifikationsrichtlinie auf die Asylberechtigung als „verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden“ betrachtet. Soweit das Bundesverfassungsgericht zum Umfang des Asylrechtschutzes nach Art. 16a GG nichts anderes entscheidet, ist die Rechtsfrage in Deutschland damit bis auf Weiteres geklärt.¹¹⁰⁸

Der Grund für die mögliche Gefahr der Verwechselbarkeit einer vom internationalen Schutz nach der Qualifikationsrichtlinie ausgeschlossenen Person einerseits und einem Asylberechtigten nach Art. 16a GG andererseits liegt aus Sicht der Beauftragten aber vor allem im einfachen Gesetz: § 2 Abs. 1 AsylVfG sieht vor, dass Asylberechtigte nach Art. 16a GG „im Bundesgebiet die Rechtsstellung nach dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“ (Genfer Flüchtlingskonvention) genießen. Damit haben Asylberechtigte u.a. einen Anspruch auf die Ausstellung eines Reiseausweises nach Art. 28 Genfer Flüchtlingskonvention. Jedenfalls diesen Ausweis sollten – folgt man der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes – nach der Qualifikationsrichtlinie vom Flüchtlingsschutz ausgeschlossene Personen nicht er- oder behalten. Aus Sicht der Beauftragten wäre deshalb zu prüfen, ob mit einer entsprechenden einfachgesetzlichen Änderung von § 2 Abs. 1 AsylVfG jedenfalls der unionsrechtlichen Anforderung genüge getan werden kann, eine Verwechselbarkeit weitgehend auszuschließen.

2.3.1.3 Praxis der Zuerkennung des subsidiären Schutzes durch die Mitgliedstaaten

Hinsichtlich der Zuerkennungspraxis des subsidiären Schutzes nach der Qualifikationsrichtlinie hat das Europabüro des UNHCR in Brüssel im Berichtszeitraum eine vergleichende Studie zur Anwendung von Art. 15c Qualifikationsrichtlinie – in Deutschland mit § 60 Abs. 7 S. 2 AufenthG umgesetzt – zu sechs Mitgliedstaaten vorgelegt.¹¹⁰⁹ Art. 15c Qualifikationsrichtlinie statuiert für Zivilpersonen einen Schutzanspruch und damit regelmäßig einen Anspruch auf Erteilung eines Aufenthaltstitels im Falle von ernsthaften individuellen Bedrohungen bei drohender willkürlicher Gewalt im Rahmen internationaler oder innerstaatlicher bewaffneter Konflikte. Da Art. 15c Qualifikationsrichtlinie subsidiär zum Flüchtlingsschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention und damit vor allem in Situationen allgemeiner Gewalt eingreift,¹¹¹⁰ bildeten Flüchtlinge aus den Herkunftsländern Afghanistan, Somalia und dem Irak den Schwerpunkt der Studie.

Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die Zuerkennungspraxis der Aufnahmeländer noch zu stark differenziert, auch wenn die individuellen Verfolgungsschicksale der Flüchtlinge naturgemäß unterschiedlich waren und damit die Vergleichbarkeit des vorliegenden Datenmaterials eingeschränkt war. Das Ergebnis ist unionsrechtlich bereits deshalb bedeutsam, weil z.B. die Dublin II-Verordnung implizit davon ausgeht, dass es für die Asylbewerberin bzw. den Asylbewerber keine entscheidende Rolle spielt, in welchem Mitgliedstaat der Asylantrag inhaltlich geprüft wird. Dies gilt aber natürlich nur, wenn die Zuerkennungspraxis der Mitgliedstaaten im Wesentlichen vergleichbar ist. Darüber hinaus macht das Ergebnis deutlich, vor welcher Aufgabe der Europäische Gerichtshof noch steht, der eine Vereinheitlichung der Zuerkennungspraxis in den Mitgliedstaaten vorantreiben kann. Hierbei wird dann sicherlich auch deutlich werden, inwieweit sich die Schutzbereiche von Art. 15 Qualifikationsrichtlinie und Art. 3 EMRK überschneiden.

Wie aktuell die Fragen der Anwendung von Art. 15 Qualifikationsrichtlinie sind, zeigen die dramatischen

1107 Vgl. unten in diesem Kapitel hinsichtlich langfristiger Aufenthalte in einem anderen Mitgliedstaat für Personen, die internationalen Schutz genießen, Richtlinie 2011/51/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates zur Erweiterung ihres Anwendungsbereichs auf Personen, die internationalen Schutz genießen; für kurzfristige Reisen in einen anderen Mitgliedstaat wären hingegen Art. 21 und 22 SDÜ einschlägig.

1108 So auch Bell, Roland a.a.O., S. 215.

1109 Safe at last: Law and practice in selected Member States with respect to asylum-seekers fleeing indiscriminate violence, Juli 2011 und die Zusammenfassung dieser Studie in der Beilage zum Asylmagazin 12/2011.

1110 Zur Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes hierzu vergleiche 8. Lagebericht, Kapitel III.5.4, S. 328 f sowie im Berichtszeitraum bestätigend zum Vorrang der Prüfung des subsidiären Schutzes nach der Qualifikationsrichtlinie vor den nationalen Regelungen des subsidiären Schutzes, BVerwG, Urteil vom 29.06.2010, Az.: 10 C 10.09.

Entwicklungen in Syrien im Berichtszeitraum. Ging es in den letzten Jahren vorrangig um die Frage, ob Abschiebungen von abgelehnten syrischen Asylbewerberinnen und Asylbewerbern rechtlich zulässig oder tatsächlich möglich sind oder ihre freiwillige Ausreise rechtlich zumutbar ist und wie das mit Syrien geschlossene Rückübernahmeabkommen zu bewerten und anzuwenden ist, ist derzeit – insbesondere mit Blick auf den Ad hoc-Bericht des Auswärtigen Amtes über die asyl- und abschiebungsrelevante Lage in Syrien vom Februar 2012 und das Urteil des Oberverwaltungsgerichtes NRW vom 14.02.2012¹¹¹¹ – jedenfalls eine flüchtlingsrechtliche Neubewertung der Lage unabweisbar.

Im Falle von Asylfolgeanträgen von derzeit geduldeten Ausländerinnen und Ausländern dürfte regelmäßig zumindest Anspruch auf Zuerkennung von subsidiärem Schutz nach der Qualifikationsrichtlinie und damit auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG bestehen. Insoweit plädiert die Beauftragte dafür, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge über ggf. gestellte Asylanträge zügig entscheidet. Der Ad hoc-Lagebericht gibt jedenfalls keinen Anlass dafür, von einer unklaren Situation auszugehen, die eine vorübergehende Aussetzung von Entscheidungen nach § 11a AsylVfG rechtfertigen könnte. Er zeichnet vielmehr ein Bild dramatischer schwerster Menschenrechtsverletzungen im Rahmen eines asymmetrischen internen bewaffneten Konflikts.

Soweit – aus welchen Gründen auch immer – geduldete syrische Ausländerinnen und Ausländer keinen Asyl(folge)antrag stellen, geht die Beauftragte davon aus, dass – trotz der nach § 42 AsylVfG durch das Asylverfahren entstandenen Bindungswirkung bei ausländerrechtlichen Entscheidungen – der Anwendungsbereich von § 25 Abs. 5 AufenthG eröffnet ist. Die Unmöglichkeit der Abschiebung auch aus rechtlichen Gründen und die rechtliche Unmöglichkeit und Unzumutbarkeit einer freiwilligen Ausreise nach Syrien liegen aus Sicht der Beauftragten unzweifelhaft vor. Die gesamte Situation ist von einer erheblichen Änderung bei den zielstaatsbezogenen und den inlandsbezogenen Abschiebungsverboten geprägt.¹¹¹²

Aufgrund der bisherigen – sehr engen – Anwendungspraxis zu § 25 Abs. 5 S. 1 AufenthG,¹¹¹³ die künftig auch hinsichtlich Geduldeter aus den Herkunftsländern

1111 Az.: 14 A 2708/10.A.

1112 So hat die Bundespolizei Anfang 2012 die Begleitung von Abschiebungen von Straftäterinnen und Straftätern nach Syrien eingestellt.

1113 Vgl. BVerwG, Urteil vom 27.06.2006, Az.: 1 C 14/05.

Afghanistan und Irak Probleme bereiten dürfte, sollte allerdings durchaus auch – nach Herstellung des Einvernehmens mit dem Bundesministerium des Innern – die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 AufenthG erwogen werden. Dies wäre eine angemessene menschenrechtlich gut vertretbare politische Antwort auf die schwierige Situation der geduldeten syrischen Staatsangehörigen in Deutschland. Bisher haben die Länder mit Umlaufbeschluss vom 26.03.2012 einen Gruppenabschiebungstopp beschlossen, was im Wesentlichen lediglich einer Formalisierung des gegenwärtigen Status quo entspricht.

2.3.2 Neufassung der „EU-Qualifikationsrichtlinie zum internationalen Schutz“

Der im letzten Bericht der Beauftragten umfassend vorgestellte Richtlinienentwurf zum Flüchtlingsschutz und subsidiären Schutz (internationaler Schutz) ist am 13.12.2011 verabschiedet worden.¹¹¹⁴ Nach den Erwägungsgründen 50 und 51 der Neufassung der Qualifikationsrichtlinie sind weder das Vereinigte Königreich bzw. Irland noch Dänemark an die Richtlinie gebunden. Art. 40 S. 1 der Neufassung weist jedoch darauf hin, dass die Vorgängerrichtlinie 2004/83/EG nur für die durch die Neufassung gebundenen Mitgliedstaaten mit Wirkung vom 21.12.2013 aufgehoben wird. Damit gilt die Richtlinie 2004/83/EG für das Vereinigte Königreich und Irland über den 21.12.2013 hinaus fort. Dänemark hingegen hatte sich auch an dieser Richtlinie nicht beteiligt. Obwohl unionsrechtlich verbindliche Regelungen zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates zur Durchführung eines Asylverfahrens innerhalb der Europäischen Union in Gestalt der Dublin II-Verordnung bestehen, an denen sich das Vereinigte Königreich und Irland – anders als Dänemark – beteiligen, findet eine weitere sekundärrechtliche Angleichung des materiellen Flüchtlingsrechts bzw. des subsidiären Schutzes in diesen beiden Mitgliedstaaten damit nicht (mehr) statt.

Die Neufassung der Qualifikationsrichtlinie bringt neben kleineren Veränderungen beim Begriff der Familienangehörigen nach Art. 2j dritter Anstrich¹¹¹⁵ auch bei den

1114 Vgl. 8. Lagebericht, Kapitel III.7.7, S. 344-348, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes vom 23.10.2009, KOM (2009) 551 endg., BR-Drs. 791/09 (Beschluss) vom 18.12.2009 sowie die Neufassung der Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU, Abl. 2011, L 337, S. 9-26.

1115 Die von der Kommission vorgeschlagenen Veränderungen beim Familienbegriff stießen in den Gremien des Rates auf

Voraussetzungen für die Zuerkennung des internationalen Schutzes (Art. 4-19) einige wenige Modifikationen. Nach Art. 7 Qualifikationsrichtlinie sollen „nur“ ein Staat oder Parteien oder Organisationen einschließlich internationaler Organisationen Schutz vor relevanter Verfolgung bieten können. Sie müssen dazu „willens“ und „in der Lage sein“ und der gebotene Schutz „muss wirksam“ und darf „nicht nur vorübergehender Art sein.“

Beim internen Schutz („inländische Fluchialternative“) nach Art. 8 Qualifikationsrichtlinie sind zwei Klarstellungen erfolgt. Zum einen wurde unionsrechtlich festgelegt, dass interner Schutz nur angenommen werden darf, wenn die Antragstellerin bzw. der Antragsteller in den Landesteil auch sicher und legal reisen kann, dort aufgenommen wird und vernünftigerweise erwartet werden kann, dass sie bzw. er sich dort niederlässt. Damit wird die Rechtsprechung, die der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte zur Möglichkeit des internen Schutzes in Somalia entwickelt hat, weitgehend in das Sekundärrecht der Europäischen Union übernommen. Die Begriffe „legal reisen“, „aufgenommen werden“ und „niederlassen“ bezeichnen ein Stufenverhältnis, das wohl auch eine ökonomische Komponente in die Beurteilung des Vorhandenseins des internen Schutzes einführt. Die bisher unionsrechtlich mögliche Annahme des Bestehens internen Schutzes, auch wenn allein praktische Hindernisse einer Rückkehr in das Herkunftsland entgegenstehen, wurde gestrichen. Darüber hinaus sollen die Mitgliedstaaten vor der Annahme, dass eine interne Schutzmöglichkeit besteht, UNHCR und das neu eingerichtete Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) konsultieren. Die vorgenommenen Änderungen in Art. 8 Qualifikationsrichtlinie werden von der Beauftragten begrüßt.¹¹¹⁶

Schließlich wurde sowohl in Art. 11 Abs. 3 als auch in Art. 16 Abs. 3 der Neufassung der Qualifikationsrichtlinie der Genfer Flüchtlingskonvention entlehnte Regelungen eingeführt (vgl. dort Art. 1 C Nr. 5 S. 2 GFK), die die Beendigung der Flüchtlingseigenschaft bzw. der Eigenschaft als subsidiär Geschützter wegen des Wegfalls der Umstände, die zur Zuerkennung des Schutzstatus geführt

haben, dann ausschließen, wenn eine schwere Verfolgung im Herkunftsstaat stattgefunden hat.

Beim Inhalt des internationalen Schutzes (vgl. Art. 20-35) – also bei den Folgerechten aus der Zuerkennung – sind durch die Neufassung der Qualifikationsrichtlinie weitergehende und ebenfalls erfreuliche Änderungen zu verzeichnen. Der Wahrung des Familienverbandes (Art. 23) kommt – soweit die Familienangehörigen sich bereits im Mitgliedstaat aufhalten – erhebliche flüchtlingsrechtliche und integrationspolitische Bedeutung zu. Art. 23 Qualifikationsrichtlinie differenziert künftig nicht mehr zwischen anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Geschützten. Die Beauftragte hatte bereits in ihrem letzten Bericht – unabhängig von den unionsrechtlichen Entwicklungen – darauf aufmerksam gemacht, dass sie aus grundsätzlichen und integrationspolitischen Erwägungen einen einheitlichen Flüchtlingsstatus innerhalb einer Flüchtlingsfamilie befürwortet.¹¹¹⁷ Ein solcher ist mit Blick auf § 26 AsylVfG derzeit jedenfalls weder für Fälle gewährleistet, in denen in einer Familie allein dem minderjährigen Kind Flüchtlingschutz zuerkannt wird, noch für die Zuerkennung von subsidiärem Schutz.

Art. 23 Abs. 2 Qualifikationsrichtlinie sieht vor, dass die Familienangehörigen „gemäß der nationalen Verfahren Anspruch auf die in Art. 24 bis 35 genannten Leistungen haben“, soweit dies mit ihrer persönlichen Rechtsstellung vereinbar ist. Im Kern bedeutet dies eine weitgehende statusrechtliche Angleichung der Rechte der Familienangehörigen an die Folgerechte der oder des „stammberechtigten Schutzbedürftigen“. Art. 23 Abs. 3 und 4 Qualifikationsrichtlinie normiert hingegen abschließend die Gründe, die zu einem dauerhaften Ausschluss oder einer dauerhaften Einschränkung der Leistungen nach Art. 24 bis 35 für einen Familienangehörigen eines nach der Richtlinie anerkannten international Schutzbedürftigen führen.

Aus Sicht der Beauftragten könnte die „persönliche Rechtsstellung“ einer bzw. eines Familienangehörigen dann einem Anspruch auf eine vollumfängliche Leistungsgewährung nach den Art. 24 bis 35 Qualifikationsrichtlinie entgegenstehen, wenn dieser z.B. als Unionsbürgerin bzw. Unionsbürger weitergehende Rechte hat oder sie oder er sich noch in einem laufenden Asylverfahren befindet und die Leistungsgewährung nach der Qualifikationsrichtlinie eine unterschiedliche Behandlung von Asylbewerberinnen und Asylbewerber in einer Aufnahmeeinrichtung zur Folge hätte. Auch im Falle der Inhaftierung von Familienangehörigen oder wenn eine Rückführung der oder des Betreffenden unmittelbar

große Vorbehalte. Die nun erfolgte Erweiterung erfasst auch die Eltern des minderjährigen unverheirateten Schutzbedürftigen sowie ggf. andere Erwachsene, die für den Schutzbedürftigen nach dem Recht oder der Praxis des Mitgliedstaats verantwortlich sind. Im Rahmen des gefundenen Kompromisses behält sich die Kommission nun vor, bei der Berichterstattung nach Art. 38 Abs. 1 Qualifikationsrichtlinie Änderungsvorschläge „vorrangig“ zu Art. 2 und 7 zu unterbreiten.

1116 Vgl. 8. Lagebericht, Kapitel III.7.7.1, S. 345 und EGMR, Urteil vom 11.01.2007, Application No. 1948/04 (Salah Sheek vs. The Netherlands).

1117 Vgl. 8. Lagebericht, Kapitel III.5.6, S. 332 f.

bevorsteht, ist die persönliche Rechtsstellung des Familienangehörigen wohl mit einer vollumfänglichen Leistungsgewährung nach der Qualifikationsrichtlinie nicht ohne Weiteres vereinbar. In allen anderen Konstellationen besteht aber ein Anspruch auf Leistungsgewährung nach der Qualifikationsrichtlinie, der im nationalen Recht am besten durch einen einheitlichen Flüchtlingsstatus für Familien normiert würde.¹¹¹⁸

Anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Geschützte werden bei der Geltungsdauer des Aufenthaltstitels (Art. 24) nach wie vor unterschiedlich behandelt. Gleichwohl hat sich die Situation für subsidiär Geschützte dahingehend verbessert, dass ihnen der Aufenthaltstitel nach dem ersten Jahr des Aufenthalts bei Fortbestehen ihrer Gefährdung immer um zwei Jahre verlängert werden muss. Bis die fünfjährige Aufenthaltszeit für die Erteilung der Erlaubnis zum Daueraufenthalt/EG nach § 9a AufenthG erreicht ist, müssen die subsidiär Geschützten damit ihre Aufenthaltserlaubnis insgesamt zweimal bei der Ausländerbehörde verlängern lassen, die anerkannten Flüchtlinge hingegen nur einmal. Die vorgenommene Verbesserung für subsidiär Geschützte wird von der Beauftragten als Schritt in die richtige Richtung begrüßt.

Dasselbe gilt für die Ausstellung von Reisedokumenten nach Art. 25 Qualifikationsrichtlinie. Da das deutsche Recht schon heute subsidiär Geschützte – wie anerkannte Flüchtlinge auch – von der Erfüllung der Passpflicht bei der Botschaft des „Verfolgerstaates“ ausnimmt (§ 5 Abs. 3 S. 1 AufenthG), können sie nun einen unionsrechtlichen Anspruch auf die Ausstellung eines Reisedokumentes für Auslandsreisen geltend machen.

Art. 26 Abs. 1 Qualifikationsrichtlinie regelt den Zugang zur Erwerbstätigkeit von anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Geschützten nun einheitlich und damit übersichtlicher. Subsidiär Geschützten muss künftig mit der Erteilung des Aufenthaltstitels die Erwerbstätigkeit, also der unbeschränkte Zugang zu abhängiger wie auch zu selbständiger Beschäftigung, gestattet werden. Sie sind damit, ohne weitere Beschäftigungs- oder Wartezeiten absolvieren zu müssen, wie anerkannte Flüchtlinge bzw. eigene Staatsangehörige des Mitgliedstaats zu behandeln. Dies sollte aus Sicht der Beauftragten bei der Umsetzung der Richtlinie gesetzlich in § 25 Abs. 3 AufenthG verankert werden.

1118 Art. 23 Abs. 5 Qualifikationsrichtlinie schafft schließlich eine unionsrechtliche Grundlage dafür, auch für andere enge Verwandte, die in der Familie gelebt haben bzw. von ihr abhängig waren, weitgehend ähnlich verfahren zu können wie bei der Kernfamilie.

Inwieweit auch beim Zugang zu Bildung nach Art. 27 Qualifikationsrichtlinie gesetzlicher Umsetzungsbedarf besteht, kann noch nicht abschließend beurteilt werden. Soweit Art. 27 Qualifikationsrichtlinie auch die Ausbildungsförderung umfasste, wären nach Auffassung der Beauftragten wohl Nachjustierungen hinsichtlich der subsidiär Geschützten notwendig, da diese derzeit – anderes als anerkannte Flüchtlinge – erst nach vier Jahren Aufenthaltszeit im Bundesgebiet förderberechtigt sind. Aus der Praxis wird immer wieder von Fällen berichtet, in denen die nach dem BAföG und dem SGB III erforderlichen Voraufenthaltszeiten ein Problem bei der Aufnahme einer Ausbildung darstellen.

Die Vorgaben des Art. 28 Qualifikationsrichtlinie zur Anerkennung ausländischer Bildungsqualifikationen dürften aus Sicht der Beauftragten hingegen mit dem im April 2012 in Kraft getretenen Anerkennungsgesetz für den Bereich der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes¹¹¹⁹ weitgehend erfüllt sein. Die entsprechend angekündigten Gesetzentwürfe für den Bereich der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder (Ingenieurs-, Lehrer- und Sozialberufe) müssen jedoch noch abgewartet werden.

Art. 29 Abs. 2 in Verbindung mit dem Erwägungsgrund 45 der Qualifikationsrichtlinie ermöglicht – bezogen auf subsidiär Geschützte – nach wie vor die Einschränkung von Sozialleistungen auf „Kernleistungen“, die „zumindest eine Mindesteinkommensunterstützung sowie Unterstützung bei Krankheit oder bei Schwangerschaft und bei Elternschaft“ umfassen.¹¹²⁰

Nicht abschließend geklärt sind insbesondere die Fragen der Gewährung von Eingliederungshilfe für behinderte subsidiär Geschützte. Sekundärrechtlich unklar ist, ob die Eingliederungshilfe für Behinderte zum stets zu gewährenden „Kern“ nach Art. 29 Abs. 2 Qualifikationsrichtlinie gehört. Nach § 23 Abs. 1 SGB XII bestünde der Spielraum, die Gewährung von Eingliederungshilfe auch zu versagen, nur wenn die Aufenthaltserlaubnis für subsidiär Geschützte nach § 25 Abs. 3 AufenthG nicht als voraussichtlich dauerhafter Aufenthalt im Sinne des § 23 Abs. 1 S. 4 SGB XII angesehen würde. Sowohl der Blick auf die

1119 Vgl. in diesem Bericht, Kapitel VI. und das Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen vom 06.12.2011, BGBl., Jg. 2011, Teil I Nr. 63 vom 12.12.2011, S. 2515-2552.

1120 Bezogen auf die erwähnte „Unterstützung bei Krankheit“ ist auch die Reichweite von Art. 30 in Verbindung mit dem Erwägungsgrund 46 Qualifikationsrichtlinie zu prüfen, der alle unter die Richtlinie fallenden international Geschützten hinsichtlich der angemessenen medizinischen Versorgung wie eigene Staatsangehörige des Mitgliedstaats behandelt sehen will.

tatsächlichen Aufenthaltszeiten von subsidiär Geschützten als auch die im Berichtszeitraum erfolgte Ratifikation der UN-Behindertenkonvention¹¹²¹ sprechen aber aus Sicht der Beauftragten für einen Anspruch auf Eingliederungshilfe nach § 23 Abs. 1 S. 4 SGB XII für subsidiär Geschützte:

Die aktuellen Zahlen des Ausländerzentralregisters, differenziert nach Aufenthaltsdauer von Ausländerinnen und Ausländern, die sich zum Stichtag 31.12.2011 mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG im Bundesgebiet aufhalten, zeigen, dass regelmäßig von einem dauerhaften Aufenthalt auszugehen ist. Von den insgesamt 27.332 Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG sind 6.938 (25,4 %) 0-5 Jahre und 18.680 (68,3 %) länger als sechs Jahre hier. Keine Angaben liegen zu 1.714 Personen (6,3 %) vor.¹¹²²

Die UN-Behindertenkonvention trifft keine Unterscheidungen nach Nationalität oder Aufenthaltsstatus. Insoweit dürfte bereits fraglich sein, ob eine Auslegung, die Behinderte mit bestimmten humanitären Aufenthaltserlaubnissen grundsätzlich vom Anspruch auf Gewährung von Eingliederungshilfe ausschließen will, mit der UN-Behindertenkonvention vereinbar wäre.

Auch bei einer von der Beauftragten abweichenden Rechtsauffassung¹¹²³ bliebe aber nach § 23 Abs. 1 S. 3

SGB XII die Verpflichtung, im Wege des Ermessens zu entscheiden. Jedenfalls die der Beauftragten vorliegende Rechtsprechung zu der Anwendung der Ermessenregelung in § 6 AsylbLG zeigt, dass die Ermessensausübung bei Behinderten mit einer Aufenthaltsgestattung oder Duldung ausnahmslos zur Gewährung von Eingliederungshilfe führt.¹¹²⁴ Systematisch schwerlich vorstellbar dürfte zudem sein, dass eine Ausländerin bzw. ein Ausländer mit einer Aufenthaltsgestattung während des Asylverfahrens Eingliederungshilfe nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhält, diese ihr oder ihm jedoch nach § 23 SGB XII in dem Moment versagt werden darf, in dem ihm subsidiärer Schutz zuerkannt wird.

Hinsichtlich des Erwägungsgrundes 45 Qualifikationsrichtlinie wird auch zu prüfen sein, ob die Familienleistungen wie das Kinder- und Elterngeld sowie der Unterhaltsvorschuss unter die unabdingbare Kernleistung „Unterstützung bei Elternschaft“ fallen. Dies hätte zur Folge, dass nach der Richtlinie subsidiär Geschützte nicht mehr von den im deutschen Recht bestehenden umstrittenen Einschränkungen für Ausländerinnen und Ausländer mit bestimmten humanitären Aufenthaltserlaubnissen erfasst würden.¹¹²⁵ Ihnen stünden damit – wie anerkannten Flüchtlingen – ohne weitere Voraussetzungen Familienleistungen zu, was die Partizipationschancen der betroffenen Familien erheblich verbessern und ihr Armutrisiko verringern würde.

Das Recht auf Freizügigkeit innerhalb eines Mitgliedstaates wird in Art. 33 Qualifikationsrichtlinie international Geschützten unverändert unter den gleichen Bedingungen und Einschränkungen gewährt wie anderen Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in dem Mitgliedstaat aufhalten. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts darf bei anerkannten Flüchtlingen mit Blick auf die Genfer Flüchtlingskonvention nur in Ausnahmefällen bzw. jedenfalls nicht mehr

1121 Die Ratifikation durch die Bundesrepublik Deutschland erfolgte am 24.02.2009, die Ratifikation durch die Europäische Union am 23.12.2010 (vgl. treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-15&chapter=4&lang=en).

1122 Vgl. für den vorangegangenen Berichtszeitraum den 8. Lagebericht, Kapitel III.7.7.2, S. 346. Die aktuellen Zahlen zum 31.12.2011 bestätigen damit zugleich die im letzten Bericht angeführten AZR-Zahlen von Januar 2010, die belegten, dass 21.849 Personen (88%) sich mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG länger als fünf Jahre im Bundesgebiet aufhielten. Dass der Anteil der länger aufhaltenden Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG im Vergleich zum letzten Berichtszeitraum leicht gesunken ist, dürfte im Wesentlichen auf die neu ausgewiesene Gruppe „ohne Angaben“ sowie auf die Verfestigungsregelung in die Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 4 AufenthG zurückzuführen sein. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge erkannte im Jahr 2010 2.691 Personen subsidiären Schutz zu, bis November 2011 waren es 2.429 (vgl. www.bamf.de, Aktuelle Zahlen zu Asyl, November 2011, S. 8). Zum 31.12.2010 hatten nach dem AZR 88.526 Personen eine Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 4 AufenthG, zum 31.12.2011 waren es bereits 92.265. Schließlich weist auch in der Widerspruchsstatistik des Bundesamtes nichts darauf hin, dass der subsidiäre Schutzstatus „labiler“ ist als der von anerkannten Flüchtlingen (vgl. Asylgeschäftsstatistik für den Monat November 2011, S. 7).

1123 Vgl. zur aktuellen Diskussion zur Eingliederungshilfe jüngst die epd-Meldung vom 22.12.2011.

1124 Vgl. OVG Schleswig, Beschluss vom 09.09.1998, Az.: 1 M 98/98; OVG Niedersachsen, Urteil vom 25.02.1999, Az.: 12 L 3799/98; VG Hannover, Beschluss vom 09.12.1997, Az.: 3 B 1553/97.Hi; VG Sigmaringen, Urteil vom 02.04.2003, Az.: 5 K 781/02; VG München, Urteil vom 26.06.2002, Az.: M 18 K 01.4925). Hohm, Karl-Heinz, GK AsylbLG (Stand: August 2004) spricht unter § 6 Rdnr. 275 insoweit von „ausnahmsweise“ bewilligter Hilfe, die „nicht zuletzt unter Berücksichtigung grundrechtlicher Gewährleistung“ „bewilligt werden kann und in besonderen Fällen sogar gewährt werden muss.“ Den postulierten grundsätzlichen Ausschluss von der Gewährung von Eingliederungshilfe für Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG begründet Hohm im wesentlichen mit der vom Gesetzgeber angenommenen kurzen Aufenthaltsdauer im Bundesgebiet.

1125 Vgl. zu dieser Problematik die Kritik der Beauftragten an der Konzeption der Gewährung von Familienleistungen im 8. Lagebericht, Kapitel III.7.7.2, S. 347 f.

allein aufgrund eines bestehenden Sozialleistungsbezugs nach dem SGB II oder SGB XII eine Wohnsitzauflage verfügt werden.¹¹²⁶ Dies müsste aus Sicht der Beauftragten dazu führen, dass jedenfalls wegen Art. 33 Qualifikationsrichtlinie bei subsidiär Geschützten entsprechend zu verfahren wäre.

Im Rahmen der letzten Änderung von § 5 Abs. 3 Nr. 3 Integrationskursverordnung Anfang des Jahres 2012 wurde nunmehr – wohl auch mit Blick auf die Neufassung von Art. 34 Qualifikationsrichtlinie zum Zugang zu Integrationsprogrammen – festgelegt, dass unter anderem subsidiär geschützte Ausländerinnen und Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG „vorrangig“ zu berücksichtigen sind.¹¹²⁷ Ein Anspruch auf Teilnahme, der in § 44 AufenthG zu regeln wäre, besteht allerdings nach wie vor nicht.

2.4 Feststellung der Zuständigkeit für die Durchführung von Asylverfahren innerhalb der Europäischen Union

Die Dublin II-Verordnung¹¹²⁸ legt Kriterien für die Entscheidung fest, welcher Mitgliedstaat für die Durchführung eines Asylverfahrens auf dem Gebiet der Europäischen Union zuständig sein und wie eine ggf. notwendige Überstellung von einem Mitgliedstaat in einen anderen erfolgen soll. Die Dublin II-Verordnung ist derzeit der einzige rechtsverbindliche Mechanismus, der die Zuständigkeit zur Prüfung des Asylantrags und die Überstellung von Asylbewerberinnen bzw. Asylbewerber, die das Gebiet der Mitgliedstaaten erreicht haben, in den Mitgliedstaaten regelt. Mit Blick auf die derzeitigen Hauptströme der Flüchtlinge nach Europa wird nach Auffassung der Beauftragten die Dublin II-Verordnung die aktuellen erheblichen Belastungen der an der Peripherie der Europäischen Union liegenden Mitgliedstaaten mit Schutzsuchenden jedoch kaum zu mildern vermögen. Auch eine auf Dauer angelegte Weiterwanderungsmöglichkeit von Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, bestand bis zur Erweiterung der Richtlinie 2003/109/EG durch die Richtlinie 2011/51/EG nicht und greift grundsätzlich auch nach deren Inkrafttreten erst nach fünf Jahren Aufenthalt in dem Mitgliedstaat, der die Zuerkennung des internationalen Schutzes vorgenommen hat.

1126 Vgl. 8. Lagebericht, Kapitel III.5.7, S. 333 f.

1127 Vgl. hierzu in diesem Bericht, Kapitel III.3.3.

1128 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, vom 18.02.2003, ABl. 2003, L 50, S. 1 ff.

2.4.1 Anwendung der „Dublin II-Verordnung“ (Verordnung (EG) Nr. 343/2003/EG) auf nationaler Ebene – effektiver Rechtsschutz gegen eine Überstellungsentscheidung?

Die im letzten Bericht der Beauftragten¹¹²⁹ skizzierte verwaltungsgerichtliche Praxis der Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes gegen Überstellungsentscheidungen zur Durchführung von Asylverfahren in einen anderen Mitgliedstaat ist im Berichtszeitraum durch europäische Gerichte bestätigt worden. Sowohl der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg als auch der Europäische Gerichtshof in Luxemburg haben hinsichtlich geplanter Überstellungen von unterschiedlichen Mitgliedstaaten nach Griechenland in bemerkenswerter Klarheit entschieden, dass effektiver Rechtsschutz gegen solche Entscheidungen zu gewähren ist.¹¹³⁰ Während die Große Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gleichermaßen Belgien und Griechenland wegen Verstößen gegen Art. 3 (Verbot unmenschlicher und erniedrigender Behandlung) und Art. 13 EMRK (Recht auf wirksame Beschwerde) verurteilte, stellte der Europäische Gerichtshof die Bedeutung der Straßburger Rechtsprechung für die Anwendung des Unionsrechts heraus (vgl. Art. 53 Grundrechtscharta) und machte unionsrechtliche Vorgaben zur Anwendung und Auslegung der Dublin II-Verordnung. Letztere lassen sich gerafft wie folgt zusammenfassen:

- Die Entscheidung, ob ein Mitgliedstaat von seinem „Selbsteintrittsrecht“ nach Art. 3 Abs. 2 der Dublin II-Verordnung Gebrauch macht, ist nach Art. 51 Grundrechtscharta als eine Handlung zur Durchführung des Unionsrechts zu betrachten; bei der die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die Grundrechtscharta zu beachten.
- Eine unwiderlegbare Vermutung,¹¹³¹ der primär nach der Dublin II-Verordnung zuständige Mitgliedstaat würde die Grundrechte beachten, stünde der Verpflichtung der Mitgliedstaaten entgegen, die Unionsgrundrechte (einschließlich

1129 Vgl. 8. Lagebericht, Kapitel III.5.5.1, S. 330 ff. m.w.N., dort insbesondere Fußnote 1035.

1130 Vgl. EGMR, Urteil vom 21.01.2011 (GK), Nr. 30696/09 (M.S.S. vs. Belgium and Greece), Thym, Daniel: Menschenrechtliche Feinjustierung des Dublin-Systems zur Asylzuständigkeitsabgrenzung – Zu den Folgewirkungen des Straßburger M.S.S.-Urteils, ZAR 11/12/2011, S. 368-378 sowie EuGH, Urteil vom 21.12.2011 (GK), verbundene Rs. C-411/10 und C-493/10 (N.S. und M.E. u.a.).

1131 Vgl. zu einer verhängten Ausreiseperrre eines Unionsbürgers mit dem gleichen Ergebnis EuGH, Urteil vom 17.11.2011, Rs. C-430/10 (Hristo Gaydarov).

Art. 1, 4, 18, 19 Abs. 2 und 47 Grundrechtecharta) zu beachten.

- Den Behörden und Gerichten der Mitgliedstaaten obliegt die Verpflichtung, eine Asylbewerberin bzw. einen Asylbewerber nicht in einen primär zuständigen Mitgliedstaat zu überstellen, wenn ihnen nicht unbekannt sein kann, dass dort „systemische Mängel“ des Asylverfahrens und der Aufnahmebedingungen bestehen,¹¹³² die eine ernsthafte und durch Tatsachen bestätigte tatsächliche Gefahr begründen, dass der Betroffene unmenschlicher und erniedrigender Behandlung ausgesetzt wäre. „Jede Verletzung eines Grundrechts“ oder „geringfügig“ bzw. „geringste Verstöße“ gegen das einschlägige Sekundärrecht begründen eine solche Verpflichtung jedoch nicht.
- Vorbehaltlich der Befugnis, den Antrag i.S.d. Art. 3 Abs. 2 der Dublin II-Verordnung selbst zu prüfen, ist die Prüfung der Kriterien des Kapitels III der Dublin II-Verordnung der Reihe nach fortzuführen (vgl. Art. 5 Abs. 1 Dublin II-Verordnung), wenn die Überstellung in einen primär zuständigen Mitgliedstaat nicht möglich ist. Diese Prüfung hat mit Blick auf die Grundrechte des Betroffenen zügig zu erfolgen.¹¹³³

Die Bundesregierung hatte die Überstellungen von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern nach Griechenland vor der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte für ein Jahr ausgesetzt und diese Aussetzung dann um ein weiteres Jahr bis zum 12.01.2013 verlängert.¹¹³⁴ Als Folge dieser Entscheidung wurde eine am Bundesverfassungsgericht anhängige Verfassungsbeschwerde, zu der bereits eine mündliche Verhandlung stattgefunden hatte, für erledigt erklärt werden.

Nach Auffassung der Beauftragten werfen mit Blick auf das deutsche Recht die Entscheidungen der beiden europäischen Gerichte in der Literatur und der rechtspolitischen Diskussion insbesondere die Frage auf, ob § 34a

AsylVfG zu ändern ist. Dieser sieht nach seinem Wortlaut den Erlass einer Abschiebungsanordnung bei einer geplanten Abschiebung in einen „sicheren Drittstaat“ nach § 26a AsylVfG vor und schließt in seinem Absatz 2 die Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes in „Dublin-Fällen“ aus, was jedoch vom Bundesverfassungsgericht in verfassungskonformer Auslegung eingeschränkt wurde. Einige Verwaltungsgerichte in Deutschland und anderen Mitgliedstaaten gewähren in den letzten Monaten in Einzelfällen einstweiligen Rechtsschutz auch gegen Überstellungsentscheidungen z.B. nach Italien oder Malta.¹¹³⁵ Die Beauftragte plädiert vor diesem Hintergrund dafür, die Frage einer Änderung von § 34a AsylVfG unter Berücksichtigung folgender Aspekte zu erörtern:

- Die strikte Formulierung in § 34a Abs. 2 AsylVfG ist historisch Ergebnis einer Konstellation, die spätestens mit der Vergemeinschaftung des Asyl- bzw. Flüchtlingsrechts durch den Amsterdamer Vertrag Änderungen erfahren hat. Die einfachgesetzliche Regelung zu „sicheren Drittstaaten“ Deutschlands ist zudem EU-weit einzigartig. Sie ist durch Art. 16a Abs. 2 S. 3 GG nicht zwingend veranlasst,¹¹³⁶
- Ein nach der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes in Luxemburg möglicher Hinweis auf den Anwendungsvorrang des Unionsrechts, der eine Änderung des Asylverfahrensgesetzes überflüssig erscheinen lassen könnte, greift aus Sicht der Beauftragten zu kurz. Ein Anwendungsvorrang des Unionsrechts, der im Ergebnis weder für die Schutzsuchenden noch für die Rechtsanwendenden in Deutschland Rechtssicherheit herstellt, wäre angesichts der Schutzgüter, die in Asylsachen regelmäßig in Rede stehen (körperliche Unversehrtheit, Leben und physische Freiheit), nicht unproblematisch. Deshalb sollte eine klare einfachgesetzliche Neuregelung diskutiert werden.
- Seitens der Zentren für Folteropfer in Deutschland wird der Beauftragten berichtet, dass die gegenwärtige Ausgestaltung des Dublin-Verfahrens gerade Traumatisierten, Opfern schwerer Gewalt, darunter Opfer sexueller Gewalt und

1132 Eine weitere Klärung zu diesem Maßstab ist durch das bulgarische Vorabentscheidungsersuchen in der Rs. C-528/11 vom 18.10.2011 zu erwarten.

1133 Mittelbar mit dem Erfordernis, zügig zu prüfen, hängt das Vorabentscheidungsersuchen des französischen Conseil d'État vom 18.04.2011 in der Rs. C-179/11 zusammen. Hier wird die Frage gestellt, wie lange der im Rahmen der Dublin II-Verordnung ersuchende Mitgliedstaat die Gewährung der Aufnahmebedingungen nach der Richtlinie 2003/9/EG garantieren muss.

1134 Ähnliche Regelungen wurden auch von anderen Mitgliedstaaten bzw. von Signatarstaaten der Europäischen Menschenrechtskonvention getroffen.

1135 Z.B. Italien: VG Gießen, Beschluss vom 13.05.2011, Az.: 2 L 1275/11.GI.A, VG Regensburg, Beschluss vom 14.06.2011, Az.: RN 7 E 11.30189, Malta: VG Schleswig-Holstein, Beschluss 08.06.2011, Az.: 11 B 36/11 sowie die Hinweise des Präsidenten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge zu Entscheidungen zu anderen Mitgliedstaaten in der Süddeutschen Zeitung vom 30.01.2012, S. 6.

1136 Vgl. darüber hinaus die Ausnahmen in BVerfGE 94, S. 49 (S. 99 f. – sichere Drittstaaten).

Folteropfer, kaum gerecht werde. Soweit es überhaupt möglich sei, die Betroffenen vor der Überstellungsentscheidung zu identifizieren und zu sprechen, gehe mit der Überstellungsentscheidung oft eine dramatische Verschlechterung des Gesundheitszustandes der Asylbewerberinnen und Asylbewerber einher. Dieser könne oft nur mit einer Einweisung in stationäre Einrichtungen angemessen begegnet werden. Diese Konstellationen bedürften auch mit Blick auf die Vorschläge der Kommission zum Umgang mit besonders Schutzbedürftigen in den Entwürfen zu den unterschiedlichen Rechtsakten aus Sicht der Beauftragten weiterer Überlegungen.

Von der im letzten Bericht kritisierten behördlichen Praxis, den Schutzsuchenden eine ausgefertigte Überstellungsentscheidungen nach der Dublin II-Verordnung erst kurz vor der tatsächlichen Überstellung auszuhändigen, wurde auch im Berichtszeitraum weiterhin berichtet.¹¹³⁷

2.4.2 Vorschlag der Kommission zur Neufassung der „Dublin II-Verordnung“

Zum Entwurf der geplanten Neufassung der Dublin II-Verordnung hat der Rat im April 2012 seinen Standpunkt festgelegt.¹¹³⁸ In den Verhandlungen des Rats spielte u.a. neben der Definition des Begriffs des Familienangehörigen, dem angemessenen Umgang mit besonders schutzbedürftigen Asylbewerberinnen und Asylbewerbern (Traumatisierte, Opfer schwerer Gewalt und unbegleitete Minderjährige) und der Erstreckung der gesamten Verfahren auch auf isoliert gestellte Anträge auf Zuerkennung subsidiären Schutzes,¹¹³⁹ die in alle Vorschläge zu Neufassungen des Sekundärrechts der Kommission in diesem Bereich Eingang gefunden haben, die Frage der Inhaftierung von Schutzsuchenden eine große Rolle.

1137 Vgl. 8. Lagebericht, Kapitel III.5.5.2, S 332, VG Ansbach, Beschluss vom 12.12.2011, Az.: AN 2 E 11.30535 und Süddeutsche Zeitung vom 17.02.2012, S 6.

1138 **Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist** vom 03.12.2008, KOM (2008) 820 endg.

1139 Vgl. zur nachträglichen Rücknahme des Asylantrags bzw. der Beschränkung des Antrags allein auf die Zuerkennung subsidiären Schutzes und der daraus folgenden Frage Anwendbarkeit der Dublin II-Verordnung jüngst das Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 03.05.2012 in der Rs. C-620/10 (Kastrati u.a.).

Die Kommission hatte in ihrem Verordnungsvorschlag in Art. 27 den grundrechtssensiblen Bereich der Haft zum Zweck der Überstellung aufgegriffen. Der sehr unübersichtliche, aus zwölf Absätzen bestehende Regelungsvorschlag hätte als EU-Verordnung unmittelbar in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten eingegriffen und wäre im Falle von Kollisionen mit bestehenden nationalen Regelungen – und damit ggf. auch mit Art. 104 GG – vorrangig anzuwenden gewesen.

Trotz der fortbestehenden Möglichkeit, einer erfolgten Überstellungsentscheidung freiwillig nachzukommen¹¹⁴⁰ und dem in der Neufassung verankerten Verhältnismäßigkeitsprinzip hinsichtlich der Haft von Schutzsuchenden (Art. 27 Abs. 1-5, Abs. 8 S. 1 sowie Abs. 10 und 11), sollte auch der Begriff des „risk of absconding“ („Gefahr des Untertauchens“) einer/eines zu überstellenden Schutzsuchenden eingeführt werden (vgl. Art. 2l, 27 Abs. 2 und 7). Der Verordnungsvorschlag legte weder unionsrechtlich fest, was genau diese Gefahr begründet, noch wie lange die Haft zur Durchführung der Überstellung maximal andauern darf.

Im Verlauf der Verhandlungen setzte sich die von Deutschland mitgetragene Position durch, einige Fragen der Inhaftierung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern nicht in der Verordnung, sondern in der Richtlinie zu Aufnahmebedingungen zu regeln, um in diesem grundrechtssensiblen Themenfeld Umsetzungsspielräume im nationalen Recht zu sichern.

Ebenfalls intensiv erörtert wird schließlich der Vorschlag der Kommission, ihr in Art. 31 Dublin II-Verordnung die Möglichkeit einzuräumen, über einen Antrag eines Mitgliedstaats auf eine vorübergehende Aussetzung von Überstellungen wegen einer „Notsituation“ zu entscheiden, wenn ein nationales Asylsystem außergewöhnlich schwer belastet ist. Die polnische Präsidentschaft hat Ende 2011 vorgeschlagen, statt der in Art. 31 vorgeschlagenen Regelung die Möglichkeit aufzunehmen, einen umfassenden Frühwarn- und Krisenbewältigungsmechanismus in Gang zu setzen. Dieser Vorschlag wurde von der dänischen Präsidentschaft weiter verfolgt und fand nach weiteren Verhandlungen Eingang in den Standpunkt des Rats. Ergänzend stellte die dänische Präsidentschaft Anfang des Jahres 2012 den Entwurf eines „Common framework for genuine and practical solidarity towards Member States facing particular pressures due to mixed migration flows“ in Form von Schlussfolgerungen des Rates vor. Er umfasst als Beitrag zur finanziellen Solidarität den Vorschlag der Kommission für den neuen

1140 Vgl. Art. 19 Abs. 2 S. 2 Dublin II-Verordnung und Art. 28 Abs. 1 S. 3 Vorschlag der Neufassung.

Asyl- und Migrationsfonds der Europäischen Union (AMF), der für den Zeitraum 2014-2020 einen Betrag von ca. 3,9 Mio. € ansetzt und an die Stelle des Europäischen Flüchtlingsfonds III (EFF) treten soll.¹¹⁴¹ In organisatorischer Hinsicht werden das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen und die Agentur FRONTEX als Akteure genannt und der für die Dublin II-Verordnung zu erwartende Frühwarnmechanismus in den Blick genommen. Als tatsächliche Entlastung werden die freiwilligen Aufnahmeaktionen der Mitgliedstaaten von Flüchtlingen („European Union Relocation Malta Project“ – EUREMA) aus dem im Verhältnis zu seiner Einwohnerzahl stark mit Schutzsuchenden belasteten Malta angeführt.¹¹⁴²

2.4.3 Vorschlag der Kommission für eine Neufassung der „EURODAC-Verordnung“

Die EURODAC-Verordnung ermöglicht den Abgleich von Fingerabdruckdaten und ist damit eine wesentliche Grundlage für eine effektive Anwendung des Dublin-Systems. Der geänderte Vorschlag von 2009 führte neben technischen Anpassungen zusätzlich Bestimmungen ein, die den Strafverfolgungsbehörden den Zugriff auf die EURODAC-Datenbank zu Strafverfolgungszwecken erlauben sollten und änderte insoweit den Vorschlag vom Dezember 2008.¹¹⁴³ Die Kommission strich im erneut geänderten Vorschlag von 2010 diese Bestimmungen wieder.

Die Mitgliedstaaten haben die Kommission aufgefordert, einen ergänzenden Vorschlag zum Zugang für Strafver-

folgungsbehörden zur EURODAC-Datenbank vorzulegen. Die Kommission hat diesen Vorschlag am 30.05.2012 vorgelegt.

2.5 Vorschläge der Kommission für Neufassungen der „EU-Richtlinie zum Asylverfahrensrecht“

Neben den horizontal bei fast allen Vorschlägen der Kommission zu erörternden Punkten – dem Umgang mit besonders schutzbedürftigen Asylbewerberinnen bzw. Asylbewerbern sowie der Gewährung unentgeltlicher Rechtsberatung – bedurfte auch der Vorschlag zu einer Neufassung der Asylverfahrensrichtlinie einer Überarbeitung durch die Kommission.¹¹⁴⁴

Im Rahmen der Verhandlungen in den Gremien des Rates ging es der Bundesregierung vor allem darum, die geltenden Regelungen der Richtlinie, die die Anwendung des ausdifferenzierten bundesdeutschen Rechts mit seinen Beschleunigungsmöglichkeiten zu

- „offensichtlich unbegründeten“ Asylanträgen,
- Asylverfahren an der Grenze,
- Asylfolgeanträgen,
- Sonderregelungen zu „sicheren Drittstaaten“ und
- „sicheren Herkunftsstaaten“

ermöglichen, weitgehend unverändert beizubehalten. Da die Verhandlungen noch im Gange sind, lässt sich – wie im letzten Bericht der Beauftragten¹¹⁴⁵ – derzeit nur festhalten, dass der Vorschlag Regelungen enthält, die versuchen, die oft sehr komplizierte deutsche Rechtslage weitgehend zu erfassen. So enthält Art. 38 des Vorschlags das „Konzept des sicheren Drittstaats“, das sich von dem des „Europäischen Konzepts des sicheren Drittstaats“ in Art. 39 erheblich unterscheidet. Ersteres wird hinsichtlich der rechtlichen Ausgestaltung grundsätzlich einzelstaatlichen Regelungen überantwortet, so dass die Vorgaben des

1141 Vgl. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Asyl- und Migrationsfonds vom 15.11.2011, KOM (2011) 751 endg.

1142 Vgl. hierzu bereits in Teilen die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über verstärkte EU-interne Solidarität im Asylbereich. EU-Agenda für weitergehende Teilung der Verantwortung und mehr gegenseitiges Vertrauen vom 2.12.2011, KOM (2011) 835 endg.

1143 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung von „EURODAC“ für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EG) Nr. [...] zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung) vom 03.12.2008, KOM (2008) 825 endg., geänderter Vorschlag der Kommission („2. Neufassung“) vom 10.09.2009, KOM (2009) 342 endg. sowie der wegen des zwischenzeitlichen Inkrafttretens des AEUV erneut geänderte Vorschlag der Kommission („3. Neufassung“) vom 11.10.2010, KOM (2010) 555 endg.

1144 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzstatus (Neufassung) vom 23.10.2009, KOM (2009) 554 endg., BR-Drs. 792/09 (Beschluss) vom 18.12.2009 sowie der geänderte Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 01.12.2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft („2. Neufassung“) vom 01.06.2011, KOM (2011) 319 endg.

1145 Vgl. 8. Lagebericht, Kapitel III.7.8, S. 348.

deutschen Rechts weitgehend berücksichtigt werden können. Dasselbe gilt ebenfalls für die nach Auffassung der Beauftragten in der Praxis in Deutschland derzeit nahezu bedeutungslose Regelung zu „sicheren Herkunftsstaaten“ in Art. 36 des Vorschlags.

Ob in der Diskussion hinsichtlich der vorgeschlagenen Regelungen zu „offensichtlich unbegründeten“ Asylanträgen, Asylfolgeanträgen und Verfahren an der Grenze ebenfalls Ergebnisse erreicht werden können, die keine tief greifenden Änderungen im deutschen Asylverfahrensrecht nötig werden lassen, ist derzeit nicht absehbar.

2.6 Vorschläge der Kommission für Neufassungen der „EU-Richtlinie zu Aufnahmebedingungen für Asylbewerberinnen bzw. Asylbewerber“

Jenseits der horizontal bei fast allen Vorschlägen der Kommission zu erörternden Punkten¹¹⁴⁶ waren bei diesem Richtlinienvorschlag – wie auch bei der dann erfolgten Überarbeitung des Neufassungsvorschlags durch die Kommission – insbesondere Fragen zum Umfang der Sozialleistungsgewährung, zur Haft sowie zum Arbeitsmarktzugang zu beantworten.¹¹⁴⁷ Die Überarbeitung der Richtlinie fällt in eine Zeit, in der in Deutschland verfassungsrechtlich veranlasste Änderungen des Asylbewerberleistungsgesetzes anstehen.¹¹⁴⁸ Diese Entwicklung konnte im Rahmen der Verhandlungen aber noch nicht berücksichtigt werden. Maßstab für die Verhandlungen in Brüssel war das geltende deutsche Recht.

Oftmals konnten mit dem deutschen Recht vereinbare Kompromisse dadurch erreicht werden, dass offene „May-Formulierungen“ Eingang in den Richtlinienentwurf fanden. Dasselbe gilt für einige unabdingbaren Forderungen anderer Mitgliedstaaten. Dies führt im Ergebnis gerade nicht zu der angestrebten Harmonisie-

rung, sondern ist mitunter – anders als sog. unionsrechtliche Stand-still-Klauseln – geeignet, die Praxis der Mitgliedstaaten heterogener werden zu lassen.

Ein Beispiel hierfür sind die von vielen Mitgliedstaaten geforderten bzw. bewahrten Möglichkeiten, Asylbewerberinnen und Asylbewerber die Gewährung von bestimmten Aufnahmebedingungen nach Art. 20 des Richtlinienentwurfs versagen oder reduzieren zu können. Anders als im deutschen Recht, das die gegenüber dem SGB XII abgesenkten Leistungen immer gewährt, soweit materielle Bedürftigkeit vorliegt, sieht Art. 20 grundsätzlich die Möglichkeit vor, Leistungen entziehen oder reduzieren zu können, wenn sich die Schutzsuchenden z.B. ein asylverfahrensrechtliches Fehlverhalten vorhalten lassen müssen oder einen Folgeantrag stellen.¹¹⁴⁹ Aus Sicht der Beauftragten bedeuten die Hinweise in Art. 20 auf zu gewährende Verfahrensgarantien und das Verhältnismäßigkeitsprinzip, dass eine unionsrechtliche Absenkung oder der Entzug von Leistungen gegenüber materiell bedürftigen Asylbewerberinnen und Asylbewerber dann ausgeschlossen ist, wenn die ihnen grundsätzlich von einem Mitgliedstaat gewährten Leistungen – wie beim Asylbewerberleistungsgesetz – ohnehin bereits dem sozialrechtlichen Mindestmaß gleichkommen. Auch dieses Mindestmaß muss jedoch einen nachvollziehbaren Bezug zu den Lebenshaltungskosten in dem Mitgliedstaat haben und darf damit nicht einfach „frei gegriffen“ sein (vgl. Art. 17 Abs. 2).

Aus Sicht der Beauftragten wenig überzeugend sind auch die die Haft betreffenden Art. 8-11, auch wenn sie nunmehr in einer Richtlinie und nicht mehr im Entwurf der Anwendungsvorrang genießenden Dublin II-Verordnung verankert sind.¹¹⁵⁰ Trotz der vorangestellten Verhältnismäßigkeitserfordernisse und der Verfahrensgarantien für die Betroffenen, insbesondere für die besonders schutzwürdigen Gruppen, erscheinen die möglichen Haftgründe in Art. 8 Abs. 3 sehr weit gefasst. Der Grundsatz, dass Asylbewerberinnen und Asylbewerber nur ausnahmsweise inhaftiert werden oder in Haft verbleiben sollen, wird so jedenfalls durch das Sekundärrecht der Europäischen Union nicht gestärkt. Der Haft von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern wird gleichsam eine asylverfahrensrechtliche Ratio verliehen.

Der Vorstoß der Kommission, für Asylbewerberinnen und Asylbewerber in Art. 15 des Richtlinienentwurfs den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern, wurde seitens der Mehrheit der Mitgliedstaaten blockiert. Wie im geltenden deutschen Recht soll die Möglichkeit bestehen

1146 Vgl. auch im vorangegangenen Abschnitt: Überarbeitung der Definition des Familienbegriffs, Umgang mit besonders schutzbedürftigen Asylbewerberinnen bzw. Asylbewerbern sowie die Gewährung unentgeltlicher Rechtsberatung.

1147 Vgl. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (Neufassung) vom 03.12.2009, KOM (2009) 815 endg., BR-Drs. 961/08 (Beschluss) vom 13.02.2009 sowie der geänderte Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/9/EG des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in Mitgliedstaaten („2. Neufassung“) vom 01.06.2011, KOM (2011) 320 endg.

1148 Vgl. hierzu in diesem Bericht, Kapitel XIII.1.5.

1149 Vgl. Art. 20 Abs. 1a-c.

1150 Hierzu siehe in diesem Kapitel Abschnitt 2.4.

bleiben, den Zugang zum Arbeitsmarkt erst nach Ablauf von zwölf Monaten zu gewähren, wenn eine Entscheidung der ersten Instanz über den Asylantrag nicht getroffen worden ist. Auch nach Ablauf dieses rechtlichen Arbeitsverbots soll es möglich bleiben, aus arbeitsmarktlichen Gründen den Zugang im Vergleich zu inländischen Arbeitskräften zu erschweren (sog. „Vorrangprüfung“). Dies wird seitens der Beauftragten bedauert. Der eingeschlagene Weg reduziert jedenfalls die Chancen derjenigen auf dem Arbeitsmarkt, die nach einem längeren Asylverfahren schließlich internationalen Schutz erhalten.

Die Beauftragte begrüßt, dass die Verpflichtung zur Identifizierung der Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Asylbewerberinnen und Asylbewerber – und damit letztlich die Verpflichtung der Identifizierung besonders schutzwürdiger Personen – Eingang in die Richtlinie gefunden hat. Dies dürfte eine weitere Sensibilisierung der Behörden zur Folge haben, die für Asylbewerberinnen und Asylbewerber zuständig sind. Deshalb muss der Austausch insbesondere mit den Folteropferzentren und anderen kompetenten Stellen intensiviert werden, um tragfähige Strukturen etablieren zu können.

2.7 Richtlinie zur Erweiterung der „Daueraufenthaltsrichtlinie auf international Schutzbedürftige“

Nach der Qualifikationsrichtlinie 2004/83/EG waren international Schutzbedürftige bisher nicht von dem Anwendungsbereich der Daueraufenthaltsrichtlinie erfasst.¹¹⁵¹ Die aufenthaltsrechtliche Verfestigung war damit für anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Geschützte unionsrechtlich nicht geregelt. Darüber hinaus griffen die Vergünstigungen der Daueraufenthaltsrichtlinie, wie etwa die Möglichkeit der Weiterwanderung in einen anderen Mitgliedstaat, für diese Gruppe nicht. Schon damals war klar, dass, wenn eine Einigung über die Erstreckung der Daueraufenthaltsrichtlinie auf Flüchtlinge und subsidiär Geschützte unter dem Einstimmigkeitsprinzip des Amsterdamer Vertrags nicht zustande käme, diese unter dem Lissabonner Vertrag zügig erfolgen

1151 Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG zwecks Erweiterung ihres Anwendungsbereichs auf Personen mit internationalem Schutz vom 06.06.2007, KOM (2007) 298 endg., 8. Lagebericht, Kapitel III.7.6, S. 344 und Richtlinie 2011/51/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates zur Erweiterung ihres Anwendungsbereichs auf Personen, die internationalen Schutz genießen vom 11.05.2011, ABl. 2011, L 132, S. 1 ff.

würde. Dies ist im Berichtszeitraum nun durch eine Änderung der Daueraufenthaltsrichtlinie geschehen.

In Art. 4 Abs. 2 der geänderten Daueraufenthaltsrichtlinie wird ein Unterabsatz zur Anrechnung der Asylverfahrenszeiten auf den notwendigen Fünf-Jahreszeitraum für die Erteilung der langfristigen Aufenthaltsberechtigung/EU angefügt. Grundsätzlich ist bei international Geschützten mindestens die Hälfte der Asylverfahrenszeiten anzurechnen. Hat das Asylverfahren länger als 18 Monate gedauert, ist es insgesamt anzurechnen. Dies ist integrationspolitisch zu begrüßen.

Art. 8 und Art. 12 Abs. 3a und 3b der geänderten Daueraufenthaltsrichtlinie enthalten Regelungen, die sicherstellen, dass auch im Falle einer Weiterwanderung in einen anderen Mitgliedstaat deutlich bleibt, welcher Mitgliedstaat die Zuerkennung der Schutzstatus vorgenommen hat. Dieser ist im Falle der Ausweisung des langfristig Aufenthaltsberechtigten für die Wiederaufnahme des Betreffenden zuständig, wenn die flüchtlingsrechtliche Verantwortung nicht zuvor – z.B. durch eine Verlängerung des Flüchtlingsausweises durch den zweiten Mitgliedstaat – auf diesen übergegangen ist.

2.8 Menschenrechte von Flüchtlingen „auf Hoher See“

Die Große Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte hat mit Urteil vom 23.02.2012 die Rechte von Flüchtlingen vor Erreichen der Landesgrenzen der Unterzeichnerstaaten der Europäischen Menschenrechtskonvention gestärkt.¹¹⁵²

Im Mai 2009 war südlich der italienischen Insel Lampedusa ein Flüchtlingsschiff gestoppt und die an Bord befindlichen 24 Personen aus Eritrea und Somalia waren mit einem italienischen Militärschiff nach Libyen transportiert worden. Italien hatte sich bei seinem Vorgehen und in dem Verfahren u.a. auf ein am 29.12.2007 geschlossenes bilaterales Übereinkommen und ein Zusatzprotokoll mit Libyen unter dem Regime von Muammar al-Gaddafi berufen. Libyen, das die Genfer Flüchtlingskonvention nicht unterzeichnet hat, hatte darin mit Italien vereinbart, gemischte Crews auf Schiffen zu etablieren, um illegale Migration über das Mittelmeer zu unterbinden.

1152 Vgl. Hirsi Jamaa u.a. vs. Italy, Application No. 27765/09 und die Pressemitteilung des Deutschen Instituts für Menschenrechte vom 23.02.2012 sowie das „aktuell“ 01/2012: Den europäischen Flüchtlingschutz neu regeln.

Der Gerichtshof hat dargelegt, dass die italienischen Bediensteten auch auf Hoher See an die Europäische Menschenrechtskonvention gebunden seien. Er hat im Anschluss daran Verstöße Italiens gegen Art. 3 und Art. 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention und gegen Art. 4 des Protokolls Nr. 4 festgestellt. Den Beschwerdeführern wurde Schadenersatz in Höhe von je 15.000 € und jeweils rund 1.500 € für ihre entstandenen Auslagen zugesprochen. Das Straßburger Urteil wird sicherlich Auswirkungen auf die Arbeit der EU-Agentur FRONTEX und der nationalen Grenzpolizeien an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben, weil es die menschen- und flüchtlingsrechtliche Dimension von Grenzsicherungsmaßnahmen zur Bekämpfung illegaler Migration hervorgehoben hat.

3 Ausländerinnen und Ausländer ohne Aufenthaltsstatus

Im Berichtszeitraum konnten erhebliche rechtliche Verbesserungen für Menschen ohne Aufenthaltsstatus, insbesondere für Kinder und Jugendliche, erreicht werden.

3.1 Datenübermittlungspflichten von Schulen und anderen Einrichtungen für Kinder und Jugendliche

3.1.1 Rechtslage

Die in § 87 AufenthG verankerten aufenthaltsrechtlichen Übermittlungspflichten öffentlicher Stellen gegenüber den Ausländerbehörden, darunter die Datenübermittlungspflichten der Schulen, standen dem Schulbesuch auch nach der Klarstellung in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift häufig im Wege, da die Frage, ob eine Übermittlungspflicht bestand, nach Landesrecht und -erlasslage zu beurteilen war.¹¹⁵³

Um den Eltern, aber auch den Kindern und Jugendlichen selbst die Furcht vor Entdeckung des illegalen Aufenthaltes zu nehmen und den Besuch von öffentlichen Schulen zu ermöglichen und weil Kindern ein aufenthaltsrechtlicher Verstoß ihrer Eltern nicht als eigenes Verschulden zugerechnet werden kann, war im Koalitionsvertrag vereinbart worden, die aufenthaltsrechtlich Datenübermittlungspflicht für öffentliche Schulen zu ändern. Daher wurden mit dem zweiten Richtlinienumsetzungsgesetz

2012¹¹⁵⁴ in § 87 Abs. 1 AufenthG nunmehr Schulen ausdrücklich von der Datenübermittlungspflicht ausgenommen. Diese Ausnahme wird zudem auf andere Bildungs- und Erziehungseinrichtungen erstreckt. Die Regelung dient dazu, neben dem Schulbesuch auch die Nutzung von Kindergärten, Kindertagesstätten, kinder- und jugendtherapeutischen Einrichtungen und anderen Einrichtungen der Jugendhilfe zu erleichtern.

Die Beauftragte hatte sich stets sehr dafür eingesetzt, dass Kinder ohne Papiere auch der Besuch von Kindertageseinrichtungen ermöglicht wird. Sie begrüßt deshalb, dass es gelungen ist, über den Koalitionsvertrag hinaus die Rechtslage insgesamt für alle Bildungsangebote und die weiteren Angebote für Kinder und Jugendliche zu verbessern.

3.1.2 Fortbestehender Handlungsbedarf

Auf Seite der Länder gilt es nun sicherzustellen, dass tatsächlich alle Kinder mit gewöhnlichem Aufenthalt unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus der Schulpflicht unterworfen werden, zumindest aber ein Recht auf Schulbesuch erhalten. Die Beauftragte appelliert an die Länder, deren Schulrecht dies noch nicht vorsieht oder aber offen lässt, dies sicherzustellen und klare Regelungen zu schaffen.

Um für Kinder ohne Papiere den Besuch von Kindertageseinrichtungen zu ermöglichen, müssen auch Änderungen im SGB VIII erfolgen. Der Anspruch auf den Besuch einer Kindertageseinrichtung ist nach wie vor als Sozialleistung konstruiert. Er setzt nach § 24 SGB VIII in Verbindung mit § 6 Abs. 2 SGB VIII zumindest eine Duldung voraus. Auch wenn viele Kommunen nach dem Eindruck der Beauftragten diese Anforderung gestützt auf Art. 26 der UN-Kinderrechtskonvention großzügig anwenden und die Kinder zu ihren Einrichtungen zulassen, sollten aus Sicht der Beauftragten die Anspruchsvoraussetzungen geändert werden. Zukünftig sollte für den Besuch von Kindertagesstätten, aber auch von anderen Einrichtungen der Jugendhilfe der gewöhnliche Aufenthalt in der Bundesrepublik ausreichen, ohne dass es auf den ausländerrechtlichen Status ankommt. Dies ist auch erforderlich, um das vom Gesetzgeber im geänderten Aufenthaltsgesetz zum Ausdruck gebrachte Ziel zu erreichen, den Schul- und Kindergartenbesuch für Kinder zu ermöglichen, die sich ohne Aufenthaltstitel oder Duldung und ohne Kenntnis der Behörden im Bundesgebiet aufhalten.

¹¹⁵³ Vgl. dazu 8. Lagebericht, Kapitel III.2.8.4, S. 503.

¹¹⁵⁴ In Kraft seit 26.11.2011, BGBl. 2011 I S. 2258.

Auch für die gesetzliche Unfallversicherung, die für alle Schülerinnen und Schüler wie auch für die Kindergartenkinder in Deutschland unabhängig vom Aufenthaltsstatus gilt, müsste zudem die Datenübermittlungspflicht aufgehoben werden. Bisher löst die Beantragung und Gewährung der gesetzlich vorgeschriebenen Leistungen die Übermittlungspflicht aus, wenn die betroffene Person vor der ärztlichen Behandlung beim zuständigen Leistungsträger eine Kostenübernahmeerklärung für eine künftige Behandlung beansprucht, weil in diesen Fällen der sog. „verlängerte Geheimnisschutz“ des Arztgeheimnisses – vgl. § 88 Abs. 2 i.V.m. § 203 Abs. 1 Nr. 1, 2, 4 bis 6 und Abs. 3 StGB – nicht gilt. Das könnte u.U. bedeuten, dass die betroffenen Familien ihnen gesetzlich zustehende Leistungen, z.B. nach einem Unfall im Sportunterricht oder in der Pause, nicht in Anspruch nehmen können, ohne das Risiko der Aufdeckung einzugehen. Die Beauftragte plädiert deshalb für eine entsprechende Ergänzung des § 87 Abs. 1 AufenthG.

3.2 Gesundheitsversorgung

Menschen ohne Aufenthaltsrecht haben in aller Regel einen Anspruch auf Leistungen der Gesundheitsversorgung. Wenn es sich um Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer handelt, sind sie nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 SGB V pflichtversichert. Für diese Versicherungspflicht kommt es weder auf einen Aufenthaltstitel noch auf die tatsächliche Entrichtung von Beiträgen an. Allerdings würde die Inanspruchnahme von Versicherungsleistungen das Aufdecken und den Nachweis der illegalen Beschäftigung erfordern, was zudem die Datenübermittlungspflicht nach §§ 87 AufenthG, 71 Abs. 2 Nr. 2 SGB X auslöst, wenn auch der Aufenthalt illegal ist. In jedem Fall sind Personen ohne Aufenthaltsrecht als vollziehbar Ausreisepflichtige leistungsberechtigt nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und können deshalb auch die Leistungen nach §§ 4, 6 AsylbLG beanspruchen. Auch hierdurch wird die Datenübermittlungspflicht der Sozialbehörde aufgelöst.¹¹⁵⁵

Durch die Klarstellung in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift, wonach in öffentlichen Einrichtungen tätige Ärztinnen und Ärzte wie auch ihre „Gehilfen“ (also auch Krankenhausverwaltung und Sozialamt) nicht übermittlungspflichtig sind, ist das Problem der Datenübermittlung in Notfällen gelöst worden.¹¹⁵⁶

Unverändert bereitet es allerdings Krankenhausverwaltungen sehr häufig Schwierigkeiten, die Kostenerstattung

vom zuständigen Träger zu erhalten. Unverändert ist auch die Inanspruchnahme von Krankenbehandlung, Vorsorgeuntersuchungen, Schwangerenhilfe und Impfungen nicht ohne das Risiko einer Aufdeckung des fehlenden Aufenthaltsrechts möglich, weil bei der Beantragung eines „Krankenscheins“ nach § 4 AsylbLG beim zuständigen Sozialamt noch keine ärztliche Schweigepflicht besteht, mithin die Datenübermittlungspflicht uneingeschränkt besteht.

Das ist nach Auffassung der Beauftragten insbesondere für Kinder, die für die aufenthaltsrechtliche Situation keine Verantwortung tragen, keine dauerhaft hinnehmbare Situation. Daher wird sich die Beauftragte auch weiterhin dafür einsetzen, dass statuslose Kinder die ihnen zustehenden Gesundheitsleistungen auch in Anspruch nehmen können.

Auch für die Gruppe der Erwachsenen ohne Aufenthaltsrecht sollten aus Sicht der Beauftragten mittelfristig Verbesserungen erreicht werden. Hierfür spricht nicht nur das Vorhandensein der oben dargestellten rechtlichen Ansprüchen auf Gesundheitsversorgung, die sich nach Auffassung der Beauftragten auch dann verwirklichen lassen sollten, wenn die Betroffenen im Übrigen die aufenthaltsrechtlichen Regelungen missachten. Dafür spricht auch ein öffentliches Interesse daran, z.B. ansteckende Krankheiten frühzeitig zu erkennen und zu behandeln oder die Verschlimmerung von Krankheiten zu vermeiden, deren Behandlung dann letztendlich doch erfolgen muss und erfolgt – und dabei neben dem Leiden der Betroffenen erheblich höhere Kosten verursacht als erforderlich.

3.3 Umsetzung der „Sanktionsrichtlinie“

Mit dem zweiten Richtlinienumsetzungsgesetz 2011 wurde auch die „Sanktionsrichtlinie“¹¹⁵⁷ umgesetzt, die der Bekämpfung der Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern ohne Aufenthaltsrecht dient.¹¹⁵⁸ Als zentrales Mittel dazu setzt die Richtlinie bei der Sanktionierung der Arbeitgeber an; dazu gehört auch, Lohnansprüche der illegal Beschäftigten leichter durchsetzbar zu machen.

1157 Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.06.2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen, ABl. L 168/24. Die Richtlinie erfasst nicht die Beschäftigung von legal aufhältigen Personen ohne Beschäftigungserlaubnis.

1158 Vgl. dazu Basse, Sebastian/ Burbaum, Ann-Marie/ Richard, Corinna: Das „zweite Richtlinienumsetzungsgesetz“ im Überblick, ZAR 2011, S. 361, 366 f.

1155 Vgl. 8. Lagebericht, Kapitel III.2.8.3, S. 500 f.

1156 Vgl. 8. Lagebericht, Kapitel III.2.8.3, S. 501.

Das Bestehen eines Vergütungsanspruch an sich, dessen Höhe – im Zweifel „das Übliche“ – sowie die Vermutung für eine dreimonatige Beschäftigung nach Art 6 der Richtlinie wurde mit § 98a Abs. 1 und 2 AufenthG umgesetzt. Dass ein Vergütungsanspruch besteht, war auch vorher nach deutscher Arbeitsrechtslage unstreitig, aber eben nicht kodifiziert. Die Absätze 3 und 4 erstrecken die Haftung des Arbeitgebers für die Vergütung auf das Generalunternehmen und alle zwischengeschalteten Unternehmen. Die Haftung des beauftragenden Unternehmens von der Vergütung entfällt nur, wenn das Unternehmen nach sorgfältiger Prüfung davon ausgehen durfte, dass die Erlaubnis zur Beschäftigung vorlag. Absatz 6 eröffnet den Rechtsweg zur Arbeitsgerichtsbarkeit; auch dies stellt lediglich die Kodifizierung der schon bestehenden Rechtslage dar.

Über den Umsetzungsbedarf der Richtlinie hinaus erstreckt § 98a AufenthG die Vergütungshaftung auch auf die Fälle illegaler Beschäftigung bei legalem Aufenthalt. Aus Sicht der Beauftragten hätte die Wirksamkeit der Regelungen über die Vergütungsansprüche gesteigert werden können, wenn die Arbeitsgerichtsbarkeit von der Datenübermittlungspflicht nach § 87 Abs. 2 AufenthG ausgenommen worden wäre, da nach jetziger Rechtslage die Beschäftigten bei der Verfolgung von Vergütungsansprüchen mit der Aufdeckung der Illegalität ihres Aufenthalts rechnen müssen. Eine wirksame Verfolgung von Vergütungsansprüchen vom Ausland aus ist zwar möglich, aber mit erheblichen finanziellen und organisatorischen Schwierigkeiten verbunden. Dagegen sprach aus Sicht des federführenden Ressorts, dass der Verzicht auf die Datenübermittlung es illegal Aufhältigen ermögliche, in der Illegalität zu verbleiben und sich dann sogar neue Arbeitgeber zum Zwecke weiterer illegaler Beschäftigung zu suchen, was dem Zweck der Sanktionsrichtlinie, illegaler Beschäftigung entgegenzuwirken, zuwiderlaufe.

Für Opfer illegaler Beschäftigung, die bereit sind, in einem Strafverfahren gegen den Arbeitgeber auszusagen, wurde nach dem Vorbild der Aufenthaltserlaubnis für Opfer von Menschenhandel eine neue Erlaubnis zum vorübergehenden Aufenthalt eingeführt (§ 25 Abs. 5a). Die Erlaubnis kann über die Dauer des Strafverfahrens hinaus nur verlängert werden, wenn der Vergütungsanspruch noch nicht realisiert ist und es eine besondere Härte bedeuten würde, die Verwirklichung des Anspruchs vom Ausland aus zu verfolgen. Es bleibt abzuwarten, ob diese Regelungen zur verbesserten Bekämpfung der illegalen Beschäftigung wirksam beitragen.

XIV Fördermittel

1 Europäische Ebene

1.1 Der Europäische Integrationsfonds (EIF)

Der Rat der Europäischen Union hat im Jahr 2007 die Einrichtung des Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen (EIF) für den Zeitraum 2007 – 2013 beschlossen,¹¹⁵⁹ um die Mitgliedstaaten bei der Integration von Drittstaatsangehörigen mit unterschiedlichem ethnischen, sprachlichem, kulturellem, sozialem und religiösem Hintergrund zu unterstützen. Zuständige Behörde für die Verwaltung des EIF in Deutschland ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in Nürnberg.

Zuwendungen erhalten Träger, die Drittstaatsangehörige mit einem auf Dauer angelegten Aufenthalt bei der Integration unterstützen, wobei ein Schwerpunkt auf Neuzuwanderer gelegt werden soll.¹¹⁶⁰ Nicht gefördert werden:

- Flüchtlinge und Vertriebene
- Subsidiär Schutzberechtigte
- EU-Bürger
- Spätaussiedler, da sie deutsche Staatsangehörige sind.

Im Förderjahr 2012 werden ausschließlich einjährige Fördermaßnahmen bewilligt, grundsätzlich beträgt die Förderhöchstdauer 36 Monate. Über den EIF werden Projekte mit folgenden Inhalten gefördert:¹¹⁶¹

- Vorintegration

- Integration durch Bildung
- Bildungsangebote für spezielle Zielgruppen
- Integration durch gesellschaftliche Teilhabe
- Interkultureller Dialog
- Monitoring, Evaluierung, Indikatoren
- Interkulturelle Öffnung
- Kommunikation und Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten

Für die einzelnen Mitgliedsstaaten stellt der EIF eine wichtige finanzielle Ergänzung nationaler Integrationsförderprogramme dar. Zur Förderung von Integrationsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union steht im EIF für den Zeitraum 2007 bis 2013 ein Gesamtbetrag in Höhe von 825 Mio. € zur Verfügung. Der Finanzrahmen des EIF für die Bundesrepublik Deutschland erhöht sich von 14,5 Mio. im Jahr 2011 auf 16,8 Mio. € für das Förderjahr 2012.

Weil die Mittelverteilung innerhalb der Europäischen Union auf der Grundlage der Zuwanderung und Anzahl von Drittstaatsangehörigen in den einzelnen Mitgliedstaaten berechnet wird, geht jedoch der Anteil Deutschlands an den insgesamt für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Verfügung stehenden Mitteln kontinuierlich von 16 % im Jahr 2007 auf 12,29 % im Jahr 2010 zurück.¹¹⁶²

Der hohe Verwaltungsaufwand sowie die Bedingung, grundsätzlich 50 % der Fördersumme als Kofinanzierung oder Eigenmittel aufbringen zu müssen, stellt insbesondere für kleinere Träger eine hohe Hürde dar. Selbst die bestenfalls nur 25 % betragende Eigen- bzw. Drittmittelquote für Projekte, die in hohem Maße den spezifischen Prioritäten dienen, ist für kleinere Träger nur schwer zu bewältigen. Seit 2011 ist das Erfordernis hinzugekommen, dass nur Projekte mit einer Antragssumme von mindestens 50.000 € pro Förderjahr genehmigt werden können. Ziel dieser Regelung ist es, Projekte zu bündeln, Synergieeffekte herzustellen und Projektpartnerschaften zu stimulieren.

1159 Vgl. 2007/435/EG. Vgl. 8.Lagebericht, Kapitel II.5.1.2.

1160 Bundesministerium des Innern: Richtlinie zur Umsetzung der Entscheidung des Rates 2007/435/EG über die Einrichtung des Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen für den Zeitraum 2007 – 2013, S. 2 f.

1161 Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Aufforderung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge zur Einreichung von Anträgen auf Gewährung einer Zuwendung aus dem Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen für das Förderjahr 2012. Vgl. auch Europäischer Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen (EIF), Jahresprogramm 2012, Bundesrepublik Deutschland.

1162 Deutscher Bundestag: Drucksache 17/7434.

In der öffentlichen Ausschreibung für das Jahr 2012 wirbt das BAMF mit Nachdruck dafür, dass Antragsteller verstärkt von der Möglichkeit Gebrauch machen, Partnerschaften untereinander einzugehen. Durch die Nutzung von Synergieeffekten werden mehr finanzielle Mittel gebunden und die Gesamtzahl der geförderten Projekte sinkt. Insbesondere örtlich und regional agierende gemeinnützige Vereine können durch eine Projektpartnerschaft vom Know-how und den finanziellen Ressourcen größerer Organisationen profitieren.¹¹⁶³ Im Vergleich zum Vorjahr hat 2011 die Zahl der Projektpartnerschaften um 50 % zugenommen.

Ein Problem bei der Umsetzung des EIF in Deutschland stellt die Beschränkung der Zielgruppe auf Drittstaatsangehörige dar, wodurch Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, die in einem anderen Mitgliedstaat leben, eingebürgerte Migrantinnen und Migranten, Angehörige der zweiten Generation sowie (Spät)Aussiedlerinnen und (Spät)Aussiedler von einer Förderung ausgeschlossen werden. In Deutschland gehören diese Gruppen dagegen auch zu den Zielgruppen nationaler Integrationspolitik. Zudem sind die Herausforderungen der Integration zum Teil ähnlich gelagert wie bei Drittstaatsangehörigen. Deshalb wäre aus Sicht der Beauftragten eine Flexibilisierung der Förderbestimmungen dringend geboten, damit auch bislang nicht zur Zielgruppe des EIF gehörende Personen gefördert werden können.

Im Rahmen einer von der Europäischen Kommission ausgerichteten Konferenz im April 2011 wurde mit den Mitgliedstaaten und den Projektträgern über die zukünftige Ausgestaltung der EU-Finanzierung im mehrjährigen Finanzrahmen ab 2014 diskutiert. Dabei setzten sich Deutschland und andere Mitgliedstaaten insbesondere für eine Entbürokratisierung der Programmstruktur sowie eine Erweiterung der Zielgruppen ein.

Die EU-Kommission kündigte für das neue Mehrjahresprogramm von 2014 bis 2020 zudem eine grundlegende Reform der europäischen Fondsstruktur an. So plant die Kommission die Zusammenlegung von Europäischem Integrationsfonds (EIF), Europäischem Flüchtlingsfonds (EFF) und Europäischem Rückkehrfonds (ERF) zu einem neuen Asyl- und Migrationsfonds (AMF). Die nationalen Programme zur Umsetzung des Asyl- und Migrationsfonds sollen sich auf vier Bereiche konzentrieren:

- Stärkung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS)
- Einrichtung von Resettlement-Programmen
- Entwicklung von Integrationsstrategien auf lokaler und regionaler Ebene
- Entwicklung eines freiwilligen Rückkehrprogramms

Deutschland begrüßt die Zusammenlegung der Fonds, setzt sich aber für eine Vereinfachung der Vorschriften, eine Beschleunigung der Verfahren sowie eine Entbürokratisierung der Programmabwicklung ein. Zudem fordert Deutschland eine bedarfsgerechte Mittelzuweisung an die Mitgliedstaaten sowie ein transparenteres Berechnungsverfahren. Im europäischen Vergleich wird Deutschland bei der Mittelzuweisung voraussichtlich nur auf dem 6. Platz liegen. Daher setzt sich Deutschland bei der Kommission mit Nachdruck für eine Neuberechnung der Mittelzuweisung nach einem transparenten Verfahren ein.

1.2 Der Europäische Flüchtlingsfonds (EFF)

Der Rat der Europäischen Union hat die Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF) für den Zeitraum 2008 bis 2013 innerhalb des generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“¹¹⁶⁴ beschlossen.

Zielsetzung des Europäischen Flüchtlingsfonds ist die Förderung von Projektarbeit in den folgenden Bereichen:

- Verbesserung der Aufnahmebedingungen,
- Verbesserung der Aufnahmebedingungen für besonders Schutzbedürftige,
- Verbesserung der Integrationsbedingungen,
- Verbesserung der Integrationsbedingungen für besonders Schutzbedürftige,
- Evaluierung, Monitoring, Indikatoren und
- Strukturverbesserungen in Asylpolitik, Asylverfahren und Asylrechtsprechung.

¹¹⁶³ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Aufforderung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge zur Einreichung von Anträgen auf Gewährung einer Zuwendung aus dem Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen für das Förderjahr 2012, S. 4.

¹¹⁶⁴ ABl. 2007/L 144/1.

Ansprechpartner ist in Deutschland das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.¹¹⁶⁵ Projekte können bis zu einer Höchstdauer von drei Jahren gefördert werden. Die Projekte müssen ergänzend zu ggf. bestehenden Rechts- bzw. Leistungsansprüchen konzipiert sein. Die Förderungsschwerpunkte unterliegen im Förderzeitraum mitunter gewissen Modifikationen. Im Januar 2012 wurden die Mitgliedstaaten z.B. mit Blick auf ein geplantes EU-weites Resettlement-Programm darin bestärkt, damit zu beginnen, in diesem Bereich Förderungen zu etablieren.¹¹⁶⁶

Mit Änderungsbeschluss des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates vom 29.03.2012 wurden für das Haushaltsjahr 2013 u.a. die EU-Prioritäten zur Aufnahme schutzbedürftiger Personen im Rahmen des Resettlement festgelegt. EU-Mitgliedstaaten, die unter Berücksichtigung dieser Prioritäten schutzbedürftige Personen aufnehmen, erhalten hierfür unter bestimmten Voraussetzungen finanzielle Unterstützung aus dem EFF.

1.3 Der Europäische Sozialfonds (ESF)

Der Europäische Sozialfonds (ESF) ist ein Instrument der Europäischen Kohäsionspolitik, deren Ziel die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und der Abbau von Ungleichgewichten zwischen Mitgliedsstaaten und Regionen in der Europäischen Union ist. Der ESF ist darin aus Sicht der Europäischen Kommission das „Hauptfinanzinstrument zur Investition in Menschen“.¹¹⁶⁷

Der Begriff „Förderperiode“ beschreibt den zeitlichen Rahmen, für den Mittel des EU-Strukturfonds bereitgestellt werden. Die aktuelle Förderperiode hat formal am 01.01.2007 begonnen und endet am 31.12.2013. In dieser Förderperiode erhält Deutschland aus dem ESF insgesamt 9,3 Mrd. €. Die Mittel stehen je zur Hälfte für die Ziele „Konvergenz“ (zur Förderung von 9 Regionen mit unterdurchschnittlicher Beschäftigung und schwacher wirtschaftlicher Leistung) und „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (für alle übrigen 30 Regionen im Bundesgebiet) zur Verfügung.

Für die Kontrolle des ESF-Bundesprogramms ist ein Begleitausschuss eingerichtet, der die ordnungsgemäße Durchführung des Programms überwacht. Der Begleit-

ausschuss setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der beteiligten Ministerien, Sozialpartner, Nichtregierungsorganisationen sowie aus Vertreterinnen und Vertretern der ESF-Verwaltungsbehörde und der Europäischen Kommission zusammen. Laut Geschäftsordnung treffen sich die Mitglieder mindestens einmal jährlich, meist jedoch häufiger. Die regulären Mitglieder des Begleitausschusses sind stimmberechtigt, mit Ausnahme der Vertreterinnen und Vertreter der Kommission. Damit wird das auf europäischer Ebene verankerte Partnerschaftsprinzip in die Praxis vertiefend umgesetzt. Die Beauftragte ist für die Bundesregierung im Begleitausschuss stimmberechtigt vertreten.

Zu den Aufgaben des Begleitausschusses gehören,

- die Kriterien zur Auswahl der kofinanzierten Vorhaben zu billigen;
- die Fortschritte bei der Umsetzung des ESF-Bundesprogramms zu bewerten;
- den jährlichen Kontrollbericht und den abschließenden Durchführungsbericht zu billigen;
- Fragen der Publizität und der Chancengleichheit bei der Umsetzung des Programms zu erörtern.

Finanzielle Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds können öffentliche Verwaltungen, Nichtregierungsorganisationen, Wohlfahrtsverbände sowie Sozialpartner erhalten, die im Bereich Beschäftigung und soziale Eingliederung aktiv sind. Die Vergabe richtet sich nach Kriterien, die in den ESF-Richtlinien und den ESF-Förderprogrammen des Bundes und der Länder festgelegt sind.¹¹⁶⁸ In der Umsetzungsverantwortung der operativen Programme der einzelnen Bundesländer stehen 5,8 Mrd. € zur Verfügung, in der des Bundes schlagen 3,5 Mrd. € zu Buche.

Der ESF gewährt keine Vollfinanzierung von Projekten aus EU-Mitteln. Eine Voraussetzung für die Förderung ist die Kofinanzierung von Projekten aus nationalen Quellen, mit öffentlichen oder auch privaten Mitteln sowie mit unterschiedlich hohen Förderquoten: Beim „Konvergenziel“ darf der Finanzierungsanteil des ESF maximal 75 % betragen, beim Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit“ ist der Beitrag aus dem ESF auf maximal 50 % begrenzt.

1165 Die Informationen sind abrufbar unter www.bamf.de/DE/ DasBAMF/EUFonds/FFF/InfosZumFonds/infoszumfonds-node.html.

1166 Vgl. hierzu auch Kapitel XIII.2.2. (Resettlement-EU).

1167 Europäische Kommission: Kohäsionspolitik 2014–2020. Investieren in Wachstum und Beschäftigung, Luxemburg 2011, S. 9.

1168 Detaillierte Informationen finden sich auf der Internetpräsenz des ESF www.esf.de.

1.3.1 Programme des Bundes im Rahmen des ESF

In dem vom Bund vorgelegten und von der Europäischen Kommission angenommenen Plan für die aktuelle Förderperiode, dem so genannten „Operationellen Programm des Bundes“, wurden und werden aus dem ESF Mittel im Umfang von 1,3 Mrd. € für das Konvergenzziel und im Umfang 2,2 Mrd. € für das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ eingesetzt. Für die Koordinierung des ESF hat das BMAS innerhalb der Bundesregierung die Federführung. Seitens des Bundes erfolgt die Umsetzung des Operationellen Programms in insgesamt 61 Einzelprogrammen, die in der Verantwortung von fünf Bundesministerien umgesetzt werden.¹¹⁶⁹

Diese Einzelprogramme richten sich an unterschiedliche Ziel- und Akteursgruppen und schließen an unterschiedliche Aspekte der Entwicklung des Arbeitsmarktes an. Es lassen sich insgesamt zehn Programmtypen unterscheiden.¹¹⁷⁰

Das Operationelle Programm des Bundes für den ESF nimmt auf den Nationalen Integrationsplan Bezug. Dessen Handlungsfelder

- „Integrationskurse weiterentwickeln“,
- „gute Bildung und Ausbildung sichern, Arbeitsmarktchancen erhöhen“,
- „Lebenssituation von Frauen und Mädchen verbessern, Gleichberechtigung verwirklichen“ sowie
- „Integration vor Ort unterstützen“

werden über den ESF mit konkreten Aktivitäten unterstützt.¹¹⁷¹ Entsprechend weisen zahlreiche ESF-Programme des Bundes integrationsrelevante Schwerpunkte auf. Beispielhaft genannt seien die „Berufsbezogenen ESF-

BAMF-Sprachkurse“¹¹⁷² und das „XENOS-Sonderprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge“. Programme wie „Soziale Stadt“, „Schulverweigerung die 2. Chance, Jobstarter“ und „XENOS – Integration und Vielfalt“ haben zumindest einen starken Fokus bei der Förderung von Personen mit Migrationshintergrund.¹¹⁷³

Für Menschen, die aus der Arbeitslosigkeit heraus ein Unternehmen gegründet haben oder eines gründen möchten, ist das Bundesprogramm „Gründercoaching bei Gründungen aus Arbeitslosigkeit“ von Bedeutung. Mit Coachingmaßnahmen, die aus diesem Programm finanziert werden, sollen sie in die Lage versetzt werden, ihr Gründungsvorhaben erfolgreich umzusetzen und nachhaltig zu sichern.¹¹⁷⁴

An Gründerinnen und Gründer mit kleinen und jungen Unternehmen, die über ihre Hausbank keine Kredite erhalten, können Kredite aus dem Programm „Mikrokreditfonds Deutschland“ in einem Umfang von bis zu 20.000 € vergeben werden.

Das „XENOS-Sonderprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt“ richtet sich an Personen, die als langjährig Geduldete bleibeberechtigt sind, und an Personen mit Flüchtlingshintergrund, die einen – mindestens nachrangigen – Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Netzwerke auf regionaler und lokaler Ebene werden gefördert, die die Träger der Grundsicherung nach SGB II mit einbeziehen, um die Zielgruppe des Programms in die auf Dauer angelegte Erwerbstätigkeit zu führen. Die Inanspruchnahme von Sozialleistungen soll damit vermieden oder reduziert werden. Es werden z.B. in Zusammenarbeit mit Unternehmen berufsbegleitende Qualifizierungen durchgeführt. In einzelnen Projekten des XENOS-Sonderprogramms werden folgende Schwerpunktbereiche umgesetzt:

- Erhöhung der Handlungskompetenz der Zielgruppen in Hinblick auf ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt,
- Erhöhung der Einstellungsbereitschaft von Unternehmen sowie langfristige Stabilisierung

1169 Vgl. dazu die aktuelle ESF-Programmübersicht: www.esf.de/portal/generator/1410/programmuebersicht.html.

1170 Die zehn Programmtypen sind Ausbau von Bildungs- und Hilfesystemen, Existenzgründungsberatung und -unterstützung, Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern, Integration in Beschäftigung und Arbeit, Krisenintervention, Lebenslanges Lernen für benachteiligte Zielgruppen, Lebenslanges Lernen in Beruf und Unternehmen, Transnationaler Austausch, Übergang von Schule zu Beruf, Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

1171 Vgl. Operationelles Programm des Bundes für den Europäischen Sozialfonds in der Förderperiode 2007-2013, Bonn 2008, S. 143.

1172 Vgl. Kapitel III.4.

1173 Vgl. Operationelles Programm des Bundes für den Europäischen Sozialfonds, a.a.O., S. 143.

1174 Bei diesem Programm werden der Gründungszuschuss, das Einstiegsgeld oder andere Leistungen nach dem SGB II als nationale Kofinanzierung angerechnet. Ohne diese Förderung fehlt eine Voraussetzung für die Förderung nach dem Coachingprogramm. Vgl. dazu Kapitel V.1.3.

und Sicherung der Beschäftigungsverhältnisse von Bleibeberechtigten,

- Sensibilisierung der relevanten Akteure des Arbeitsmarktes und des öffentlichen Lebens.¹¹⁷⁵

In dem Bundesprogramm „Bürgerarbeit“ werden ESF-Mittel dafür eingesetzt, um bis zu 34.000 sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse für arbeitslose erwerbsfähige Leistungsbezieher mit einem Festbetrag für eine Dauer von maximal 36 Monaten zu fördern. Ziele sind Aktivierung, Aufnahme einer Tätigkeit (ggf. als „Aufstocker) und damit ein Verlassen des Rechtskreises des SGB II. Auf diese Bürgerarbeitsplätze können nur Teilnehmer an dem Programm vermittelt werden, die zuvor im Rahmen einer intensiven mindestens sechsmo-natigen Aktivierungsphase nicht in den allgemeinen Arbeitsmarkt integriert werden konnten. Die Arbeiten bei den geförderten Beschäftigungsverhältnissen müssen zusätzlich und im öffentlichen Interesse sein. Einige der Grundsicherungsstellen, die sich an dem Programm beteiligen, haben bei der Aktivierung auch einen Schwerpunkt bei ausländischen erwerbsfähigen Leistungsbezie-hern gelegt. Für dieses Programm sind rund 1,3 Mrd. € vorgesehen, darunter rund 690 Mio. € aus dem SGB II-Eingliederungstitel des Bundes und bis zu 600 Mio. € aus dem ESF.¹¹⁷⁶

Mit dem Bundesprogramm „Kommunal-Kombi“ werden in von Langzeitarbeitslosigkeit besonders betroffenen Regionen ebenfalls sozialversicherungspflichtige Arbeits-verhältnisse für eine Dauer von maximal 3 Jahren geschaffen. Davon können langzeitarbeitslose erwerbsfä-hige Leistungsbezieher profitieren, die derzeit auf dem ersten Arbeitsmarkt so gut wie chancenlos sind. Es werden Arbeitsplätze gefördert für zusätzliche und im öffentlichen Interesse liegende Arbeiten kommunaler Gebietskörperschaften. Für dieses Programm stehen 135,4 Mio. € aus dem ESF zur Verfügung. Anfang 2012 wurden damit mehr als 15.700 sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse gefördert.¹¹⁷⁷

Mit dem Programm des Bundes sollen bis Ende 2013 insgesamt weit über 1 Mio. Teilnehmerinnen und Teilnehmer erreicht werden. Bis Ende 2011 wurden rund

1175 Vgl. insgesamt: Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales, 17. Wahlperiode: Bericht zur Verwendung der Mittel des Europäischen Sozialfonds in der laufenden Förderperiode 2007-013. Unterrichtung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Aus-schussdrucksache 17(11)787, S. 4.

1176 Vgl. ebd., S. 2.

1177 Vgl. ebd., S. 4.

740.000 Personen gefördert, darunter rund 178.000 Menschen mit Migrationshintergrund.¹¹⁷⁸

Im Vergleich zu ihrem Bevölkerungsanteil wurden Menschen mit Migrationshintergrund damit bisher überproportional gefördert. Einen hohen Anteil daran haben die beiden Programme „Stärkung der berufsbezo-genen Sprachkompetenzen“ in Umsetzung des BAMF sowie „XENOS – Integration und Vielfalt“. Bereits 64.000 Menschen mit Migrationshintergrund – 36 % aller geförderten Menschen mit Migrationshintergrund – wur-den erreicht.¹¹⁷⁹ Die Budgetlinie für beide Programme zusammen liegt für die gesamte Förderperiode bei rund 401 Mio. € aus dem ESF.

Aus Sicht der Beauftragten erscheint eine Evaluation der Ausbildungs- und Beschäftigungseffekte der aktuellen ESF-Förderperiode auf Menschen mit Migrationshintergrund unabdingbar. Sie sollte die komplexen Zielstellun-gen der 17 operationellen Programme des Bundes und der Länder, die Vielzahl an Umsetzungsprogrammen und die immense Anzahl von Einzelprojekten berücksichtigen. Bei der Evaluation müssten neben Teilnehmer- und Wirkungszahlen auch der jeweilige Ressourceneinsatz analysiert werden.

1.3.2 Perspektiven der nächsten ESF-Förderperiode von 2014 bis 2020

Im Ergebnis eines umfangreichen Diskussionprozesses von Europäischer Kommission, Europäischem Rat und den Mitgliedsstaaten hat die Europäische Kommission am 06.10.2011 zunächst Vorschläge zur Kohäsionspolitik vorgelegt. Darauf folgte am 14.03.2012 der „Gemeinsamen Strategischen Rahmen“ (GSR) für die Ausgestaltung der künftigen Förderperiode. Die Gesetzesvorschläge für die Kohäsionspolitik im Zeitraum 2014–2020 wurden am 06.10.2011 von der Europäischen Kommission angenom-men. Sie werden 2012 - 2013 vom Rat und vom Europäi-schen Parlament erörtert. Die neuen Verordnungen sollen 2014 in Kraft treten.

Im „Gemeinsamen Strategischen Rahmen“ geht es ihr im Kern darum, die verschiedenen Strukturfonds strategisch zu bündeln, Synergien zu erschließen und Bürokratie anzubauen. Die Beauftragte begrüßt insbesondere die Ausrichtung des GSR auf bereichsübergreifende Grund-sätze der Gleichstellung von Mann und Frau, der Nichtdiskriminierung und der nachhaltigen Entwicklung.

1178 Vorläufige Zahlen mit Stand 07.02.2012, vgl. ebd., S. 1.

1179 Vgl. ebd., S. 3.

2 Bundesebene

2.1 Ausgangslage

Staatliche Integrationspolitik hat unter anderem die Aufgabe, Fördermittel für bedarfsgerechte und nachhaltige Integrationsmaßnahmen bereit zu stellen. Schwerpunkte der gesetzlichen Integrationsförderung auf Bundesebene sind die vom Bundesministerium des Innern durchgeführten Integrationskurse¹¹⁸⁰ und die migrationspezifischen Beratungsdienste¹¹⁸¹. Ergänzend finanziert die Bundesregierung Projekte zur gesellschaftlichen und sozialen Integration.

Hinzu kommen Integrationsaufgaben, die unter dem Aspekt der jeweiligen Fachpolitik von den zuständigen Bundesressorts wahrgenommen werden¹¹⁸²: So fördert zum Beispiel das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) im Rahmen seiner Zuständigkeit für die Arbeitsmarktpolitik auch die Integration von erwachsenen Personen mit Migrationshintergrund in den Arbeitsmarkt durch das Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung“ (IQ). Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) fördert mit seiner Initiative JUGEND STÄRKEN auch benachteiligte junge Menschen und Jugendliche mit Migrationshintergrund am Übergang von der Schule in den Beruf.¹¹⁸³ Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) legt einen Schwerpunkt seiner Integrationsförderung angesichts der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in der Bildungspolitik auf den Bereich der beruflichen Bildung.¹¹⁸⁴

Unabhängig von den genannten Einzelbeispielen ist Integration eine Querschnittsaufgabe, die in den Zuständigkeitsbereichen mehrerer Ressorts verortet ist, wobei die Grundsatzzuständigkeit beim Bundesministerium des Innern liegt, das für die Bereiche der Zuwanderungssteuerung und des gesellschaftlichen Zusammenhalts

verantwortlich ist. Umfassende Informationen zu laufenden Integrationsprogrammen und -maßnahmen enthält der Nationale Aktionsplan Integration (vgl. Kapitel II 1). Auch das vom Bundesministerium des Innern (BMI) und vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) 2010 vorgelegte bundesweite Integrationsprogramm, das die Integrationsangebote von Bund, Ländern, Kommunen und privaten Trägern erfasst und Vorschläge für ihre Weiterentwicklung formuliert,¹¹⁸⁵ gibt einen Überblick über die Vielfalt der Integrationsförderung in Deutschland.¹¹⁸⁶

2.2 Projekte zur gesellschaftlichen und sozialen Integration

Zielgruppen sind Zuwanderinnen und Zuwanderer mit dauerhafter Bleibeperspektive. Projekte für Personen unter 27 Jahren fallen in die Zuständigkeit des BMFSFJ, Projekte für Personen, die älter als 27 Jahre sind und altersunabhängige Projekte liegen in Zuständigkeit des BMI. Verantwortlich für Auswahl, Bescheidung, Begleitung und Verwendungsnachweisprüfung der Projekte beider Altersgruppen ist das BAMF.¹¹⁸⁷ Die Auswahl der Standorte und die Festlegung der jährlichen Förderschwerpunkte werden in Abstimmung mit den zuständigen Ressorts getroffen.

Inhaltliche Ansatzpunkte sind konkrete Integrationsanliegen, die sich aus den täglichen Begegnungen im Wohnumfeld ergeben: So werden zum Beispiel lokale Teilhabe- und Begegnungsmöglichkeiten für Menschen mit und ohne Migrationshintergrund geschaffen oder interkulturelle Dialoge initiiert und gefördert.

Grundlage der Projektförderung sind die gemeinsamen Förderrichtlinien von BMI und BMFSFJ vom 01.03.2010.¹¹⁸⁸ Förderfähig sind Multiplikatorenschulung

1180 Vgl. Kapitel II.4.1.

1181 Vgl. Kapitel II.4.2.

1182 Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Migration und Integration, Aufenthaltsrecht, Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland, Berlin 2011, S.66 ff.

1183 www.jugend-staerken.de.

1184 **Einen ersten – wenn auch nicht mehr aktuellen – Überblick über Maßnahmen und Programme der Bundesressorts, die unmittelbar oder mittelbar der Integrationsförderung von Zugewanderten dienen, hat das BAMF im Auftrag der Interministeriellen Arbeitsgruppe Integration (IMAG) erstellt und 2005 als „Bestandserhebung der Integrationsaktivitäten des Bundes“ vorgelegt. Demnach waren allein in der 15. Legislaturperiode zehn Bundesressorts zumindest mittelbar mit Fragen der Integrationsförderung von Zugewanderten befasst.**

1185 Gesetzliche Grundlage ist § 45 Abs. 2 AufenthG.

1186 Bundesministerium des Innern / Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.): Bundesweites Integrationsprogramm. Angebote der Integrationsförderung in Deutschland – Empfehlungen zu ihrer Weiterentwicklung, Berlin/Nürnberg 2010.

1187 Im Haushalt des BAMF sind die entsprechenden Mittel zur Förderung von Integrationsmaßnahmen im Kapitel 0633 Titel 684 04 veranschlagt. Weiterhin sind dem BAMF aus dem Haushalt des BMFSFJ aus Kapitel 1702 Titel 684 11 Mittel zur Integration junger Menschen mit Migrationshintergrund zur Bewirtschaftung zugewiesen.

1188 BMI und BMFSFJ (Hrsg.) Richtlinien zur Förderung von Maßnahmen zur gesellschaftlichen und sozialen Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern, in: Gemeinsames Ministerialblatt Nr. 13 vom 01.03.2010, S. 264 f.

gen¹¹⁸⁹, vor allem aber ein- bis dreijährige Integrationsprojekte mit folgenden übergeordneten Zielsetzungen:

- Stärkung der Kompetenzen, insbesondere der sozialen Kompetenzen (z.B. durch freizeitpädagogische und künstlerisch kreative Angebote wie Sport, Theater, Musik und Tanz) sowie der Erziehungskompetenzen der Eltern und anderer Erziehungsberechtigter.
- Stärkung der aktiven Teilhabe am gesellschaftlichen und politischen Leben, insbesondere Motivation und Anleitung zu bürgerschaftlichem Engagement sowie Verbesserung der Teilhabemöglichkeiten von Mädchen und Frauen mit Migrationshintergrund.
- Verbesserung der wechselseitigen Akzeptanz (interkulturelle Öffnung und interkulturelle Kompetenz) von Zuwanderern und Einheimischen.
- Kriminalitäts-, Gewalt- und Suchtprävention.¹¹⁹⁰

Seit 2011 hat das BAMF neben diesen übergreifenden Aspekten zudem Förderschwerpunkte eingeführt. Während in 2011 die Zielrichtung der altersunabhängigen Projekte auf der Stärkung der Erziehungskompetenz der Eltern lag, haben das BMI und das BAMF für 2012 drei inhaltliche Schwerpunkte ausgewiesen, die bereits im Sinne sukzessiver Strukturveränderungen verstanden werden können bzw. diese zumindest befördern:

- Förderung des sozialen Zusammenhalts durch Etablierung einer Willkommenskultur,
- Förderung des Beitrags von Migrantenorganisationen zur Stärkung der Integration und des sozialen Zusammenhalts vor Ort sowie
- wechselseitige interkulturelle Öffnung von Zuwanderern und Aufnahmegesellschaft, etwa durch die Förderung von Projekten zur interkulturellen Öffnung von Vereinen und Einrichtungen der Aufnahmegesellschaft.¹¹⁹¹

1189 Hierzu zählen Multiplikatorenseminare zur Schulung von Ehrenamtlichen, zur Schulung von interkultureller Kompetenz und zum Thema Erziehungskompetenz sowie ein- oder mehrtägige regionale Integrationsveranstaltungen.

1190 www.bamf.de.

1191 Vgl. Öffentliche Bekanntmachung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge zur Ausschreibung von

Wesentlich für alle Projekte ist, dass neben der interkulturellen Öffnung und der Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen als unverändert aktuellen Schwerpunkten nunmehr auch die Aufnahmegesellschaft in den Blick genommen wird. Migrantenorganisationen haben als Träger von Integrationsprojekten schon erkennbar an Bedeutung gewonnen – bereits in 2011 wurden 21 der sogenannten Jugendprojekte und weitere 81 der altersunabhängigen Projekte entweder als Tandem mit etablierten einheimischen Trägern oder in alleiniger Trägerschaft von Migrantenorganisationen durchgeführt. Inhaltlich standen die Stärkung der Erziehungskompetenz der Eltern und die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements im Vordergrund. Hingegen stand die Aufnahmegesellschaft bislang kaum im Fokus. Sie ist vor allem in ihrer Mitverantwortung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Etablierung einer Willkommenskultur gefordert.

Ausweislich des vom BAMF herausgegebenen Projektjahrbuchs wurden in 2010 im Bereich der Projekte zur gesellschaftlichen und sozialen Integration insgesamt rund 400 altersunabhängige und jugendspezifische Projekte gefördert. Dafür stellte das BAMF Mittel in Höhe von knapp 14 Mio. €, das BMFSFJ Mittel in Höhe von mehr als 6 Mio. € zur Verfügung.¹¹⁹² Der Mittelansatz wurde in 2011 in vergleichbarer Höhe fortgeschrieben. In 2012 wurden der Haushaltstitel, aus dem die altersunabhängigen Projekte gefördert werden (Kapitel 0633 Titel 8 404) vor dem Hintergrund der Haushaltskonsolidierung um 3 Mio. € gekürzt.

2.3 Perspektive

Aus Sicht der Beauftragten ist hervorzuheben, dass mit der Förderung die Erwartung einer kontinuierlichen Weiterentwicklung der örtlichen Projektarbeit verbunden ist. Der Bund hält mit der Möglichkeit der modellhaften Erprobung innovativer Ansätze hierfür den geeigneten Rahmen vor. Nicht minder wichtig ist, dass in den gemeinsamen Förderrichtlinien von BMI und BMFSFJ ausdrücklich eine Rückkopplung der Projektförderung mit übergreifenden – d.h. gesamtgesellschaftlichen – Konzepten der Integrationspolitik vorgesehen ist. Die Beauftragte bewertet dies gerade im Hinblick auf den NAP-I als bedeutsam. So hat der Bund in seiner Erklärung zum Aktionsplan festgestellt, dass Integration keine

Fördermitteln für Projekte zur gesellschaftlichen und sozialen Integration für 2012 unter www.bamf.de.

1192 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.): Projektjahrbuch 2010 Potenziale nutzen – Integration fördern, Nürnberg 2011, S. 12.

vorübergehende Sonderaufgabe sondern eine Daueraufgabe ist, die nachhaltig und strukturell angegangen werden muss. Vor diesem Hintergrund unterstützt die Beauftragte die Festlegung der Förderrichtlinien, dass im Interesse einer sinnvollen Verbindung von Integrationsmaßnahmen „Projekte bevorzugt gefördert werden, die mit anderen Förderprogrammen des Bundes und der Länder zusammenarbeiten“.

Die Beauftragte hält überdies die Herbeiführung einer größtmöglichen Transparenz in der Förderlandschaft auf Bundesebene unverändert für wichtig. Diese dient der Nutzung von Synergieeffekten und hilft, Doppelförderungen zu vermeiden. Auch geht es darum, die integrationspolitischen Vorhaben des Bundes zu koordinieren und eine konsistente Darstellung der Integrationspolitik zu erreichen. Jüngstes Beispiel hierfür ist der NAP-I. Weitere Initiativen mit dem Ziel, einen verbesserten Überblick über laufende Integrationsmaßnahmen zu erhalten, werden von der Beauftragten unterstützt, sofern sie in Arbeitsweise und Erkenntnisinteresse als sinnvolle und notwendige Ergänzung laufender Vorhaben angelegt sind.

3 Länderebene

Integrationsförderung ist eine gemeinsame Aufgabe des Bundes, der Ländern und der Kommunen. Fast alle Bundesländer verfügen mittlerweile über Integrationskonzepte, integrationspolitische Leitlinien oder Handlungsprogramme zur Integration von Migrantinnen und Migranten. Integrationsförderung ist mehr und mehr fester Bestandteil der Landespolitiken: „Die Aufwertung des Politikfeldes, die Weiterentwicklung von Förderinstrumenten und die Verstärkung des Erfahrungsaustausches über zentrale Integrationsthemen, Erfolge und Herausforderungen haben in einigen Ländern zu einer neuen Dynamik in der kommunalen Integrationspolitik beigetragen, Innovationen angeregt und Strukturbildungen gefördert.“¹¹⁹³ Im Mittelpunkt der Integrationsförderprogramme stehen die Unterstützung und Entwicklung kommunaler Integrationsstrategien. Dabei verfolgen die Länder unterschiedlich Wege in Bezug auf die Umsetzung und Ausrichtung von gezielten Förderstrategien. Dies wird anhand der nachfolgenden Beispiele exemplarisch dargestellt.

Das im Land Nordrhein-Westfalen durchgeführte Programm „Innovation in der kommunalen Integrations-

arbeit – eine Förderung durch das Land NRW (KOMM-IN NRW)“ soll Kommunen dabei unterstützen, Prozesse in der kommunalen Integrationsarbeit zu optimieren, um bestmögliche Angebote und Strukturen für Menschen mit Zuwanderungsgeschichte zu ermöglichen. Im Mittelpunkt der Förderung stehen dabei die interkulturelle Öffnung der Verwaltungen und eine Verbesserung der Angebote und Strukturen zur Aufnahme und Begleitung von Migrantinnen und Migranten in den Kommunen. Am Landesprogramm KOMM-IN NRW haben 131 Kommunen mit insgesamt 418 Projekten seit dem Start im April 2005 teilgenommen. In einem Umfang von rund 17 Mio. € wurden 107 Städte und 24 Kreise gefördert (Stand 26.10.2011).¹¹⁹⁴

Ein weiteres Beispiel ist das im Land Hessen durchgeführte Programm „Modellregionen Integration“. Das Programm hat zum Ziel, mit ausgewählten Städten und Landkreisen¹¹⁹⁵ ein beispielgebendes, ganzheitliches Handlungskonzept auszuarbeiten. Für die Umsetzung des Programms hat die Hessische Landesregierung für einen Zeitraum von vier Jahren 1,22 Mio. € jährlich zur Verfügung gestellt, um Integrationsprojekte vor Ort zu unterstützen. Das Hauptaugenmerk des Programms liegt auf zwei Schwerpunkten: (1) der Veränderung bestehender Institutionen und Angebote, um Integrationsbedingungen zu verbessern; sowie (2) der Vernetzung von Akteuren und dem Aufbau von nachhaltigen Beteiligungsstrukturen; einschließlich der Schaffung von Transparenz über die bestehenden Angebote.¹¹⁹⁶

Das Land Niedersachsen unterstützt die kommunale Integrationsarbeit durch die Bereitstellung von Personal sowie die Einrichtung von 15 „Leitstellen für Integration“ in Landkreisen und kreisfreien Städten.

Das Land Sachsen-Anhalt fördert sog. „Koordinierungsstellen für Integration“ in den Landkreisen und kreisfreien Städten. Dies soll die Integration von Migrantinnen und Migranten sowie ein interkulturelles Zusammenleben befördern.

Insgesamt ist festzustellen, dass in den Ländern erkannt wird, dass die kommunale Integrationsarbeit einer stärkeren finanziellen Förderung bedarf. Dabei wird die Verankerung von Integration als Querschnittsaufgabe mit Integrationskonzepten und -strategien als vordringlich

¹¹⁹³ Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland, Berlin 2012.

¹¹⁹⁴ www.lum.nrw.de/Foerderprogramme/KOMM-IN_NRW/Projektlisten/index.php

¹¹⁹⁵ Vier Städte und zwei Landkreise: Stadt Offenbach, Stadt Wetzlar, Hochtaunuskreis, Stadt Wiesbaden, Stadt Kassel und Main-Kinzig-Kreis.

¹¹⁹⁶ Vgl. www.integrationskompass.de.

erachtet. Aus Sicht kommunaler Integrationspolitik wird darüber hinaus auch von Ländersseite die Umsteuerung von der Projekt- zur Strukturförderung gefordert, damit über zeitlich befristete Maßnahmen auch längerfristige Strukturen aufgebaut und erhalten werden können (siehe auch XIV.4.).¹¹⁹⁷

4 Kommunen

Die Förderprogramme und Initiativen von Bund und Ländern werden von den Kommunen überwiegend positiv bewertet.¹¹⁹⁸ Viele Kommunen sehen einen besonderen Handlungs- und Unterstützungsbedarf bei der Verbesserung der Rahmenbedingungen kommunaler Integrationspolitik. Integrationsförderung im weiteren Sinne nehmen die Kommunen überwiegend im Rahmen der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahr. Die Erbringung dieser Leistungen ist allerdings stark von der kommunalen Finanzsituation abhängig. Die finanzieller Notlagen vieler Kommunen führen zu Kürzungen zu allererst im Bereich der freiwilligen Leistungen. Dadurch wird der kommunale Handlungsspielraum gerade auch im Bereich der Integrationsarbeit stark eingeschränkt ist.

Zugleich sind sie aber wesentlicher Akteur für die Koordinierung staatlicher Integrationsförderung vor Ort. Kommunale Maßnahmen zur Integrationsförderung beinhalten etwa die Schaffung von Netzwerken der zentralen Akteure der Integrationsarbeit oder auch die Etablierung von „Runden Tischen“ und Integrationskonferenzen. Kommunen haben damit eine wichtige Steuerungsfunktion mit dem Ziel, dass Maßnahmen der Integrationsförderung vor Ort passgenau zur Verfügung stehen und in Anspruch genommen werden können. Beispiele hierfür sind die Flexibilisierung des Integrationskursangebots vor Ort und der Ausbau begleitender Angebote.¹¹⁹⁹

Projektorientierte Integrationsarbeit wird in den Kommunen zunehmend kritisch betrachtet, sofern damit nicht eine Chance auf Verstärkung der Angebote

ermöglicht wird.¹²⁰⁰ Neben Vorschlägen für eine bessere finanzielle Förderung der kommunalen Integrationsarbeit, wird in den Kommunen vor allem ein Wandel von der Projekt- zur Strukturförderung und die Verankerung kommunaler Integrationsangebote als Regelleistungen angestrebt.¹²⁰¹

Die Beauftragte spricht sich dafür aus, dass erfolgreiche Integrationsmaßnahmen nicht dauerhaft über Projektmittel finanziert werden sollten. Integrationspolitik ist eine Regelaufgabe. Bei Projektförderungen sollte verstärkt darauf hingewirkt werden, dass wirksame Projekte in die Regelförderung überführt und zu Regelangeboten weiterentwickelt werden. Daneben sprechen sich viele Kommunen angesichts stark begrenzter Finanzmittel dafür aus, dass kommunale Integrationsmaßnahmen als Regelleistungen und als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben verankert werden. Dies hätte eine spürbare Ausweitung des Handlungs- und Wirkungsspielraums für viele Kommunen im Bereich der Integrationsförderung zur Folge, da eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen für diese Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der Gemeindefinanzierung sicherzustellen wäre.

1197 Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland, Berlin 2012.

1198 Vgl. ebd.: Knapp drei Viertel aller Kommunen bewerten die Programme und Initiativen von Bund und Ländern hilfreich oder sehr hilfreich.

1199 Vgl. z.B. Vogtlandkreis / Stadt Plauen, Gute-Praxis-Beispiel im Forschungs-Praxis-Projekt „Integrationspotenziale in kleinen Städten und Gemeinden“ Schader-Stiftung, 2011.

1200 Vgl. z.B. Schader-Stiftung: Forschungs-Praxis-Projekt „Integrationspotenziale in kleinen Städten und Gemeinden“, Darmstadt, 2011.

1201 Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland, Berlin 2012.

XV Migrations- und Integrationsforschung

Mit der Entwicklung Europas zu einer der bedeutendsten Einwanderungsregionen der Welt sind Migration und Integration auch in Deutschland zu wichtigen Forschungsthemen geworden. Die Vielfalt in den europäischen Gesellschaften kann auf eine lange Tradition zurückblicken. Neben den USA und Kanada gehört Deutschland bereits heute zu den vielfältigsten Gesellschaften.¹²⁰² Globale Wanderungsbewegungen¹²⁰³ und Mobilität im Zuge der EU-Erweiterung formulieren neue Aufgaben für die Migrations- und Integrationsforschung, insbesondere für die Bereiche Bildung, Arbeitsmarkt, Akzeptanz in heterogen zusammengesetzten Gesellschaften, Partizipation und sozialer Zusammenhalt.

1 Institutionelle Anbindung der Migrations- und Integrationsforschung

Die Migrations- und Integrationsforschung in Deutschland hat sich im Wesentlichen entlang von Einwanderungsprozessen und Flüchtlingsbewegungen entwickelt und institutionalisiert. Die Einwanderung von polnischen Bergarbeitern im 19. Jahrhundert ins Ruhrgebiet, von Flüchtlingen und Vertriebenen nach dem Zweiten Weltkrieg und die Anwerbung von Arbeitskräften, die durch Anwerbeverträge zwischen 1955 und 1968 geregelt wurde, bildeten früher die wichtigsten Eckpfeiler der Migration nach Deutschland. Heute lässt sich die Migrations- und Integrationsforschung in Deutschland nicht nur auf nationale Prozesse begrenzen, sondern ist durch den globalen Charakter von Wanderungsbewegungen international vergleichend ausgerichtet.¹²⁰⁴

Der Themenkomplex „Migration und Integration“ wird in Deutschland in verschiedenen wissenschaftlichen

Fachdisziplinen behandelt und ist an einer Vielzahl an universitären und außeruniversitären Forschungseinrichtungen angebunden, jedoch werden Seminare und Vorlesungen nicht systematisch angeboten.¹²⁰⁵ Eine Ausnahme bildet u.a. die Erziehungswissenschaft, die im Fachgebiet „Interkulturelle Pädagogik“ reguläre Lehrveranstaltungen zu Migration und Integration aufbereitet. Das ist in den Universitäten beispielsweise in Berlin (Freie Universität), Hamburg, Münster, Mainz, Essen und Köln der Fall. Studiengänge und Masterprogramme zu Migration und Integration sind nur an wenigen universitären Instituten eingerichtet. Zu nennen ist hier u.a. der interdisziplinäre Master-Studiengang „Internationale Migration und interkulturelle Beziehungen“, der am Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) in Osnabrück angeboten wird oder auch der interdisziplinäre Masterstudiengang „Migration und Diversität“ an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Die Beauftragte ermutigt Hochschulen, Themen zu Migration und Integration im Lehrplan und in den relevanten Studiengängen stärker zu berücksichtigen.

Zu den wichtigsten universitären¹²⁰⁶ Instituten im Bereich der Migrations- und Integrationsforschung gehören:

- das Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) an der Universität Osnabrück,
- das interdisziplinäre Forschungsinstitut Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES) an der Universität Mannheim,
- das europäische forum für migrationsstudien e.V. (efms) an der Universität Bamberg,

1202 Siehe: German Marshall Fund u.a. (Hrsg.): Transatlantic Trends. Immigration Key Findings 2010, S. 6 f. Unter: www.gmfus.org/archives/transatlantic-trends-immigration-2010.

1203 Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.): Bericht über die menschliche Entwicklung 2009: Barrieren überwinden: Migration und menschliche Entwicklung. Berlin 2009.

1204 Bommes, Michael: Migration und Migrationsforschung in der modernen Gesellschaft. Eine Aufsatzsammlung. IMIS-Beiträge, Heft 38/2011, S. 15 f.

1205 Siehe hierzu: Die Bundesregierung: Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen. Berlin 2007, S. 196 f. Zur weiteren Information siehe auch: Fassmann, Heinz / Dahlvik, Julia (Hrsg.): Migrations- und Integrationsforschung – multidisziplinäre Perspektiven. Ein Reader. Göttingen 2011.

1206 Es wird nicht der Anspruch erhoben, alle universitären Einrichtungen aufzuzählen.

- die Forschungsstelle für Interkulturelle Studien (FiST) der Humanwissenschaftlichen Fakultät der Universität Köln,
- das Zentrum für Interkulturelle Studien (ZIS) an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.

Im Aufbau befindet sich das Frankfurter Institut für empirische Migrations- und Integrationsforschung (FIEMI), in dessen Gründungskuratorium die Beauftragte Mitglied ist.¹²⁰⁷

Zu den wichtigsten außeruniversitären¹²⁰⁸ Einrichtungen, die sich mit Migrationsthemen auseinandersetzen, zählen:

- Das Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften: Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler des Instituts, überwiegend aus der Ethnologie und Anthropologie, widmen sich aus einer international vergleichenden Perspektive besonders dem Bereich der Vielfalt in historischen und modernen Gesellschaften. Hierbei werden vor allem ethnische und religiöse Prozesse aufgegriffen. Das in 2007 gegründete Max-Planck-Institut ist in zwei Abteilungen untergliedert, der Abteilung für religiöse Vielfalt und für soziokulturelle Vielfalt. Ziel des Instituts ist die Weiterentwicklung von empirischer Grundlagenforschung und von theoretischen Konzepten.
- Im Max-Planck-Institut für Bildungsforschung stellt soziale und ethnische Ungleichheit im Bildungsprozess ein wichtiges Forschungsfeld dar. Das in Berlin angesiedelte Institut hat sich bis 2010 insbesondere im Bereich „Erziehungswissenschaft und Bildungssystem“ den Fragen von Migration und Integration gewidmet. Der familiäre Hintergrund im Bildungsübergang wurde besonders berücksichtigt.
- Im außeruniversitären Bereich greifen weitere Institutionen und Stiftungen¹²⁰⁹ neben anderen sozialwissenschaftlichen Themen auch Fragen zu Migration und Integration auf. Das Wissenschafts-

zentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) ist ein Beispiel hierfür. In der Abteilung „Migration, Integration, Transnationalisierung“ werden Forschungsthemen wie die Regulierung von Zugehörigkeit und Diversität, kulturelle Assimilation und Kontakte zwischen der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund erforscht. Im Auftrag der Beauftragten hat das WZB den ersten und zweiten Integrationsindikatorenbericht¹²¹⁰ mit erstellt.

- Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler am Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Institut (HWWI) arbeiten im Forschungsbereich „Demografie, Migration und Integration“ zu den Folgen internationaler Wanderungsbewegungen, zu innereuropäischen Migrationsprozessen und zum Themenfeld Zu- und Abwanderungen über die Grenzen der Europäischen Union. Weitere Schwerpunkte sind die türkisch-europäische Migration und die Integration von Menschen türkischer Herkunft in Deutschland. Hierbei werden Folgen von Mehrfachstaatsangehörigkeit und berufliche Selbständigkeit aufgegriffen.
- Das 1984 gegründete Hamburger Institut für Sozialforschung (HIS) widmet sich aus interdisziplinärer Perspektive verschiedenen Forschungsfragen auch im Themenfeld Migration und Integration. Im Arbeitsbereich „Nation und Gesellschaft“ werden Fragen zur irregulären Migration aufgegriffen.
- Nicht alle außeruniversitären Forschungseinrichtungen sind ausschließlich bundesweit und international ausgerichtet, sondern mitunter auch an regionalen Entwicklungen interessiert. Zu diesen Einrichtungen zählen u.a. die Stiftung Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung, die in Essen angesiedelt ist. Die Stiftung wurde 1985 mit dem Ziel gegründet, die deutsch-türkischen Beziehungen zu intensivieren, heute ist sie ein Institut an der Universität Duisburg-Essen. Neben verschiedenen Studien zu Menschen mit Migrationshintergrund, nimmt sie durch die jährlich durchgeführte Mehrthemenbefragung die Lebenssituation von Menschen türkischer Herkunft in Nordrhein-Westfalen in den Blickpunkt.

1207 Siehe zu weiteren Instituten: www.goethe.de/wis/fut/prj/for/mig/de8449825.htm.

1208 Es wird nicht der Anspruch erhoben, alle außeruniversitären Einrichtungen zu berücksichtigen.

1209 Nicht alle Stiftungen und Einrichtungen können an dieser Stelle berücksichtigt werden. Für weitere Informationen siehe: Bundesverband Deutscher Stiftungen unter: www.stiftungen.org.

1210 Siehe zum Integrationsindikatorenbericht: II.5. Integrationsmonitoring in diesem Bericht.

- Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration in Berlin wurde mit dem Anspruch gegründet, Bund, Länder und Gemeinden mit wissenschaftlichen Erkenntnissen und handlungsorientierten Empfehlungen kontinuierlich zu begleiten und damit eine Brücke zwischen Wissenschaft und Politik zu bilden. Der Sachverständigenrat kommt der Aufgabe mit der Veröffentlichung von alternierenden Jahresgutachten über das Migrations- bzw. Integrationsgeschehen in Deutschland und einem jährlich erscheinenden Integrationsbarometer nach. Ende 2011 wurde ergänzend zu diesen Aufgaben ein eigenständiger Forschungsbereich eröffnet.¹²¹¹ Ein Schwerpunkt der Forschungsvorhaben liegt auf dem Themenfeld Bildung. Der in 2009 gegründete Sachverständigenrat geht auf die Initiative von acht Stiftungen zurück. Hierzu zählen: Stiftung Mercator, Volkswagen Stiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, gemeinnützige Hertie-Stiftung, Körber-Stiftung, Vodafone Stiftung Deutschland und die Zeit-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius.

In verschiedenen wissenschaftlichen Vereinigungen sind Migration und Integration bedeutende Themen, die in Arbeitsgruppen oder Sektionen aufgegriffen werden. Hierzu zählen vor allem die Deutsche Gesellschaft für Soziologie, Deutsche Gesellschaft für Erziehungswissenschaft, Deutsche Vereinigung für politische Wissenschaft und Deutsche Gesellschaft für Demographie.

Auf internationaler Ebene ist der interdisziplinäre europäische Projektverbund IMISCOE (International Migration, Integration, and Social Cohesion) hervorzuheben. Dem Verbund gehören mehr als 20 Forschungseinrichtungen in ganz Europa an.¹²¹²

Auch im Rahmen der Ressortforschung der Bundesregierung¹²¹³ werden Migrations- und Integrationsthemen behandelt. Beispielhaft ist zu nennen:

- Bundesministerium für Bildung und Forschung: Im Kontext des Rahmenprogramms zur Förde-

rung der empirischen Bildungsforschung finanziert das BMBF verschiedene Forschungsprojekte. Seit 2009 wird die Forschungsinitiative „Sprachdiagnostik und Sprachförderung – FiSS“¹²¹⁴ gefördert, die künftig um einen Arbeitsschwerpunkt „Sprachliche Bildung“ ergänzt wird. Von 2011 bis 2015 fördert das BMBF Forschungen zum Themenfeld „Chancengerechtigkeit und Teilhabe. Sozialer Wandel und Strategien der Förderung“. Insgesamt 19 wissenschaftliche Projekte werden in diesem Rahmen bereits finanziert, 7 weitere sollen noch bis Mitte 2012 folgen.¹²¹⁵

- Bundesministerium des Innern: Zu den aktuellsten Forschungen, die das BMI in Auftrag gegeben hat, zählt die umfangreiche Studie „Lebenswelten junger Muslime in Deutschland“, die durch Forscherinnen und Forscher der Friedrich-Schiller-Universität Jena, Jacobs University Bremen, Johannes Kepler Universität Linz und der Aproxima Gesellschaft für Markt- und Sozialforschung Weimar mbH durchgeführt wurde.¹²¹⁶
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Mit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2005 wurde dem BAMF nach § 75 Nr. 4 Aufenthaltsgesetz die Aufgabe übertragen, wissenschaftliche Forschung über Migrationsfragen im Sinne der Begleitforschung zu betreiben. Ziel ist es, mittels Forschung analytische Aussagen für die Steuerung von Zuwanderung zu gewinnen. Die Arbeit der Forschungsgruppe wird seit 2008 jährlich in einem Tätigkeitsbericht dokumentiert. Schwerpunkte im Jahr 2011 waren:
 - Datengrundlagen: der im Auftrag der Bundesregierung jährlich erstellte Migrationsbericht, der Auskunft über das Migrationsgeschehen in Deutschland gibt;
 - Integration: z.B. mit Studien zur Wirkung der Integrationskurse und zum Einbürgerungsverhalten;
 - Zu- und Abwanderung und Zuwanderungssteuerung: Studien zu Aspekten der Arbeitsmigration, Zusammenhängen von

1211 Seit der Eröffnung des Forschungsbereiches wurde die Studie mit dem Titel „Vom internationalen Studierenden zum hochqualifizierten Zuwanderer“ vorgelegt. Siehe unter: www.svr-migration.de/content/?page_id=3492.

1212 Unter den 20 Forschungseinrichtungen befinden sich zwei deutsche Institute, das IMIS und das efms. Siehe unter: www.imiscoe.org.

1213 Es wird nicht der Anspruch erhoben, alle in Auftrag gegebenen Studien aufzuführen.

1214 Siehe hierzu auch III.1. Sprachförderung im Elementarbereich in diesem Bericht.

1215 Siehe hierzu: www.empirische-bildungsforschung-bmbf.de/zeigen.html?seite=10076.

1216 Siehe zur Studie: www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2012/junge_muslime.

Migration mit Entwicklung oder Klimawandel, sowie Studien im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN);

- ▶▶ Islam: Begleitforschung für die Deutsche Islam Konferenz im Auftrag des BMI, z.B. zu islamischen Religionsbediensteten.¹²¹⁷

- ▶ Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Um die Entwicklung der gesellschaftlichen Integration in Deutschland messbar zu machen, hat die Beauftragte ein Indikatorenset in Auftrag gegeben. Das WZB als Auftragnehmer hat den ersten und zweiten Integrationsindikatorenbericht mit erstellt.¹²¹⁸ In einer gemeinsamen Initiative haben die Beauftragte und das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung eine Studie zum Stand kommunaler Integrationspolitik in Deutschland in Auftrag gegeben. Durchgeführt wurde die Studie durch das Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI).¹²¹⁹ Einen systematisch aufgearbeiteten Überblick über bundesweit und überregional tätige Migrantenorganisationen bietet erstmals die Broschüre „Migranten(dach)organisationen in Deutschland“ die von der Beauftragten in Auftrag gegeben wurde. Auftragnehmer war MOZAIK gemeinnützige Gesellschaft für interkulturelle Bildungs- und Beratungsangebote mbH.¹²²⁰
- ▶ Zur Ressortforschung der Bundesregierung gehören ebenso Bundeseinrichtungen mit Forschungsaufgaben, die in die Geschäftsbereiche einzelner Bundesministerien eingebunden sind. Zu nennen wäre hier beispielsweise das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), das im Schwerpunkt B „Regionale und internationale Arbeitsmärkte“ und im Schwerpunkt E „Le-

benschancen und soziale Ungleichheit“ spezifische Fragestellungen in Bezug auf Migration und Integration behandelt.¹²²¹

Forschungen zum Themenfeld „Migration und Integration“ werden nicht selten über Drittmittelförderung finanziert. Zu den wichtigsten Förderern¹²²² gehören u.a.:

- ▶ Die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG): Sie verfügt über verschiedene Fördermöglichkeiten, wie beispielsweise die Förderung von Exzellenzcluster, Forschergruppen, Graduiertenkollegs und Einzelanträgen. Im Themenfeld „Migration und Integration“ wurde von 1995 bis 2005 das Graduiertenkolleg „Migration im modernen Europa“ finanziert, das am IMIS an der Universität Osnabrück angesiedelt war. Seit 2006 wird das Exzellenzcluster „Kulturelle Grundlagen von Integration“ an der Universität Konstanz gefördert. Ebenfalls zu den aktuellen Förderungen gehört das im Rahmen des „Emmy Noether-Programm Nachwuchsgruppe“ durchgeführte und am WZB angesiedelte Projekt „Immigration Policies in the Western World: New Indicators, Causes and Effects“.
- ▶ Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF): Forschungsvorhaben werden durch thematische Verbünde, institutionelle Förderung und Förderung von Einzelvorhaben finanziert. Beispielsweise wurde von 2006 bis 2009 das Projekt „Muslime in Europa und ihre Herkunftsgesellschaften in Asien und Afrika“ gefördert, an dem das Zentrum Moderner Orient Berlin, die Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, die Stiftung Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) und die Universität Hamburg mit Teilprojekten beteiligt waren.
- ▶ Internationale Forschungsförderung: Als Beispiel ist hier die internationale Forschungsgemeinschaft NORFACE¹²²³ (New Opportunities for Research Funding Co-operation Agency in Europe) zu nennen. Sie bietet ein eigenständiges Forschungsprogramm zu migrationsspezifischen Themen an und richtet internationale Konferenzen zu Migration aus. NORFACE ist ein Netzwerk

1217 Siehe zu weiteren Forschungsfeldern: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.): Migrations- und Integrationsforschung. Jahresbericht 2011 der Forschungsgruppe im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Nürnberg 2012.

1218 Siehe zum Integrationsindikatorenbericht: II.5. Integrationsmonitoring in diesem Bericht.

1219 Siehe zur Studie: VIII.1. Integration als Aufgabe der Kommunen in diesem Bericht. Siehe auch: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland. Berlin 2012.

1220 Siehe: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Migranten(dach)organisationen in Deutschland. Berlin 2011.

1221 Siehe zu weiteren Bundeseinrichtungen mit Forschungsaufgaben: www.ressortforschung.de.

1222 Es wird nicht der Anspruch einer Vollständigkeit erhoben.

1223 Die Europäische Kommission finanziert im 6. und 7. Forschungsrahmenprogramm mehrere Forschungsprojekte zum Themenfeld Migration und Integration. NORFACE wird durch das 6. Forschungsrahmenprogramm finanziert.

von 15 Forschungsgemeinschaften in Europa und Kanada.¹²²⁴ Zu den aktuellen Förderungen gehören unter anderem das Forschungsprojekt „Children of Immigrants Longitudinal Survey in Four European Countries“, das am MZES an der Universität Mannheim angesiedelt ist, das Forschungsprojekt „Social Integration of Migrant Children: Uncovering Family and School Factors Promoting Resilience“ das an der Ruhr Universität Bochum durchgeführt wird und das Projekt „Causes and Consequences of Early Socio-Cultural Integration Processes Among New Immigrants in Europe“, das durch die Universität Göttingen erforscht wird.

- Einige Stiftungen haben spezielle Stipendienprogramme für Nachwuchswissenschaftlerinnen und Nachwuchswissenschaftler eingerichtet, um migrationspezifische Themen zu fördern, wie beispielsweise die Zeit-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius mit dem Doktoranden-Stipendium „Settling into Motion“. Hervorzuheben ist auch das Engagement der Volkswagen-Stiftung, die im Rahmen des „Schumpeter-Fellowships“ exzellente junge Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mehrjährig unterstützt. Im Rahmen dieses Programms wird z.B. an der Humboldt-Universität zu Berlin das Projekt „Hybride europäisch-muslimische Identitätsmodelle“ gefördert.¹²²⁵

2 Schwerpunkte der aktuellen Migrations- und Integrationsforschung

Die Bestimmungsgröße „Migrationshintergrund“ ersetzt in wissenschaftlichen Ansätzen zunehmend Begriffe wie „Ausländer“ und „Deutsche mit ausländischen Wurzeln“. Denn zur Analyse der Bevölkerung des 21. Jahrhunderts scheinen Zuschreibungen, die sich ausschließlich am Rechtsstatus einer Person orientieren, nicht mehr geeignet. Die Bestimmungsgröße „Migrationshintergrund“ wird daher als wichtiges Instrument zur Erschließung neuer intergenerativer Forschungsfragen und -felder zunehmend relevant.

1224 Für Deutschland ist die DFG beteiligt. Siehe zum NORFACE Forschungsprogramm „Migration“: www.norface-migration.org.

1225 Siehe unter: www.heyamat.hu-berlin.de.

Die Beauftragte hat sich dafür eingesetzt, dass der Migrationshintergrund in den statistischen Erhebungen zu Planungszwecken im Bereich Bildung und Arbeitsmarkt berücksichtigt wird. Es geht auch auf ihre Initiative zurück, dass die Bundesagentur für Arbeit den Migrationshintergrund in ihren Erhebungen aufgenommen hat.¹²²⁶ Die Beauftragte begrüßt, dass im Mikrozensus erstmals im Herbst 2012 der Anteil der Auszubildenden mit Migrationshintergrund in dualer betrieblicher Ausbildung erhoben wird. Zudem weist sie darauf hin, dass eine einheitliche und flächendeckende Erhebung des Migrationshintergrunds in bildungsrelevanten (Schule, Ausbildung, Hochschule) Statistiken wünschenswert wäre.

Der Begriff des Migrationshintergrunds wird in wissenschaftlichen Ansätzen allerdings auch kritisch bewertet, da er zur Erfassung und Analyse der gesellschaftlichen Struktur das Verhältnis zwischen der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund betrachtet – und diese dichotom als zwei unterschiedliche Einheiten gegenübergestellt. So existieren Ansätze, die der pluralen Zusammensetzung der Gesellschaft mit der Beschreibungsebene „Superdiversität“¹²²⁷ stärker gerecht werden wollen und damit die bloße Aufteilung der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund weiter ausdifferenzieren.

Eine weiterführende Auseinandersetzung um Grundbegriffe findet allerdings gegenwärtig nur beschränkt statt. Vielmehr stehen Vorschläge zur Weiterentwicklung des Begriffs „Migrationshintergrund“ zwecks besserer Operationalisierung und Ausdifferenzierung im Vordergrund.¹²²⁸ Gleichzeitig wird darauf hingewiesen, dass der Migrationshintergrund betroffenen Menschen eine Sonderstellung zuschreibt, die sie ausgrenzt. Auch für die Arbeitsgruppe 1 „Heimat und Identität in der Einwanderungsgesellschaft“ des Integrationsbeirats des Bundes stellt das Spannungsverhältnis zwischen statistischer

1226 Siehe: Verordnung zur Erhebung der Merkmale des Migrationshintergrundes (Migrationshintergrund – Erhebungsverordnung – MighEV) vom 29.09.2010.

1227 Vertovec, Steven: The Emergence of Super-Diversity in Britain. In: Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS). Working Paper No. 25, University of Oxford 2006. Siehe auch Jahrbuch des Max-Planck-Instituts zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften unter: www.mpg.de/jahrbuch/forschungsbericht?obj=359276.

1228 Beispielsweise wird zur Einführung der „zweieinhalbten Generation“ geraten. „Zu ihr gehört eine Person dann, wenn sie selbst im Zielland geboren ist und ein Elternteil im Ausland, das andere im Aufnahmeland geboren ist.“ Siehe unter: Gresch, Cornelia / Kristen, Cornelia: Staatsbürgerschaft oder Migrationshintergrund? Ein Vergleich unterschiedlicher Operationalisierungsweisen am Beispiel der Bildungsbeteiligung. Zeitschrift für Soziologie, Jg. 40, Heft 3, Juni 2011, S. 212 und 214 f.

Bestimmungsgröße und sozialer Ausgrenzung eine wichtige Fragestellung dar.

In der Wissenschaft und Forschung über Migration und Integration werden Terminologien uneinheitlich verwendet. Der Begriff „Integration“ macht dies besonders deutlich. Abhängig von Fachdisziplinen kann Integration Akkulturation, Inklusion oder Assimilation bedeuten. Die Beauftragte regt einen verstärkten wissenschaftlichen Austausch über Grundbegriffe und Methoden der empirischen Migrations- und Integrationsforschung an.

Gegenwärtig stehen Themen zu Bildung und Bildungsverläufen in der Einwanderungsgesellschaft im Fokus der Forschung. Den wichtigsten Zusammenschluss hierzu bildet das Nationale Bildungspanel (NEPS). Ziel des interdisziplinär zusammengesetzten Exzellenznetzwerkes ist es, Längsschnittdaten über den gesamten Lebensverlauf zu erheben. Der Lebensverlauf wird in acht Bildungsetappen unterteilt.¹²²⁹ Als analytisches Gerüst wurden fünf Dimensionen, auch Säulen¹²³⁰ genannt, identifiziert, die langfristige Entwicklungen im Bildungsverlauf erfassen sollen. Eine der fünf Säulen bezieht sich auf den „Bildungserwerb von Personen mit Migrationshintergrund im Lebenslauf“. Es wird davon ausgegangen, dass der Migrationshintergrund zusätzlichen Einfluss auf Kompetenzerwerb und Bildungsentscheidung hat. Erste Datensätze zur Etappe „Erwachsene“ liegen bereits vor. Datensätze zu den Etappen „5. und 9. Klasse“ und „Studierende“ werden für Mitte 2012 erwartet. In allen Bildungsetappen wird der Migrationshintergrund berücksichtigt.

Hinsichtlich der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt bilden transnationale Wanderungsbewegungen ein wichtiges Forschungsfeld. Dabei steht der Fachkräftebedarf¹²³¹ im Mittelpunkt. Von besonderem Interesse ist

die Mobilität von Hochqualifizierten – insbesondere die Abwanderung von Akademikerinnen und Akademikern mit Migrationshintergrund.¹²³² Repräsentative und vergleichende Studien, die das Phänomen der Zu- und Abwanderung hinreichend erklären, liegen bislang nicht vor. Die Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt aufgrund ethnischer Herkunft und die Frage nach Herstellung von Chancengleichheit bilden neue Forschungsfelder.

Gegenwärtige Forschungen konzentrieren sich vor allem auf die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund. Ansätze, die die veränderte Sozialstruktur Deutschlands durch Einwanderung aufgreifen, sind hingegen kaum entwickelt. Dabei könnten Fragen zur Identitätsbildung im nationalen und europäischen Kontext und zur Wahrnehmung von Vielfalt wichtige Hinweise hinsichtlich des sozialen Zusammenhaltes geben. Eine verstärkte Forschung auf diesem Gebiet könnte Lösungsvorschläge zur Herstellung von sozialer Kohäsion in einer vielfältigen Gesellschaft unterbreiten und Vorurteile abbauen helfen.

3 Perspektiven

Das heterogene Erscheinungsbild der Migrations- und Integrationsforschung zeigt, dass es „die“ Migrations- und Integrationsforschung nicht gibt. Die Vielschichtigkeit in universitärer und außeruniversitärer Anbindung und das breite interdisziplinäre Themenspektrum bieten die Möglichkeit, sich vorausschauend Themen mit hoher gesellschaftlicher Relevanz zu widmen. Der vergleichende Charakter der Forschungen zu Migration und Integration ermöglicht es zudem, Problemfelder besser zu erkennen.

Die heterogene strukturelle Anbindung erschwert es jedoch, einen Überblick über Forschungsthemen zu erhalten und zentrale Fragestellungen zu erkennen. Es erschwert vor allem eine inhaltliche Auseinandersetzung um Begriffe, die Weiterentwicklung von Methoden und Theorien sowie die Herstellung von disziplinübergreifenden Diskussionszusammenhängen. Die Beauftragte empfiehlt angesichts der heterogenen strukturellen Anbindung von Migrations- und Integrationsthemen und der Vielfalt an Forschungsschwerpunkten, den Wissenschaftsrat zu bitten, sich mit der Situation und Perspektive der Migrations- und Integrationsforschung in Deutschland zu befassen.

1229 Das NEPS wird mittel- und langfristig eine verbesserte Datenlage für die empirische Bildungsforschung liefern. Es wird vom BMBF gefördert und von den Bundesländern unterstützt. Zu den Bildungsetappen gehören: Etappe 1: Neugeborene und frühkindliche institutionelle Betreuung, Etappe 2: Kindergarten und Übergang in die Grundschule, Etappe 3: Grundschule und Übergang in die Sekundarstufe I, Etappe 4: Wege durch die Sek. I und Übergänge in die Sek. II, Etappe 5: Wege durch die Sek. II und Übergänge in den tertiären Bereich oder Arbeitsmarkt, Etappe 6: Übergänge in die berufliche Ausbildung und in den Arbeitsmarkt, Etappe 7: Hochschulstudium und Übergang in den Beruf und Etappe 8: Bildung im Erwachsenenalter und lebenslanges Lernen. Weitere Informationen unter: <https://www.neps-data.de>.

1230 Zu den Säulen gehören: Säule 1: Kompetenzentwicklung, Säule 2: Lernumwelten, Säule 3: Bildungsentscheidungen, Säule 4: Migrationshintergrund, Säule 5: Bildungsrenditen.

1231 Siehe hierzu: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (Hrsg.): Migrationsland 2011.

Jahresgutachten 2011 mit Migrationsbarometer. Online unter: www.svr-migration.de.

1232 Siehe: Sezer, Kamuran / Daglar, Nilgün: Die Identifikation der Türkischen Akademiker und Studenten in Deutschland (TASD) mit Deutschland. Abwanderungsphänomen der TASD beschreiben und verstehen. Krefeld, Dortmund 2009.

Für das Einwanderungsland Deutschland sind wissenschaftlich fundierte Analysen zu Migration und Integration von besonderer Bedeutung. Sie sind wichtig, um zukünftigen Herausforderungen rechtzeitig zu begegnen. Die Beauftragte wird daher im Rahmen ihrer Möglichkeiten dazu beitragen, den Austausch mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern zu intensivieren.

Anhang

I. Tabellen

Tabelle 1:	Bevölkerung Deutschlands nach detailliertem Migrationsstatus von 2005 bis 2010	313
Tabelle 2:	Bevölkerung 2010 nach Migrationshintergrund und Ländern	314
Tabelle 3:	Bevölkerung 2010 nach Migrationsstatus und Familienstand	315
Tabelle 4:	Bevölkerung insgesamt und ausländische Bevölkerung in den Jahren 1961 bis 2010	316
Tabelle 5:	Ausländische Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Geschlecht am 31.12.2010	317
Tabelle 6:	Ausländerinnen und Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland nach Altersgruppen, Geschlecht und in Deutschland Geborenen am 31.12.2010	319
Tabelle 7:	Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland nach Migrationshintergrund, Altersgruppen, Geschlecht und in Deutschland Geborenen im Jahr 2010	320
Tabelle 8:	Wanderungen von Deutschen und Ausländern/innen über die Grenzen Deutschlands in den Jahren 1991 bis 2010	321
Tabelle 9:	Wanderungen von Ausländerinnen und Ausländern in das und aus dem Bundesgebiet in den Jahren 2004 bis 2010	322
Tabelle 10:	Ausländerinnen und Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Aufenthaltsdauer am 31.12.2010	324
Tabelle 11:	Geburten von deutschen und ausländischen Kindern in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1990 bis 2010	325
Tabelle 12:	Eheschließungen von deutschen und ausländischen Partnern in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1960 bis 2010	326
Tabelle 13:	Eheschließungen in der Bundesrepublik Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten der Ehepartner in den Jahren 1960 bis 2010	327
Tabelle 14:	Integrationskurse 2005 bis 2011 – Struktur der Kursteilnehmer	328
Tabelle 15:	Betreuungsquoten von Kindern unter 3 Jahren mit und ohne Migrationshintergrund in öffentlich geförderter Kindertagespflege und Kindertageseinrichtungen nach Ländern am 01.03.2011	329
Tabelle 16:	Betreuungsquoten von Kindern im Alter von 3 bis unter 6 Jahren mit und ohne Migrationshintergrund in öffentlich geförderter Kindertagespflege und Kindertageseinrichtungen nach Ländern am 01.03.2011	330
Tabelle 17:	Ausländische Schüler/innen nach Schularten in ausgewählten Bundesländern	331
Tabelle 18:	Schulabschlüsse an allgemeinbildenden Schulen	332
Tabelle 19:	Bevölkerung (ab 15 Jahre) nach Migrationshintergrund, schulischem Abschluss und Geschlecht im Jahr 2010	333
Tabelle 20:	Ausbildungsbeteiligungsquoten Deutsche und Ausländer im Bundesgebiet in den Jahren 1993 bis 2009	334
Tabelle 21:	Bevölkerung nach Migrationshintergrund, Alter und beruflichem Abschluss im Jahr 2010	335
Tabelle 22:	Erwerbstätige (15-64 Jahre) nach Migrationshintergrund und Geschlecht in den Jahren 2005 bis 2010	336
Tabelle 23:	Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Deutsche und Ausländer/-innen nach Geschlecht in den Jahren 2000 bis 2010	337
Tabelle 24:	Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländerinnen und Ausländer nach Wirtschaftsschnitten der Wirtschaftsklassifikation 2008 in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 2008 bis 2010	338
Tabelle 25:	Erwerbsquoten und Erwerbslosenquoten nach Migrationshintergrund und Geschlecht 2005-2010 (Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren)	339

Tabelle 26:	Erwerbstätige (15-64 Jahre) nach Migrationshintergrund und Geschlecht 2005/2010 (Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren)	340
Tabelle 27:	Erwerbstätige nach Migrationshintergrund, Geschlecht und Erwerbsstatus 2010 (Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren)	341
Tabelle 28:	Erwerbslose im Alter von 15 bis unter 65 Jahren nach Migrationshintergrund, Berufsabschluss und Geschlecht im Jahr 2010	342
Tabelle 29:	Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern nach Bundesländern	343
Tabelle 30:	Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Deutsche und Ausländer nach Staatsangehörigkeit	344
Tabelle 31:	Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländer nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Geschlecht am 31.12.2010	345
Tabelle 32:	Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Deutsche und Ausländer nach Strukturmerkmalen am 31.12.2010	346
Tabelle 33:	Geringfügig entlohnte beschäftigte Deutsche und Ausländer nach Geschlecht Stichtag: 31.12.2010	347
Tabelle 34:	Ausschließlich geringfügig entlohnte beschäftigte Deutsche und Ausländer nach Geschlecht in den Jahren 2000 bis 2010	348
Tabelle 35:	Geringfügig entlohnte beschäftigte Ausländer/-innen nach ausgewählten Staatsangehörig- keiten und Geschlecht	349
Tabelle 36:	Erwerbspersonen (15-64 Jahre) nach Migrationshintergrund, Berufsabschluss und Geschlecht im Jahr 2010	350
Tabelle 37:	Geförderte Arbeitnehmer/-innen mit ausländischer Staatsangehörigkeit, Spätaussiedlerstatus oder eingebürgerte Deutsche, soweit bekannt: Beteiligung an Leistungen zur Eingliederung und Anteil an Arbeitslosigkeit für 2010	351
Tabelle 38:	Arbeitslose (Bestand) und Förderung (Zugang) mit Migrationshintergrund (Einreisestatus bzw. Staatsangehörigkeit) für 2010	352
Tabelle 39:	Selbstständige nach Migrationshintergrund, Geschlecht und Erwerbsstatus 2010 (Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren)	353
Tabelle 40:	Verteilung der Personen mit Migrationshintergrund über Gebäudetypen nach Anzahl der Wohnungen im Gebäude im Jahr 2010	354
Tabelle 41:	Verteilung der Personen mit Migrationshintergrund über Gebäudetypen nach Anzahl der Wohnungen im Gebäude im Jahr 2010	355
Tabelle 42:	Entwicklung der Gesamtzahl der Einbürgerungen von Ausländerinnen und Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland nach Rechtsgründen sowie Einbürgerungsquoten in den Jahren 2000 bis 2010	356
Tabelle 43:	Einbürgerungen in der Bundesrepublik Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten in den Jahren 2006 bis 2010	357
Tabelle 44:	Optionspflichtige („Optionskinder“) nach § 29 StAG, erstmals optionspflichtig im Zeitraum 2008 bis 2028	358
Tabelle 45:	Eingebürgerte Personen in der Bundesrepublik Deutschland nach Bundesländern in den Jahren 2006 bis 2010	359
Tabelle 46:	Ausländische Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Aufenthaltsstatus in den Jahren 2009 und 2010	360
Tabelle 47:	Erteilte Visa zum Zweck des Ehegattennachzugs nach Deutschland in den Jahren 1998 bis 2011	361
Tabelle 48:	Erteilte Visa zum Zweck des Ehegattennachzugs nach Deutschland nach ausgewählten Herkunftsländern in den Jahren 2006 bis 2011	362
Abbildung 1:	Alterspyramide 2010 nach Migrationshintergrund	
Abbildung 2:	Zu- und Fortzüge über die Außengrenzen Deutschlands, 1991-2010	364
Abbildung 3:	Schulabschlüsse an berufsbildenden Schulen	364
Schaubild 1:	Erwerbstätige insgesamt	365

Schaubild 2: Erwerbstätige nach beruflichem Status	365
II. Serviceteil	367

Hinweise zum Tabellenanhang

Im Folgenden werden weitere Zahlen zu unterschiedlichen Themen in Form von Tabellen dokumentiert. Die Gesamtangaben für die ausländische Bevölkerung bzw. Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland sind in den Tabellen nicht immer identisch. In Deutschland stehen mehrere statistische Quellen zur Verfügung, die Auskunft über in Deutschland lebende Zuwanderergruppen geben. In Deutschland werden als Ausländer ausschließlich Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit bezeichnet. Personen mit einer deutschen und einer ausländischen Staatsangehörigkeit (doppelte Staatsangehörigkeit) werden grundsätzlich nur als Deutsche ausgewiesen. Die Begriffe „Ausländerin“ und „Ausländer“ werden in diesem wie in allen vorangegangenen Berichten der Beauftragten vor allem in rechtlichen und statistischen Zusammenhängen verwendet.

Bevölkerungsfortschreibung

Vom Statistischen Bundesamt wird auf der Basis der von den kommunalen Meldestellen (in der Regel Einwohnermeldeämter) erfassten Zu- und Fortzügen, der Geburten und Sterbefälle sowie der Staatsangehörigkeitswechsel (Einbürgerungen) eine Fortschreibung der Bevölkerung durchgeführt. Zum Jahresende 2010 gab das Statistische Bundesamt die ausländische Bevölkerung mit 7,2 Mio. Personen an. Als weitere Angaben sind Altersstruktur, Geschlecht und die einzelnen Staatsangehörigen in der Bevölkerungsfortschreibung enthalten. Die Bevölkerungsfortschreibung ist unter anderem die Grundlage für die Prognose der Bevölkerungszahlen in den „Koordinierten Bevölkerungsvorausrechnungen“ des Statistischen Bundesamts und für die Kontrolle der Stichprobe des Mikrozensus.

Mikrozensus¹

Der Mikrozensus ist eine 1 %-ige Stichprobe aus den Adressen (und damit indirekt aus den Haushalten) im Bundesgebiet. Im Mikrozensus werden umfassende Fragen zu Bildungsstand, Erwerbstätigkeit, Beruf, Einkommen sowie in einem vierjährigen Rhythmus zur Wohnsituation, zum Gesundheitszustand u.a. Themen

1 Die rechtliche Grundlage für den Mikrozensus ist das Gesetz zur Durchführung einer Repräsentativstatistik über die Bevölkerung und den Arbeitsmarkt sowie die Wohnsituation der Haushalte (Mikrozensusgesetz 2005 – MZG 2005) vom 24.06.2004 (BGBl. I S. 1350).

gestellt. Seit 2005 erhebt der Mikrozensus den Migrationshintergrund der Bevölkerung. Hierbei wird ein Zuzug in das Bundesgebiet sowie ehemalige und weitere Staatsangehörigkeiten der befragten Person wie auch der beiden Eltern der befragten Person erhoben. Der Mikrozensus bildet die Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland repräsentativ ab. Daher kann davon ausgegangen werden, dass die Bevölkerungsgruppe mit Migrationshintergrund relativ genau abgebildet wird (siehe unten). Die Stichprobe wird zur Gewährleistung der Repräsentativität nach Geschlecht, Altersklassen (unter 15 Jahre, 15 bis 44 Jahre, 45 Jahre und älter) und vier Staatsangehörigkeiten bzw. Staatsangehörigkeitsgruppen (deutsch, türkisch, EU-25 und nicht EU-25) kontrolliert. Für andere Staatsangehörigkeiten ist der Mikrozensus – auch aufgrund geringerer Fallzahlen – nur eingeschränkt aussagekräftig.

Ausländerzentralregister

Im Ausländerzentralregister (AZR) werden Informationen über Ausländer gesammelt, die sich drei Monate oder länger in Deutschland aufhalten. Die Ausländerbehörden liefern die entsprechenden Personenstandsdaten an das Ausländerzentralregister, das anonymisierte Daten für ausgewählte Merkmale zum Jahresende an das Statistische Bundesamt weiterleitet. Das Statistische Bundesamt bereitet diese Daten auf und veröffentlicht sie. Die Gesamtzahl der Ausländer im AZR weicht von der Bevölkerungsfortschreibung wegen unterschiedlicher Erhebungsmethoden und als Folge einer umfangreichen Registerbereinigung des AZR seit dem Jahr 2004 deutlich ab. Das AZR zählt Ende 2010 6,8 Mio. Ausländer in Deutschland. Die Daten des AZR werden vor allem genutzt, um die aufenthaltsrechtliche Situation und die Aufenthaltsdauer von Ausländern abzubilden. Die Statistiken aus dem AZR eignen sich jedoch nicht für einen Vergleich mit der deutschen Bevölkerung.

Migrationshintergrund

Sollen neben Ausländerinnen und Ausländern auch Personen betrachtet werden, die als Deutsche zugewandert sind oder eingebürgert wurden, sowie jene, die Kinder von zugewanderten Eltern sind und damit nicht über eine eigene Migrationserfahrungen verfügen, wird in der Regel die Bezeichnung „Personen mit Migrationshintergrund“ benutzt. Dabei wird weitgehend einheitlich die Definition des Statistischen Bundesamts verwendet, die der Auswertung des Mikrozensus zugrunde liegt. Das Statistische Bundesamt bezeichnet eine Person als „Person mit Migrationshintergrund“, wenn

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

Aufgrund dieser Eigenschaften werden im Mikrozensus 2010 15,7 Mio. Personen mit Migrationshintergrund ausgewiesen, von denen 8,6 Mio. deutsche Staatsangehörige sind. Dabei wurden auch jene Kinder mitgezählt, die in den Haushalten mit Personen mit Migrationshintergrund leben. De facto sind damit auch Angehörige der dritten Generation in die Definition einbezogen, die weder selbst noch deren Eltern zugewandert sind.

Die Erfassung des Migrationshintergrunds in der Statistik wird seit mehreren Jahren von verschiedenen Seiten empfohlen, um eine Planungs- und Entscheidungsgrundlage für wichtige integrationspolitische Fragen zu schaffen. Besondere Relevanz wird dabei bei der Arbeitsmarkt- und Bildungsstatistik zugemessen. In den Schulstatistiken der Länder soll nach einer Empfehlung der Kultusministerkonferenz neben der Staatsangehörigkeit und der Familiensprache auch der Migrationsstatus erfasst werden. In einigen Bundesländern wird dies bereits umgesetzt. Die Erhebung des Migrationshintergrunds in der Arbeitsmarktstatistik wurde im Dezember 2008 gesetzlich geregelt.

Aufgrund des hohen kommunalen Interesses haben die deutschen Städtestatistiker versucht, über die Einwohnermelderegister auch kleinräumliche Aussagen zum Personenkreis mit Migrationshintergrund zu ermöglichen. In den Einwohnermelderegistern können aber bei der zweiten Generation mit deutscher Staatsangehörigkeit von Geburt an nur Minderjährige rekonstruiert werden, da bei Volljährigen Informationen über die Eltern nicht existieren. Der Migrationshintergrund aus Zahlen des Einwohnermelderegisters wird aus Staatsangehörigkeit, weitere/frühere Staatsangehörigkeit, Geburtsort, sowie bei Minderjährigen durch das Wohnen in einem Haushalt mit zugewanderten Personen konstruiert. Gegenüber dem Mikrozensus ist die Zahl der so erfassten Personen mit Migrationshintergrund etwas geringer. Nicht erfasst werden die als Deutsche geborenen volljährigen Kinder von Zuwanderern.

Tabelle 1: Bevölkerung Deutschlands nach detailliertem Migrationsstatus von 2005 bis 2010
in Tausend

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bevölkerung insgesamt	82.465	82.369	82.257	82.135	81.904	81.715
1 Deutsche ohne Migrationshintergrund	67.132	67.225	66.846	66.569	65.856	65.970
2 Personen mit Migrationshintergrund im weiteren Sinn	15.333	–	–	–	16.048	–
2.1 dar: Migrationshintergrund nicht durchgängig bestimmbar ¹	276	–	–	–	345	–
2.2 Personen mit Migrationshintergrund im engeren Sinn	15.057	15.143	15.411	15.566	15.703	15.746
2.2a Personen mit eigener Migrationserfahrung	10.399	10.431	10.534	10.623	10.601	10.590
davon Ausländer	5.571	5.584	5.592	5.609	5.594	5.577
davon Deutsche	4.828	4.847	4.942	5.014	5.007	5.013
2.2b Personen ohne eigene Migrationserfahrung	4.658	4.713	4.877	4.943	5.102	5.155
davon Ausländer	1.749	1.716	1.688	1.661	1.630	1.570
davon Deutsche	2.908	2.997	3.189	3.283	3.472	3.585

1) Die Gruppe der „Personen mit Migrationshintergrund im weiteren Sinn“ umfasst auch in Deutschland geborene Deutsche mit Migrationshintergrund, die nicht mehr mit ihren Eltern in einem Haushalt leben. Deren Migrationsstatus ist nur durch die in den Jahren 2005, 2009 etc. verfügbaren Zusatzangaben bestimmbar.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus

Tabelle 2: Bevölkerung 2010 nach Migrationshintergrund und Ländern
in Tausend

Bundesland	Personen mit Migrations- hintergrund	Bevölkerungsanteil in %	darunter: Ausländer	Bevölkerungsanteil in %
Baden-Württemberg	2.820	26,2	1.267	11,8
Bayern	2.426	19,4	1.164	9,3
Berlin	837	24,3	475	13,8
Bremen	184	27,8	84	12,7
Hamburg	487	27,4	246	13,8
Hessen	1.514	25,0	673	11,1
Niedersachsen	1.335	16,8	528	6,7
Nordrhein-Westfalen	4.272	23,9	1.870	10,5
Rheinland-Pfalz	747	18,7	307	7,6
Saarland	177	17,3	86	8,4
Schleswig-Holstein	357	12,6	145	5,1
Neue Bundesländer (ohne Berlin)	590	4,6	305	2,4
Gesamt	15.746	19,3	7.147	8,7

Quelle: Mikrozensus

Tabelle 3: Bevölkerung 2010 nach Migrationsstatus und Familienstand

Familienstand	Bevölkerung						
	mit Migrationshintergrund im engeren Sinne						
	insgesamt	ohne Migrationshintergrund		Deutsche		Ausländer	
		zusammen	mit	ohne	mit	ohne	ohne
		eigene(r) Migrationserfahrung					
	in 1.000						
Insgesamt	81.715	65.970	15.746	5.013	3.585	5.577	1.570
Ledig	32.617	25.423	7.195	1.220	3.422	1.362	1.190
Verheiratet	37.842	30.700	7.142	3.119	142	3.554	327
mit Deutschem/r mit Migrationshintergrund	3.128	631	2.497	2.012	39	420	27
mit Deutschem/r ohne Migrationshintergrund	29.604	28.213	1.391	592	40	669	90
mit Ausländer/in	3.607	760	2.848	390	56	2.208	193
Verwitwet	5.957	5.407	550	327	/	208	11
Geschieden	5.299	4.440	859	347	17	453	42

/ = Keine Angabe, da eine Berechnungsgröße einen Zahlenwert unter 5.000 aufweist, der wegen statistischer Unsicherheit nicht veröffentlicht wird.
Quelle: Mikrozensus

Tabelle 4: Bevölkerung insgesamt und ausländische Bevölkerung in den Jahren 1961 bis 2010

Stichtag	Bevölkerung		ausländische Bevölkerung		%
	insgesamt	insgesamt	männlich	weiblich	
	1.000	1.000	1.000		
Früheres Bundesgebiet					
06.06.1961	56.174,8	686,2	472,7	213,4	1,2
27.05.1970	60.650,6	2.600,6	1.632,5	968,0	4,3
31.12.1975	61.644,6	3.900,5	2.223,9	1.676,5	6,3
31.12.1980	61.657,9	4.566,2	2.576,2	1.990,0	7,4
31.12.1981	61.712,7	4.721,1	2.647,9	2.073,2	7,7
31.12.1982	61.546,1	4.671,8	2.589,2	2.082,6	7,6
31.12.1983	61.306,7	4.574,2	2.514,0	2.060,2	7,5
31.12.1984	61.049,3	4.405,5	2.406,2	1.999,3	7,2
31.12.1985	61.020,5	4.481,6	2.442,8	2.038,8	7,3
31.12.1986	61.140,5	4.661,9	2.537,9	2.124,0	7,6
31.12.1987	61.238,1	4.286,5	2.366,1	1.920,3	7,0
31.12.1988	61.715,1	4.623,5	2.537,2	2.086,3	7,5
31.12.1989	62.679,0	5.007,2	2.741,1	2.266,1	8,0
Deutschland					
31.12.1990	79.753,2	5.582,4	3.080,6	2.501,7	7,0
31.12.1991	80.274,6	6.066,7	3.354,7	2.712,0	7,6
31.12.1992	80.974,6	6.669,6	3.720,6	2.949,0	8,2
31.12.1993	81.338,1	6.977,5	3.866,1	3.111,4	8,6
31.12.1994	81.538,6	7.117,7	3.915,5	3.202,2	8,7
31.12.1995	81.817,5	7.342,8	4.026,9	3.315,9	9,0
31.12.1996	82.012,2	7.491,7	4.088,2	3.403,5	9,1
31.12.1997	82.057,4	7.419,0	4.022,5	3.396,5	9,0
31.12.1998	82.037,0	7.308,5	3.945,2	3.363,3	8,9
31.12.1999	82.163,5	7.336,1	3.938,1	3.398,0	8,9
31.12.2000	82.259,5	7.267,6	3.874,2	3.393,4	8,8
31.12.2001	82.440,3	7.318,3	3.881,0	3.437,2	8,9
31.12.2002	82.536,7	7.348,0	3.871,1	3.476,9	8,9
31.12.2003	82.531,7	7.341,8	3.840,1	3.501,8	8,9
31.12.2004	82.500,8	7.288,0	3.786,5	3.501,5	8,8
31.12.2005	82.438,0	7.289,1	3.766,5	3.522,6	8,8
31.12.2006	82.314,9	7.255,9	3.737,4	3.518,5	8,8
31.12.2007	82.217,8	7.255,4	3.726,1	3.529,3	8,8
31.12.2008	82.002,4	7.185,9	3.674,8	3.511,1	8,8
31.12.2009	81.802,3	7.130,9	3.632,5	3.498,4	8,7
31.12.2010	81.751,6	7.198,9	3.669,0	3.530,0	8,8

Quelle: Statistisches Bundesamt: Bevölkerungsforschreibung

Tabelle 5: Ausländische Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Geschlecht am 31.12.2010

Staatsangehörigkeit	Ausländer im Bundesgebiet			
	insgesamt	männlich	weiblich	% ²⁾
Ausländer insgesamt	6.753.621	3.443.814	3.309.807	100
Türkei	1.629.480	852.633	776.847	24,1
Italien	517.546	304.908	212.638	7,7
Polen	419.435	203.463	215.972	6,2
Griechenland	276.685	150.311	126.374	4,1
Kroatien	220.199	106.984	113.215	3,3
Russische Föderation	191.270	73.113	118.157	2,8
Serbien ¹⁾ (mit u. o. Kosovo)	179.048	90.944	88.104	2,7
Österreich	175.244	92.341	82.903	2,6
Bosnien und Herzegowina	152.444	78.473	73.971	2,3
Niederlande	136.274	75.191	61.083	2,0
Rumänien	126.536	60.952	65.584	1,9
Ukraine	124.293	47.190	77.103	1,8
Portugal	113.208	61.789	51.419	1,7
Frankreich	108.675	51.065	57.610	1,6
Spanien	105.401	52.411	52.990	1,6
Vereinigte Staaten	97.732	55.255	42.477	1,4
Vereinigtes Königreich	96.143	58.568	37.575	1,4
ehem. Serbien u. Montenegro ¹⁾	93.013	48.675	44.338	1,4
Vietnam	84.301	40.180	44.121	1,2
China	81.331	39.825	41.506	1,2
Irak	81.272	49.013	32.259	1,2

Staatsangehörigkeit	Ausländer im Bundesgebiet			
	insgesamt	männlich	weiblich	% ⁴⁾
EU – Staaten ³⁾	2 438 418	1.281.619	1.156.799	100
Italien	517.546	304.908	212.638	21,2
Polen	419.435	203.463	215.972	17,2
Griechenland	276.685	150.311	126.374	11,3
Österreich	175.244	92.341	82.903	7,2
Niederlande	136.274	75.191	61.083	5,6
Rumänien	126.536	60.952	65.584	5,2
Portugal	113.208	61.789	51.419	4,6
Frankreich	108.675	51.065	57.610	4,5
Spanien	105.401	52.411	52.990	4,3

I Tabellen

Vereinigtes Königreich	96.143	58.568	37.575	3,9
Bulgarien	74.869	36.842	38.027	3,1
Ungarn	68.892	41.538	27.354	2,8
Tschechische Republik	35.480	12.241	23.239	1,5
Slowakei	26.296	11.088	15.208	1,1
Litauen	23.522	7.472	16.050	1,0
Belgien	22.811	11.629	11.182	0,9
Slowenien	20.034	9.828	10.206	0,8
Dänemark	18.929	8.524	10.405	0,8
Schweden	17.116	7.666	9.450	0,7
Lettland	14.257	5.862	8.395	0,6
Finnland	12.960	3.856	9.104	0,5
Luxemburg	12.231	6.456	5.775	0,5
Irland	10.164	5.554	4.610	0,4
Estland	4.394	1.368	3.026	0,2
Zypern	878	496	382	0,0
Malta	438	200	238	0,0

1) Ab August 2006 werden neben der Staatsangehörigkeit von Serbien und Montenegro auch die Staatsangehörigkeiten der beiden Nachfolgestaaten ‚Serbien‘ und ‚Montenegro‘ nachgewiesen. Ab 01.05.2008 wird Kosovo getrennt nachgewiesen. Serbien ist vor und nach Ausgliederung des Kosovo in den Tabellen zusammen ausgewiesen.

2) Anteil an der ausländischen Bevölkerung insgesamt.

3) Im AZR weicht die Summe der einzelnen EU-Staatsangehörigkeiten ab von der Gesamtzahl der EU-Staatsangehörigkeiten.

4) Anteil an den EU-Ausländern insgesamt.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 2, 2010, Tabelle 12

Tabelle 6: Ausländerinnen und Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland nach Altersgruppen, Geschlecht und in Deutschland Geborenen am 31.12.2010

		Alter von ... bis unter ... Jahre				insgesamt
		unter 6 Jahre	6 bis 18 Jahre	18 bis 65 Jahre	65 Jahre und älter	
Ausländer						
insgesamt		155.336	710.686	5.272.694	614.905	6.753.621
männlich		80.076	366.034	2.658.548	339.156	3.443.814
weiblich		75.260	344.652	2.614.146	275.749	3.309.807
in % ¹⁾		2,3	10,5	78,1	9,1	100
davon in Deutschland geboren:	insgesamt	111.280	485.458	671.104	12.232	1.280.074
	in % ²⁾	71,6	68,3	12,7	2,0	19,0

1) Anteil an der Gesamtzahl der Ausländer.

2) Anteil an der Gesamtzahl der Altersgruppe.

Quelle: Statistisches Bundesamt (AZR)

Tabelle 7: Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland nach Migrationshintergrund, Altersgruppen, Geschlecht und in Deutschland Geborenen im Jahr 2010

	Geslecht	unter					Gesamt
		15 Jahre	15-24 Jahre	25-44 Jahre	45-64 Jahre	65 Jahre und älter	
Bevölkerung insgesamt	Männlich	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
	Weiblich	5.473	4.722	11.025	11.454	7.385	40.059
	Insgesamt	10.669	9.177	21.744	22.981	17.145	81.715
1 Personen ohne Migrationshintergrund	Männlich	3.722	3.564	8.551	9.630	6.671	32.138
	Weiblich	3.540	3.396	8.191	9.710	8.995	33.832
	Insgesamt	7.262	6.961	16.742	19.340	15.666	65.970
2 Personen mit Migrationshintergrund im engeren Sinn	Männlich	1.751	1.158	2.474	1.825	714	7.921
	Weiblich	1.656	1.058	2.528	1.817	765	7.825
	Insgesamt	3.407	2.216	5.002	3.642	1.479	15.746
2a darunter Deutsche	Männlich	1.341	691	1.017	854	370	4.273
	Weiblich	1.292	619	1.032	883	500	4.325
	Insgesamt	2.633	1.309	2.049	1.737	870	8.598
2b darunter Ausländer/innen	Männlich	410	467	1.457	970	344	3.648
	Weiblich	365	440	1.496	935	265	3.500
	Insgesamt	774	907	2.953	1.905	609	7.147
2.1 ...mit eigener Migrationserfahrung	Männlich	185	510	2.047	1.765	697	5.203
	Weiblich	170	504	2.196	1.772	744	5.387
	Insgesamt	355	1.014	4.243	3.537	1.441	10.591
2.1a darunter Deutsche	Männlich	71	272	871	833	366	2.413
	Weiblich	65	268	908	865	494	2.601
	Insgesamt	136	540	1.780	1.698	860	5.013
2.1b darunter Ausländer/innen	Männlich	114	238	1.176	932	331	2.791
	Weiblich	105	236	1.288	907	250	2.787
	Insgesamt	219	475	2.464	1.839	581	5.577
2.2 ...ohne eigene Migrationserfahrung	Männlich	1.566	648	427	59	17	2.717
	Weiblich	1.486	554	332	45	21	2.437
	Insgesamt	3.052	1.202	759	105	38	5.155
2.2a darunter Deutsche	Männlich	1.271	419	146	21	/	1.860
	Weiblich	1.226	351	123	18	6	1.724
	Insgesamt	2.497	770	269	39	10	3.585
2.2b darunter Ausländer/innen	Männlich	295	229	281	39	13	857
	Weiblich	260	203	208	28	14	713
	Insgesamt	555	432	490	66	28	1.570

/ = Keine Angabe, da eine Berechnungsgröße einen Zahlenwert unter 5.000 aufweist, der wegen statistischer Unsicherheit nicht veröffentlicht wird.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Sonderauswertung des Mikrozensus 2010 für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Tabelle 8: Wanderungen von Deutschen und Ausländern/innen über die Grenzen Deutschlands in den Jahren 1991 bis 2010

Jahr	Wanderungsbewegungen															
	Zuzüge		davon				Fortzüge				Saldo					
	alle		davon		Ausländer		darunter		alle		davon		Ausländer		davon	
	absolut	Deutsche	absolut	darunter	absolut	Ausländer	absolut	darunter	absolut	alle	absolut	Deutsche	absolut	Ausländer	absolut	Ausländer
	alle	absolut	Spätaus- siedler ²⁾	absolut	alle	absolut	Asyl- suchende ³⁾	absolut	alle	absolut	alle	absolut	alle	absolut	absolut	absolut
1991	1.198.978	273.633	221.995	256.112	925.345	596.455	98.915	497.540	+602.523	+174.718	+427.805					
1992	1.502.198	290.850	230.565	438.191	1.211.348	720.127	105.171	614.956	+782.071	+185.679	+596.392					
1993	1.277.408	287.561	218.888	322.599	989.847	815.312	104.653	710.659	+462.096	+182.908	+279.188					
1994	1.082.553	305.037	222.591	127.210	777.516	767.555	138.280	629.275	+314.998	+166.757	+148.241					
1995	1.096.048	303.347	217.898	127.937	792.701	698.113	130.672	567.441	+397.935	+172.675	+225.260					
1996	959.691	251.737	177.751	116.367	707.954	677.494	118.430	559.064	+282.197	+133.307	+148.890					
1997	840.633	225.335	134.419	104.353	615.298	746.969	109.903	637.066	+93.664	+115.432	-21.768					
1998	802.456	196.956	103.080	98.644	605.500	755.358	116.403	638.955	+47.098	+80.553	-33.455					
1999	874.023	200.150	104.916	95.113	673.873	672.048	116.410	555.638	+201.975	+83.740	+118.235					
2000	841.158	191.909	95.615	78.564	649.249	674.038	111.244	562.794	+167.120	+80.665	+86.455					
2001	879.217	193.958	98.484	88.287	685.259	606.494	109.507	496.987	+272.723	+84.451	+188.272					
2002	842.543	184.202	91.416	71.127	658.341	623.255	117.683	505.572	+219.288	+66.519	+152.769					
2003	768.975	167.216	72.885	50.563	601.759	626.330	127.267	499.063	+142.645	+39.949	+102.696					
2004 ³⁾	780.175	177.993	59.093	35.607	602.182	697.633	150.667	546.966	+82.542	+27.326	+55.216					
2005	707.352	128.051	35.522	28.914	579.301	628.399	144.815	483.584	+78.953	-16.764	+95.717					
2006	661.855	103.388	7.747	21.029	558.467	639.064	155.290	483.744	+22.791	-51.902	+74.693					
2007	680.766	106.014	5.792	19.164	574.752	636.854	161.105	475.749	+43.912	-55.091	+99.003					
2008	682.146	108.331	4.362	22.085	573.815	737.889	174.759	563.130	-55.743	-66.428	+10.685					
2009	721.014	114.700	3.360	27.649	606.314	733.796	154.988	578.808	-12.782	-40.288	+27.506					
2010	798.282	114.752	2.350	41.332	683.530	670.605	141.000	529.605	+127.677	-26.248	+153.925					

1) Das BAMF unterscheidet erst seit dem Jahr 1995 zwischen Erst- und Folgeanträgen. Für die Jahre ab 1995 wurden die Zahlen der Erstanträge verwendet.

2) Einschließlich Familienangehörige

3) Überhöhte Wanderungszahlen deutscher Personen aufgrund von statistischen Korrekturen im Land Hessen.

Quelle: Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Migrationsbericht 2010, Seiten 18, 54 und 94

Tabelle 9: Wanderungen von Ausländerinnen und Ausländern in das und aus dem Bundesgebiet in den Jahren 2004 bis 2010

Ausgewählte Herkunftsländer	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	Gesamt	darunter weiblich	Gesamt	darunter weiblich	Gesamt	darunter weiblich	Gesamt	darunter weiblich	Gesamt	darunter weiblich	Gesamt	darunter weiblich	Gesamt	darunter weiblich
1. Griechenland	10.100	3.898	8.920	3.400	8.189	3.143	8.032	3.066	8.302	3.254	8.716	3.403	12.523	4.883
2. Italien	19.001	7.587	17.770	6.959	17.650	6.987	18.184	7.187	19.809	7.724	22.110	8.517	24.520	9.136
3. Bosnien und Herzegowina	8.003	2.810	7.004	2.372	6.579	2.056	6.377	1.728	6.140	1.702	6.080	1.549	6.780	1.574
4. Serbien und Montenegro ¹⁾	20.366	9.017	16.706	8.142	14.398	6.914	1.560	705	916	358				
5. Serbien ¹⁾	-	-	-	-	-	-	10.201	4.578	8.456	3.061	7.834	2.593	17.670	7.102
6. Montenegro ¹⁾	-	-	-	-	-	-	623	271	337	157	417	224	661	326
7. Kroatien	10.118	2.892	8.956	2.558	8.310	2.338	8.418	2.117	8.418	2.172	8.832	2.251	9.939	2.452
8. Mazedonien	3.227	1.324	2.578	1.283	2.463	1.170	2.307	993	2.260	972	2.311	1.086	7.498	3.499
9. Slowenien	2.321	538	1.442	467	1.086	407	1.201	447	1.226	414	1.448	429	1.785	502
10. Marokko	4.332	1.742	3.968	1.691	3.570	1.481	3.179	1.313	3.091	1.284	3.484	1.468	3.201	1.382
11. Portugal	5.483	1.963	4.883	1.723	4.917	1.699	5.375	1.750	5.766	1.803	6.598	1.846	6.418	1.890
12. Spanien	8.484	4.328	8.032	4.037	8.196	4.215	8.571	4.198	9.497	4.628	11.711	5.496	13.607	6.347
13. Türkei	40.689	15.852	34.749	14.824	29.589	12.307	26.694	10.872	26.173	10.126	26.638	10.293	26.951	10.433
14. Tunesien	2.542	600	2.238	612	2.266	676	1.918	578	1.796	507	1.736	548	1.808	561
Summe 1. - 14.²⁾	134.666	52.551	117.246	48.068	107.213	43.393	102.640	39.803	102.187	38.162	107.915	39.703	133.361	50.087
15. Polen	124.629	41.655	146.943	47.667	151.743	47.330	139.967	45.202	119.177	40.912	110.951	38.103	114.726	39.424
16. Rumänien ⁴⁾	23.239	9.104	22.873	9.354	23.353	9.236	42.899	16.971	47.014	17.762	55.741	22.210	73.852	28.699
17. Russische Föderation	27.663	16.057	22.392	13.328	16.425	10.249	14.960	9.375	14.316	9.079	14.880	9.379	15.320	9.699
Alle Länder	602.182	250.093	579.301	239.556	558.467	224.744	574.752	231.307	573.815	229.306	606.314	244.800	683.530	272.343
														Zuzüge
1. Griechenland	19.352	7.663	15.648	6.476	14.273	5.957	14.074	5.893	15.994	6.533	16.433	6.822	11.482	4.602
2. Italien	32.825	12.959	25.144	9.975	23.370	9.321	22.008	8.631	24.674	9.710	25.149	9.767	21.462	8.108
3. Bosnien und Herzegowina	8.016	2.610	6.865	1.958	6.160	1.605	6.525	1.505	7.119	1.761	7.552	1.885	6.664	1.488
4. Serbien und Montenegro ¹⁾	25.679	9.810	18.375	7.140	14.472	5.383	2.451	846	3.787	1.403				
5. Serbien ¹⁾	-	-	-	-	-	-	8.577	3.093	9.404	3.197	12.927	4.456	14.088	5.040
6. Montenegro ¹⁾	-	-	-	-	-	-	256	106	288	109	438	169	502	204
7. Kroatien	11.902	3.152	10.711	3.037	9.868	2.937	10.113	2.889	11.556	3.288	11.769	3.294	10.848	3.008
8. Mazedonien	2.767	923	2.031	764	1.894	690	1.729	574	2.228	722	2.047	688	3.825	1.545
9. Slowenien	2.337	552	1.561	414	1.208	425	1.257	446	1.676	553	1.826	559	1.566	514
10. Marokko	2.847	792	2.514	665	2.057	569	2.139	538	2.629	683	2.488	708	2.230	590
11. Portugal	8.282	2.702	6.303	2.185	6.184	2.031	6.051	2.022	6.700	2.252	7.753	2.478	6.456	1.885
														Fortzüge

12. Spanien	10.814	5.342	8.742	4.305	8.585	4.255	8.132	4.122	10.368	5.176	10.782	5.277	9.366	4.483
13. Türkei	34.933	11.120	31.800	10.570	29.778	10.301	28.345	9.857	34.280	12.259	34.982	12.535	31.298	11.139
14. Tunesien	1.256	266	1.199	250	1.172	254	1.180	274	1.547	338	1.569	354	1.335	263
Summe 1. -14.²⁾	161.010	57.891	130.893	47.739	119.021	43.728	112.840	40.796	132.250	47.984	135.715	48.992	121.122	42.869
15. Polen	94.880	27.965	96.262	26.293	103.402	29.408	110.340	30.523	118.727	35.032	110.580	34.039	93.803	30.165
16. Rumänien	19.376	6.299	19.639	6.673	20.273	7.259	23.290	8.302	37.113	12.947	43.310	16.018	48.231	18.270
17. Russische Föderation	12.920	6.998	19.918	6.433	11.233	6.252	10.227	5.764	13.100	7.429	12.675	7.128	10.936	6.052
Alle Länder	546.965	198.768	483.584	174.638	483.774	177.015	475.749	172.509	563.130	209.290	578.808	217.204	529.605	198.492
Wanderungssaldo														
1. Griechenland	-9.252	-3.765	-6.728	-3.076	-6.084	-2.814	-6.042	-2.826	-7.692	-3.279	-7.717	-3.419	+1.041	+281
2. Italien	-13.824	-5.372	-7.374	-3.016	-5.720	-2.334	-3.824	-1.444	-4.865	-1.986	-3.039	-1.250	+3.058	+1.028
3. Bosnien und Herzegowina	-13	+200	+139	+414	+419	+451	-148	-223	-979	-59	-1472	-336	+116	+86
4. Serbien und Montenegro ¹⁾	-5.313	-793	-1.669	+1.002	-74	+1.531	-891	-141	-2.871	-1.045				
5. Serbien ¹⁾	-	-	-	-	-	-	+1.624	+1.485	-948	-136	-5093	-1863	+3582	+2062
6. Montenegro ¹⁾	-	-	-	-	-	-	+367	+165	+49	+48	-21	+55	+159	+122
7. Kroatien	-1.784	-260	-1.755	-479	-1.558	-599	-1.695	-772	-3.138	-1.116	-2937	-1.043	-909	-556
8. Mazedonien	+460	+401	+547	+519	+569	+480	+578	+419	+32	+250	+264	+398	+3673	+1954
9. Slowenien	-16	-14	-119	+53	-122	-18	-56	+1	-450	-136	-378	-130	+219	-12
10. Marokko	+1.485	+950	+1.454	+1.026	+1.513	+912	+1.040	+775	+462	+601	+996	+760	+971	+792
11. Portugal	-2.799	-739	-1.420	-462	-1.267	-332	-676	-272	-934	-449	-1.155	-632	-38	+5
12. Spanien	-2.330	-1.014	-710	-268	-389	-40	+438	+77	-871	-548	+929	+219	+4.241	+1.864
13. Türkei	+5.756	+4.732	+2.949	+4.254	-189	+2.006	-1.652	+1.016	-8.107	-2.133	-8344	-2.242	-4.347	-706
14. Tunesien	+1.286	+334	+1.039	+362	+1.094	+422	+738	+304	+249	+169	+167	+194	+473	+298
Summe 1. -14.²⁾	-26.344	-5.340	-13.647	+329	-11.808	-335	-10.200	-1.439	-30.063	-9.822	-27.800	-9.289	+12.239	+7.218
15. Polen	+29.749	+13.690	+50.681	+21.374	+48.341	+17.922	+29.627	+14.679	+450	+5.880	+371	+4.064	+20.923	+9.259
16. Rumänien	+3.863	+2.805	+3.234	+2.681	+3.080	+1.977	+19.609	+8.669	+9.901	+4.815	+12.431	+6.192	+25.621	+10.429
17. Russische Föderation	+14.743	+9.059	+10.474	+6.895	+5.192	+3.997	+4.733	+3.611	+1.216	+1.650	+2.205	+2.251	+4.384	+3.647
Alle Länder	+55.217	+51.325	+95.717	+64.918	+74.693	+47.729	+99.003	+58.798	+10.685	+20.016	+27.506	+27.596	+153.925	+73.851

1) Bis 2005 Jugoslawien nach jeweiligem Gebietsstand und einschließlich der Fälle in denen die Angehörigkeit an einen anderen auf dem Gebiet des ehem. Jugoslawien gelegenen Staat nicht bekannt bzw. feststellbar ist.

Ab August 2006 werden neben der Staatsangehörigkeit von ‚Serbien und Montenegro‘ auch die Staatsangehörigkeiten der beiden Nachfolgestaaten ‚Serbien‘ und ‚Montenegro‘ nachgewiesen.

2) Anwerbestaaten

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle 10: Ausländerinnen und Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Aufenthaltsdauer am 31.12.2010
 in Tausend³⁾

Ausgewählte Staatsangehörigkeiten	Insgesamt	davon mit einer Aufenthaltsdauer von... bis unter ... Jahren ²⁾										
		unter 1	1 bis 4	4 bis 6	6 bis 8	8 bis 10	10 bis 15	15 bis 20	20 bis 25	25 bis 30	30 und mehr	
Türkei	1.629,5	13,4	39,0	35,9	48,3	61,1	225,7	261,7	217,1	112,6	614,7	
Italien	517,5	8,9	17,3	9,3	10,1	12,8	50,9	53,6	57,7	46,1	250,9	
Polen	419,4	34,3	87,8	67,6	41,3	29,3	53,2	41,3	40,3	16,5	8,0	
Griechenland	276,7	4,4	7,7	4,6	5,4	8,1	27,2	36,8	40,7	16,9	124,8	
Kroatien	220,2	2,1	4,5	2,9	4,2	5,0	14,4	40,6	17,4	14,0	115,1	
Bosnien-Herzegowina	152,4	2,0	4,8	3,5	4,2	4,9	11,4	69,5	9,1	5,0	38,0	
Portugal	113,2	2,7	6,2	3,0	3,3	4,4	16,9	22,8	10,3	4,6	39,1	
Spanien	105,4	5,3	8,4	4,1	3,3	3,5	8,0	6,7	5,2	4,7	56,2	
Vietnam	84,3	2,9	8,0	4,8	6,0	7,3	13,7	20,3	17,9	2,2	1,2	
Rumänien	126,5	25,9	41,4	9,3	9,6	8,7	12,6	11,7	6,0	0,7	0,6	
Marokko	63,6	2,4	6,7	4,9	5,9	6,0	9,3	6,9	7,0	4,1	10,4	
Mazedonien	66,0	3,6	3,4	2,5	3,0	3,6	8,8	13,1	9,9	2,9	15,4	
Iran	51,9	4,1	6,0	3,0	4,2	5,3	9,7	4,6	8,0	3,1	3,9	
Ungarn	68,9	10,0	16,3	6,1	4,4	4,3	7,1	6,9	6,4	2,8	4,6	
Afghanistan	51,3	6,4	6,8	2,1	3,0	5,7	13,9	8,4	3,6	0,9	0,4	
Libanon	35,8	1,1	3,7	2,4	2,9	2,9	5,6	4,7	9,4	2,0	1,2	
Pakistan	29,2	2,4	4,5	2,5	3,3	2,6	4,9	4,3	2,7	0,8	1,1	
Tunesien	23,0	1,2	3,3	2,6	2,4	2,1	3,2	2,1	1,4	1,0	3,6	
Slowenien	20,0	0,7	1,0	0,5	0,4	0,4	0,9	1,4	1,1	1,0	12,6	
Ausländische Bevölkerung insgesamt¹⁾	6.753,6	318,3	658,9	378,8	404,9	443,3	944,6	958,7	628,8	326,5	1.690,8	

1) Summe aller Staaten (einschließlich der hier genannten Länder).

2) Die Aufenthaltsdauer ergibt sich ohne Berücksichtigung von Unterbrechungen als Differenz zwischen Auszählungssichttag und Datum der ersten Einreise nach Deutschland.

3) Gerundet ab der zweiten Stelle nach dem Komma

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 2, 2010, Tabelle 9

Tabelle 11: Geburten von deutschen und ausländischen Kindern in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1990 bis 2010

Jahr	Lebendgeborene								
	mit deutscher Staatsangehörigkeit ¹⁾								
	darunter: mindestens ein Elternteil deutsch								
				Eltern verheiratet			Eltern nicht verheiratet ⁶⁾		
	insgesamt	gesamt	darunter: Eltern ausländisch ⁴⁾	Vater Deutscher, Mutter Ausländerin ⁵⁾	Mutter Deutsche, Vater Ausländer ⁵⁾	Mutter Deutsche ⁷⁾	Mutter Ausländerin, Vater Deutscher	ausländischer Staatsangehörigkeit	Ausländeranteil ²⁾
1990 ³⁾	727.199	640.879	-	-	-	-	-	86.320	11,9
1991	830.019	739.266	-	17.190	21.467	116.623	-	90.753	10,9
1992	809.114	708.996	-	18.626	21.749	110.309	-	100.118	12,4
1993	798.447	695.573	-	20.227	21.904	106.807	-	102.874	12,9
1994	769.603	668.875	-	21.641	22.226	107.044	-	100.728	13,1
1995	765.221	665.507	-	23.948	23.498	111.214	-	99.714	13,0
1996	796.013	689.784	-	27.192	26.205	122.763	-	106.229	13,3
1997	812.173	704.991	-	29.438	28.246	132.443	-	107.182	13,2
1998	785.034	684.977	-	31.052	28.859	143.330	-	100.057	12,7
1999	770.744	675.528	-	32.523	30.000	155.417	-	95.216	12,4
2000	766.999	717.223	41.257	36.206	32.410	163.086	2.764	49.776	6,5
2001	734.475	690.302	38.600	37.718	32.498	167.680	3.143	44.173	6,0
2002	719.250	677.825	37.568	41.000	33.509	170.915	4.069	41.425	5,8
2003	706.721	667.366	36.819	43.483	34.685	173.305	4.753	39.355	5,6
2004	705.622	669.408	36.863	45.841	35.912	178.992	5.581	36.214	5,1
2005	685.795	655.534	40.156	46.003	35.025	181.105	5.909	30.261	4,4
2006	672.724	643.548	39.089	46.295	34.340	182.525	6.109	29.176	4,3
2007	684.862	653.523	35.666	46.600	35.006	190.979	6.588	31.339	4,6
2008	682.514	648.632	30.336	44.398	33.836	198.365	6.828	33.882	5,0
2009	665.126	632.415	28.977	42.568	32.856	196.651	7.410	32.711	4,9
2010	677.947	644.463	29.492	42.768	33.085	203.089	7.736	33.484	4,9

1) Seit 1975 erhält jedes Kind, bei dem mindestens ein Elternteil Deutscher ist, die deutsche Staatsangehörigkeit.

2) Anteil der Lebendgeborenen ohne deutsche Staatsangehörigkeit an der Gesamtzahl der Lebendgeborenen.

3) Bis 1990 alte Bundesländer, ab 1991 gesamtdeutsche Zahlen.

4) Seit 01.01.2000 erwerben Kinder ausländischer Eltern neben den Staatsangehörigkeiten der Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn mindestens ein Elternteil seit mindestens 8 Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland hat und eine Niederlassungserlaubnis oder nunmehr ein unbefristetes Aufenthaltsrecht besitzt. Dies gilt auch, wenn ein Elternteil eine Aufenthaltserlaubnis auf Grund des Freizügigkeitsabkommens zwischen der EU bzw. deren Mitgliedstaaten und der Schweizerischen Eidgenossenschaft besitzt.

5) Einschließlich nicht aufgliederbarer Gruppen, unbekanntes Ausland, ungeklärte Fälle sowie ohne Angabe.

6) Die Angaben zum nichtehelichen Vater werden bei der Geburt des Kindes aufgrund der Kindschaftsrechtsreform seit dem Berichtsjahr 2000 nachgewiesen.

7) In diesen Zahlen sind auch Kinder mit einem ausländischen Vater enthalten. Im Jahr 2007 waren dies 8.792 Kinder.

Quelle: Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Migrationsbericht 2010, Seite 295f

Tabelle 12: Eheschließungen von deutschen und ausländischen Partnern in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1960 bis 2010

Jahr	Eheschließungen ¹⁾ insgesamt	darunter zwischen Deutschen	darunter von oder mit ausländischen Partnern				
			zusammen		beide Ehepartner Ausländer		
					darunter mit gleicher Staatsan- gehörigkeit	Frau Deutsche, Mann Ausländer	Mann Deutscher, Frau Ausländerin
Früheres Bundesgebiet							
1960	521.445	500.362	21.083	1.625	998	15.600	3.858
1970	444.510	411.514	32.996	8.199	6.749	14.645	10.152
1980	362.408	327.023	35.385	7.374	5.753	18.927	9.084
1990	414.475	367.936	46.539	6.755	3.175	22.031	17.753
Deutschland							
1991	454.291	402.825	51.466	7.511	2.948	24.148	19.807
1996	427.297	357.073	70.224	12.680	4.615	27.907	29.637
1997	422.776	348.939	73.837	12.452	4.563	30.198	31.187
1998	417.420	346.835	70.585	11.356	4.531	27.402	31.827
1999	430.674	360.556	70.118	11.549	4.693	26.234	32.335
2000	418.550	345.477	73.073	11.911	7.043	27.323	33.839
2001	389.591	317.496	72.095	11.408	6.895	25.186	35.501
2002	391.963	318.244	73.719	11.251	6.811	26.057	36.411
2003	382.911	312.145	70.766	10.568	6.164	25.015	35.183
2004	395.992	330.535	65.457	9.219	5.233	23.474	32.764
2005	388.451	329.455	58.996	8.493	4.944	21.113	29.390
2006	373.681	319.384	54.297	7.578	4.470	19.748	26.971
2007	368.922	318.082	50.840	7.299	4.388	18.608	24.933
2008	377.055	328.311	48.744	7.302	4.462	18.154	23.288
2009	378.439	326.780	51.659	7.373	4.581	19.167	25.119
2010	382.047	330.754	51.293	7.495	4.908	19.103	24.695

1) Standesamtlich registrierte Eheschließungen in Deutschland. Nicht enthalten sind Eheschließungen in Konsulaten anderer Staaten und im Ausland.

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle 13: Eheschließungen in der Bundesrepublik Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten der Ehepartner in den Jahren 1960 bis 2010¹⁾

	1960	1970	1980	1990	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Deutsche Frau mit Mann nebenstehender Staatsangehörigkeit											
Frankreich	567	914	680	616	419	376	403	385	368	459	449
Griechenland	266	399	452	511	491	529	495	467	451	479	501
Vereinigtes Königreich	708	586	975	1.148	769	801	797	765	796	791	783
Italien	1.215	2.277	2.301	2.085	1.885	1.813	1.706	1.731	1.872	1.901	1.888
Serbien und Montenegro ²⁾	331	629	958	1.524	4.763	1.140	986	709	573	371	410
Niederlande	1.086	1.182	863	866	738	682	691	657	636	683	682
Österreich	1.191	1.783	1.200	1.085	934	850	795	823	800	824	847
Philippinen	-	3	31	38	13	11	6	8	16	8	26
Polen	194	110	125	1.166	819	616	617	534	507	540	467
Rumänien	19	9	48	273	302	305	241	187	168	155	190
Russ. Föderation ³⁾	93	12	6	116	569	333	288	210	239	226	225
Spanien	198	335	492	492	433	396	373	381	411	399	360
Thailand	-	20	31	37	37	12	13	9	10	14	10
Türkei	71	404	3.339	2.767	4.320	4.108	3.753	3.839	3.774	4.146	4.123
Ukraine	-	-	-	-	244	158	139	130	117	138	143
Vereinigte Staaten	6.062	2.841	2.472	2.987	1.133	1.347	1.142	1.239	1.157	1.168	1.117
Deutscher Mann mit Frau nebenstehender Staatsangehörigkeit											
Frankreich	235	773	606	596	585	517	449	436	448	436	424
Griechenland	25	266	256	290	354	342	314	318	306	294	276
Vereinigtes Königreich	99	346	381	354	303	294	269	271	249	263	251
Italien	239	457	487	836	988	969	945	972	982	1.040	1.003
Serbien und Montenegro ²⁾	126	1.739	1.204	1.750	1.086	675	661	507	458	376	474
Niederlande	742	1.257	568	557	453	371	323	317	372	329	316
Österreich	1.087	1.568	969	1.091	867	847	753	735	744	746	782
Philippinen	-	12	424	1.155	530	266	280	267	306	338	358
Polen	58	118	293	3.193	5.210	4.479	4.319	4.205	3.698	3.399	3.071
Rumänien	3	20	28	439	1.740	1.785	1.413	912	842	824	824
Russ. Föderation ³⁾	22	13	8	431	2.402	2.021	1.753	1.671	1.546	1.859	1.892
Spanien	28	263	297	455	510	471	437	406	428	422	388
Thailand	-	4	248	982	2.372	2.054	1.702	1.473	1.064	1.290	1.198
Türkei	12	182	426	691	1.464	1.753	1.706	1.874	1.894	2.268	2.321
Ukraine	-	-	-	-	1.554	1.448	1.228	1.138	964	1.088	1.145
Vereinigte Staaten	97	297	317	443	440	375	384	375	357	426	409
Beide Ehepartner mit gleicher Staatsangehörigkeit											
Frankreich	3	28	20	8	16	18	14	17	25	23	29
Griechenland	33	2.415	782	45	99	105	96	95	99	92	107
Vereinigtes Königreich	2	15	44	29	21	32	18	26	33	28	21
Italien	70	622	953	1.033	1.145	801	768	803	810	776	791
Serbien und Montenegro ²⁾	65	1.363	516	215	1.710	548	501	424	371	228	247
Niederlande	37	67	34	33	42	71	76	78	70	74	93
Österreich	85	150	61	41	54	75	57	72	56	76	76
Philippinen	-	-	-	-	2	3	-	1	2	-	-
Polen	38	13	52	771	195	273	296	306	326	352	373
Rumänien	1	-	-	-	62	130	91	87	90	112	129
Russ. Föderation ³⁾	8	2	1	13	61	54	39	45	41	38	38
Spanien	44	645	239	24	13	20	22	12	20	15	14
Thailand	-	-	-	-	1	5	3	-	1	1	1
Türkei	-	170	2.417	276	1.367	1.165	1.085	1.147	1.281	1.440	1.536
Ukraine	-	-	-	-	59	43	47	30	37	38	28
Vereinigte Staaten	522	853	331	349	81	127	99	82	65	45	53

1) Bis 1990 Zahlen für das frühere Bundesgebiet.

2) Bis 2003 Jugoslawien nach jeweiligem Gebietsstand und einschließlich der Fälle in denen die Angehörigkeit an einen anderen auf dem Gebiet des ehem. Jugoslawien gelegenen Staat nicht bekannt bzw. feststellbar ist. Ab August 2006 werden neben der Staatsangehörigkeit von ‚Serbien und Montenegro‘ auch die Staatsangehörigkeiten der beiden Nachfolgestaaten ‚Serbien‘ und ‚Montenegro‘ nachgewiesen. Ab 2008 auch ‚Serbisch, einschließlich Kosovo‘.

3) Bis 1990 Sowjetunion.

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle 14: Integrationskurse 2005 bis 2011 – Struktur der Kursteilnehmer

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Seit 01.01.2005
neue Teilnahmerechtigungen	215.655	143.392	141.591	155.504	145.934	115.427	119.829	1.037.332
davon an freiwillig teilnehmende Neuzuwanderer	19.243	14.969	13.082	12.718	12.263	10.119	9.477	91.871
davon an freiwillig teilnehmende bereits länger in Deutschland lebende Ausländer	96.606	58.383	55.844	57.207	51.848	31.073	42.987	393.948
davon an freiwillig teilnehmende Deutsche	-	-	7.319	19.198	15.817	9.908	8.592	60.834
davon an Spätaussiedler ¹⁾	35.379	5.403	4.233	3.084	2.304	1.556	1.383	53.342
davon an teilnahmeverpflichtete Neuzuwanderer	45.161	43.809	39.221	30.717	33.474	34.486	34.781	261.649
davon an teilnahmeverpflichtete bereits länger in Deutschland lebende Ausländer	19.266	20.828	16.650	3.948	2.482	2.108	1.927	67.209
davon an teilnahmeverpflichtete ALG II-Bezieher	-	-	5.242	28.632	27.746	26.177	20.682	108.479
Neue Kursteilnehmer	130.728	117.954	114.365	121.275	116.052	88.629	96.857	785.860
davon besuchten einen allgemeinen Integrationskurs	117.906	99.623	87.545	81.774	77.227	60.191	68.464	592.730
davon besuchten einen Alphabetisierungskurs ²⁾	2.884	7.331	12.546	16.905	16.338	12.093	11.678	79.775
davon besuchten einen Eltern- bzw. Frauenintegrationskurs	7.875	10.063	13.070	15.914	16.394	12.151	12.859	88.326
davon besuchten einen Jugendintegrationskurs	2.063	899	1.064	1.442	1.458	1.551	1.973	10.450
davon besuchten einen Förderkurs	-	-	12	3.595	2.833	1.476	1.124	9.040
davon besuchten einen Intensivkurs	-	-	-	473	514	142	62	1.191
davon teilnahmeverpflichtete Neuzuwanderer	21.269	33.224	35.375	25.474	26.918	26.819	29.405	198.484
davon teilnahmeverpflichtete bereits länger in Deutschland lebende Ausländer	9.753	16.196	14.835	4.696	2.446	1.725	1.731	51.382
davon teilnahmeverpflichtete ALG II-Bezieher	-	-	1.490	18.827	21.265	19.565	17.990	79.137
Kursabsolventen	31.478	76.401	67.052	73.557	70.968	83.818	73.647	476.921
Prüfungsteilnehmer ³⁾ insgesamt	17.482	50.952	43.853	78.163	104.387	103.875	92.547	491.259
davon Prüfung bestanden	12.151	36.599	29.544	37.438	47.154	51.791	49.777	264.454
davon in %								
B1								
A2								
aller Kursabsolventen ⁴⁾	38,6	47,9	44,1	50,9	66,4	61,8	67,6	55,5
aller Prüfungsteilnehmer ⁴⁾	69,5	71,8	67,4	47,9	45,2	49,9	53,8	53,8
betreute Kinder	1.276	2.402	6.871	7.700	5.300	3.355	2.735	29.639
Frauenanteil in den Kursen	61,4%	65,5%	67,9%	66,7%	64,2%	63,6%	64,0%	64,7%
Neue Kursteilnehmerinnen insgesamt	80.211	77.262	77.613	80.850	74.459	56.374	61.991	508.760

1) Spätaussiedler können nicht teilnahmeverpflichtet werden.

2) 2005 und 2006 Integrationskurs mit Alphabetisierung.

3) Prüfungsteilnehmer einschließlich Prüfungswiederholer. 2005 - 2007: nur Teilnahme an „Zertifikat Deutsch“ (B1) möglich, freiwillige und für Teilnehmer kostenpflichtige Testteilnahme, 2008 - 1.Hj. 2009: Teilnahme an „Zertifikat Deutsch“ (B1) oder alternativ an „Start Deutsch 2“ (A2), verpflichtende Testteilnahme, seit 07/2007 für Teilnehmer kostenfrei, ab 2. Hj. 2009: Teilnahme an einheitlicher skalierte Sprachprüfung „DTZ – Deutsch-Test für Zuwanderer“

4) Bezogen auf Personen, die B1-Prüfung bestanden haben, da nur mit diesem Sprachniveau der Integrationskurs gemäß AufenthG als erfolgreich abgeschlossen gilt.

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2012.

Tabelle 15: Betreuungsquoten von Kindern unter 3 Jahren mit und ohne Migrationshintergrund in öffentlich geförderter Kindertagespflege und Kindertageseinrichtungen nach Ländern am 01.03.2011
in Prozent

Bundesland	Betreuungsquote von Kindern in %	
	mit Migrationshintergrund unter 3 Jahre	ohne Migrationshintergrund unter 3 Jahre
Baden-Württemberg	15	24
Bayern	13	23
Hamburg	20	41
Hessen	14	26
Niedersachsen	9	22
Nordrhein-Westfalen	10	19
Rheinland-Pfalz	19	27
Schleswig-Holstein	12	24
Deutschland	14	30
Früheres Bundesgebiet ohne Berlin	13	23
Neue Länder mit Berlin	24	52

Hinweis zu den Daten:

Die Anzahl der Kinder mit und ohne Migrationshintergrund in der Bevölkerung wurde durch die Auswertung von Mikrozensus und Bevölkerungsstatistik ermittelt. Der Mikrozensus erhebt detailliert Angaben, aus denen der Migrationshintergrund einer Person abgeleitet werden kann. Für die Auswertung des Mikrozensus wurde eine Variable gebildet, die der Definition von Migrationshintergrund in den Statistiken der Kindertagesbetreuung („mindestens ein Elternteil ist ausländischer Herkunft“) entspricht. Ein Vergleich mit anderen Ergebnissen zum Migrationshintergrund ist daher nicht möglich.

Die Ergebnisse werden nur auf Ebene des Bundes sowie für die Bundesländer im früheren Bundesgebiet (ohne Saarland und Bremen) sowie für die Neuen Länder (mit Berlin) insgesamt dargestellt. Aufgrund zu schwacher Besetzungszahlen der interessierenden Altersgruppen in den übrigen Bundesländern werden migrationsspezifische Betreuungsquoten dort nicht nachgewiesen, da die hochgerechneten Werte unter 10 000 liegen und damit in ihrer Aussagekraft eingeschränkt sind. Grund hierfür ist, dass die Stichprobenbasis beim Mikrozensus Zufallsfehler bedingt und damit einen einfachen relativen Standardfehler, der umso größer wird, je schwächer ein Merkmal besetzt ist.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2012, eigene Überarbeitung der Darstellung

Tabelle 16: Betreuungsquoten von Kindern im Alter von 3 bis unter 6 Jahren mit und ohne Migrationshintergrund in öffentlich geförderter Kindertagespflege und Kindertageseinrichtungen nach Ländern am 01.03.2011 in Prozent

Bundesland	Betreuungsquote von Kindern in %	
	mit Migrationshintergrund 3 bis unter 6 Jahre	ohne Migrationshintergrund 3 bis unter 6 Jahre
Baden-Württemberg	90	99
Bayern	77	96
Hamburg	70	99
Hessen	90	95
Niedersachsen	83	95
Nordrhein-Westfalen	89	94
Rheinland-Pfalz	96	98
Schleswig-Holstein	77	93
Deutschland	85	97
Früheres Bundesgebiet ohne Berlin	86	96
Neue Länder mit Berlin	76	99

Hinweis zu den Daten:

Die Anzahl der Kinder mit und ohne Migrationshintergrund in der Bevölkerung wurde durch die Auswertung von Mikrozensus und Bevölkerungsstatistik ermittelt. Der Mikrozensus erhebt detailliert Angaben, aus denen der Migrationshintergrund einer Person abgeleitet werden kann. Für die Auswertung des Mikrozensus wurde eine Variable gebildet, die der Definition von Migrationshintergrund in den Statistiken der Kindertagesbetreuung („mindestens ein Elternteil ist ausländischer Herkunft“) entspricht. Ein Vergleich mit anderen Ergebnissen zum Migrationshintergrund ist daher nicht möglich.

Die Ergebnisse werden nur auf Ebene des Bundes sowie für die Bundesländer im früheren Bundesgebiet (ohne Saarland und Bremen) sowie für die Neuen Länder (mit Berlin) insgesamt dargestellt. Aufgrund zu schwacher Besetzungszahlen der interessierenden Altersgruppen in den übrigen Bundesländern werden migrationspezifische Betreuungsquoten dort nicht nachgewiesen, da die hochgerechneten Werte unter 10 000 liegen und damit in ihrer Aussagekraft eingeschränkt sind. Grund hierfür ist, dass die Stichprobenbasis beim Mikrozensus Zufallsfehler bedingt und damit einen einfachen relativen Standardfehler, der umso größer wird, je schwächer ein Merkmal besetzt ist.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2012, eigene Überarbeitung der Darstellung

Tabelle 17: Ausländische Schüler/innen nach Schularten in ausgewählten Bundesländern
in Prozent

Bundesland	insgesamt	Hauptschule	Realschule	Gymnasium	Förderschule
Baden-Württemberg	10,6	25,3	8,8	4,5	19,6
Bayern	6,9	15,3	5,1	3,9	10,3
Berlin	13,8	29,8	19,4	10,9	14,7
Bremen	12,5	20,7	-	9,0	23,6
Hamburg	12,7	27,3	18,3	8,8	22,9
Hessen	10,9	29,2	15,4	7,2	18,5
Niedersachsen	5,7	11,5	5,6	2,9	11,1
Nordrhein-Westf.	11,0	22,1	10,3	4,6	17,5
Rheinland-Pfalz	5,9	15,7	4,9	3,3	9,0
Saarland	8,4	5,7	3,2	3,9	11,2
Schleswig-Holstein	3,7	9,7	4,4	2,2	5,8
Deutschland gesamt	8,3	19,4	8,3	4,4	13,0

Tabelle 18: Schulabschlüsse an allgemeinbildenden Schulen¹⁾

Abschlussart	2005/2006						2006/2007						2007/2008						2008/2009						2009/2010					
	insg.		Männer		Frauen		insg.		Männer		Frauen		insg.		Männer		Frauen		insg.		Männer		Frauen		insg.		Männer		Frauen	
	Anteile in %																													
insgesamt	4,0	5,0	2,9	2,6	3,3	4,1	2,6	3,0	3,5	2,4	2,6	3,0	3,5	2,4	2,7	3,3	2,1													
Ohne Hauptschul- abschluss	3,4	4,3	2,5	2,2	2,8	3,5	2,2	2,5	3,0	2,0	2,2	2,5	3,0	2,0	2,3	2,8	1,8													
Ausländer	10,2	12,3	7,9	7,2	8,5	10,4	6,6	7,3	8,7	5,9	6,6	7,3	8,7	5,9	6,8	8,3	5,3													
insgesamt	24,7	28,1	21,2	20,6	22,7	25,8	19,6	21,5	24,5	18,4	19,6	21,5	24,5	18,4	21,5	24,8	18,3													
Deutsche	22,8	26,4	19,2	18,6	20,7	23,9	17,5	19,5	22,7	16,4	17,5	19,5	22,7	16,4	19,6	22,9	16,3													
Ausländer	44,2	46,1	42,4	42,0	42,5	45,1	39,9	41,0	43,3	38,6	39,9	41,0	43,3	38,6	40,2	43,1	37,3													
insgesamt	43,2	42,3	44,1	43,2	42,2	42,1	42,3	42,4	42,3	42,5	42,3	42,4	42,3	42,5	42,0	42,0	42,0													
Deutsche	44,1	43,4	44,9	43,8	42,8	43,0	42,7	42,9	43,0	42,8	42,7	42,9	43,0	42,8	42,4	42,7	42,2													
Realschul- abschluss	33,7	31,5	36,0	36,6	35,6	33,0	38,2	37,6	35,9	39,3	38,2	37,6	35,9	39,3	38,1	35,9	40,3													
insgesamt	28,1	24,6	31,7	33,6	31,8	28,0	35,6	33,2	29,6	36,7	35,6	33,2	29,6	36,7	33,7	29,9	37,6													
Deutsche	29,6	25,9	33,4	35,5	33,6	29,6	37,6	35,0	31,3	38,7	37,6	35,0	31,3	38,7	35,6	31,6	39,7													
Hochschulreife	11,9	10,1	13,7	14,1	13,4	11,5	15,3	14,1	12,1	16,1	15,3	14,1	12,1	16,1	14,9	12,7	17,1													

1) ohne Förderschulen

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle 19: Bevölkerung (ab 15 Jahre) nach Migrationshintergrund, schulischem Abschluss und Geschlecht im Jahr 2010

Migrationsstatus	Geschlecht	Mittlere Reife, Fachhochschulreife						kein Abschluss ³⁾			Gesamt ¹⁾		
		Hauptschule ³⁾			Polytechnische OS ³⁾			20-24-Jährige			20-24-Jährige		
		Jährige	Gesamt	Jährige	Gesamt	Jährige	Gesamt	Jährige	Gesamt	Jährige	Gesamt	Jährige	Gesamt
Bevölkerung insgesamt	Männlich	23,9	38,4	33,7	27,9	38,8	29,5	3,6	4,1	2,445	33,070		
	Weiblich	15,2	38,8	34,1	32,1	47,9	24,6	2,9	4,5	2,344	34,894		
	Insgesamt	19,6	38,6	33,9	30,1	43,2	27,0	3,3	4,3	4,789	67,964		
1 Personen ohne Migrationshintergrund	Männlich	21,7	38,8	35,4	29,3	40,0	29,8	2,9	2,1	1,898	27,320		
	Weiblich	13,0	40,4	35,0	34,0	50,1	23,6	1,9	2,0	1,833	29,109		
	Insgesamt	17,5	39,6	35,2	31,7	44,9	26,6	2,4	2,0	3,731	56,428		
2 Personen mit Migrationshintergrund	Männlich	31,3	36,8	28,0	21,1	34,6	28,1	6,2	14,0	5,751	5,751		
	Weiblich	22,7	30,9	30,9	22,9	39,9	29,3	6,5	16,9	5,11	5,785		
	Insgesamt	27,2	33,8	29,4	22,0	37,1	28,7	6,2	15,5	1,058	11,536		
2a darunter Deutsche	Männlich	28,9	37,5	32,4	25,6	35,2	28,2	3,5	8,7	3,15	2,686		
	Weiblich	18,0	32,0	35,2	28,8	44,4	29,2	2,5	10,1	2,84	2,803		
	Insgesamt	23,7	34,7	33,7	27,2	39,5	28,7	3,2	9,4	6,00	5,489		
2b darunter Ausländer/innen	Männlich	34,5	36,2	22,0	17,2	33,6	28,0	9,5	18,6	2,32	3,064		
	Weiblich	28,6	29,9	25,6	17,3	34,8	29,4	11,0	23,4	2,27	2,982		
	Insgesamt	31,6	33,1	23,7	17,2	34,2	28,7	10,5	21,0	4,59	6,047		
2.1 ...mit eigener Migrationserfahrung	Männlich	31,9	36,8	26,5	19,7	35,0	28,4	6,6	15,1	3,17	4,859		
	Weiblich	22,0	30,8	30,0	21,6	40,1	29,3	8,0	18,3	3,27	5,070		
	Insgesamt	26,8	33,7	28,2	20,7	37,5	28,9	7,3	16,7	6,45	9,929		
2.1a darunter Deutsche	Männlich	34,1	39,1	33,0	24,6	29,5	27,4	3,4	8,9	1,76	2,273		
	Weiblich	18,8	33,0	37,5	28,2	41,5	28,2	2,8	10,5	1,76	2,465		
	Insgesamt	26,4	36,0	35,2	26,5	35,2	27,8	3,4	9,8	3,52	4,737		
2.1b darunter Ausländer/innen	Männlich	29,6	34,7	18,3	15,4	41,5	29,4	10,6	20,6	1,42	2,586		
	Weiblich	25,8	28,6	21,2	15,4	39,1	30,3	13,9	25,7	1,51	2,605		
	Insgesamt	27,7	31,7	19,9	15,4	40,4	29,8	12,0	23,1	2,92	5,191		
2.2 ...ohne eigenen Migrationserfahrung	Männlich	30,6	36,9	30,1	28,7	34,1	26,3	5,7	8,0	2,29	8,92		
	Weiblich	23,9	31,9	32,6	31,7	39,7	29,2	3,8	7,3	1,84	7,15		
	Insgesamt	27,6	34,7	31,2	30,1	36,6	27,6	4,6	7,6	4,13	1,607		
2.2a darunter Deutsche	Männlich	23,0	28,6	30,9	31,2	42,4	32,9	3,6	7,5	1,39	4,13		
	Weiblich	16,7	24,0	31,5	33,1	49,1	36,1	2,2	6,8	1,08	3,38		
	Insgesamt	20,2	26,5	31,6	32,1	45,3	34,4	2,8	7,2	2,47	7,51		
2.2b darunter Ausländer/innen	Männlich	42,2	44,1	27,8	26,8	21,1	20,9	8,9	8,4	9,0	4,78		
	Weiblich	34,2	38,7	34,2	30,5	26,3	23,1	2,2	7,7	7,6	3,77		
	Insgesamt	38,6	41,8	30,7	28,4	23,5	21,8	7,2	8,1	1,66	8,55		

1) ohne „noch in schulischer Ausbildung“ sowie „keine Angabe zum Schulabschluss oder zur Art des Abschlusses“

2) keine Angabe, da eine Berechnungsgröße einen Zahlenwert unter 5.000 aufweist, der wegen statistischer Unsicherheit nicht veröffentlicht wird.

3) Angaben in Prozent

Quelle: Statistisches Bundesamt; Sonderauswertung des Mikrozensus 2010 für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.

Tabelle 20: Ausbildungsbeteiligungsquoten Deutsche und Ausländer im Bundesgebiet in den Jahren 1993 bis 2009
in Prozent nach näherungsweise Berechnung¹⁾

Jahr	Ausbildungsbeteiligungsquote in %						Insgesamt
	Deutsche davon:			Ausländer davon:			
	Insgesamt	Frauen	Männer	Insgesamt	Frauen	Männer	
1993	69,6	58,2	80,5	32,8	24,6	40,3	65,8
1994	67,1	55,6	78,0	33,9	25,0	42,1	65,2
1995	66,0	54,2	77,1	33,2	24,8	41,0	65,9
1996	64,9	53,2	76,1	32,7	25,2	39,7	64,8
1997	65,1	53,5	76,2	32,3	25,5	38,8	65,8
1998	64,7	53,2	75,8	31,1	24,9	36,8	66,5
1999	64,7	53,6	75,4	30,4	24,9	35,4	68,7
2000	63,4	53,0	73,5	30,0	25,2	34,6	67,2
2001	63,0	52,8	72,8	29,3	25,2	33,2	65,5
2002	61,0	51,1	70,5	28,0	24,8	31,1	60,5
2003	60,0	49,7	69,9	27,1	24,5	29,7	59,5
2004	58,8	48,0	69,1	25,2	22,6	27,6	59,5
2005	57,5	46,6	68,0	23,7	21,2	26,1	57,8
2006	56,9	45,9	67,5	23,0	20,7	25,2	59,9
2007	57,6	46,1	68,5	23,9	21,3	26,3	64,9
Neuberechnung ab 2007 (Revision Berufsbildungsstatistik)							
2007	68,8	57,9	79,2	30,2	26,8	33,6	64,9
2008	68,2	58,0	77,9	32,2	28,9	35,4	64,6
2009	64,3	55,5	72,7	31,4	29,1	33,6	61,0

1) Da die Berufsbildungsstatistik das Alter bis 2006 lediglich für die Neuabschlüsse insgesamt und nicht für Deutsche und Ausländer/-innen getrennt erfasst, werden für diese Quoten die Auszubildenden (Bestände) auf die Bevölkerung im Alter von 18 bis unter 21 Jahren bezogen.

Quelle: Bevölkerungsfortschreibung des Statistischen Bundesamtes und Datenbank Aus- und Weiterbildungsstatistik des Bundesinstituts für Berufsbildung auf Basis der Daten der Berufsbildungsstatistik der statistischen Ämter des Bundes und der Länder (Erhebung zum 31.12.); Berechnungen des BIBB

Tabelle 21: Bevölkerung nach Migrationshintergrund, Alter und beruflichem Abschluss im Jahr 2010

Migrationsstatus	Altersgruppe	Insgesamt ¹⁾	Abschluss	Berufsqualifizierender	Meister-/	Fachhochschule,	Kein
			einer Lehrausbildung o. ä. ²⁾	Abschluss, Berufsfachschule	Techniker- oder gleichwertiger Abschluss	wissenschaftliche Hochschule, Kunsthochschule	
		1 000	%	%	%	%	%
	15-19 Jahre	2.959	3,3	0,3	/	/	96,3
	20-24 Jahre	3.156	56,9	2,4	3,7	3,7	33,3
	25-34 Jahre	9.190	53,3	2,1	6,9	20,7	16,9
	35-64 Jahre	34.681	55,7	1,8	9,6	17,2	15,7
Bevölkerung insgesamt	Gesamt 15-64 Jahre	49.986	52,2	1,8	8,1	16,0	21,8
	15-19 Jahre	2.167	3,7	0,3	/	/	95,8
	20-24 Jahre	2.457	61,9	2,5	4,3	3,5	27,8
	25-34 Jahre	6.886	57,6	2,2	8,0	21,4	10,8
1 Personen ohne Migrationshintergrund	35-64 Jahre	28.597	59,6	1,8	10,5	17,6	10,5
	Gesamt 15-64 Jahre	40.108	56,3	1,8	9,1	16,5	16,2
	15-19 Jahre	792	2,0	/	/	/	97,7
	20-24 Jahre	699	39,3	2,1	2,0	4,1	52,4
	25-34 Jahre	2.303	40,8	1,8	3,6	18,6	35,1
2 Personen mit Migrationshintergrund	35-64 Jahre	6.084	37,5	1,7	5,1	15,5	40,3
	Gesamt 15-64 Jahre	9.878	35,6	1,6	4,1	14,2	44,5
	15-19 Jahre	492	2,0	/	/	/	97,6
	20-24 Jahre	378	47,6	2,4	2,4	2,4	45,5
	25-34 Jahre	959	53,8	2,4	4,8	13,7	25,2
	35-64 Jahre	2.721	45,9	2,1	6,6	16,1	29,3
2a darunter Deutsche	Gesamt 15-64 Jahre	4.550	43,0	2,0	5,2	12,7	37,2
	15-19 Jahre	301	2,0	/	/	/	97,7
	20-24 Jahre	320	30,0	1,9	1,6	6,6	60,3
	25-34 Jahre	1.345	31,4	1,3	2,8	22,2	42,2
2b darunter Ausländer/innen	35-64 Jahre	3.363	30,7	1,3	3,9	15,0	49,1
	Gesamt 15-64 Jahre	5.329	29,3	1,3	3,3	15,4	50,8
	15-19 Jahre	239	2,5	/	/	/	97,1
	20-24 Jahre	437	37,5	2,1	2,1	5,5	52,9
	25-34 Jahre	1.856	37,2	1,8	3,5	20,5	37,0
2.1 ...mit eigener Migrationserfahrung	35-64 Jahre	5.710	36,7	1,7	5,0	15,6	41,1
	Gesamt 15-64 Jahre	8.242	35,9	1,7	4,3	15,7	42,4
	15-19 Jahre	118	/	/	/	/	96,6
	20-24 Jahre	235	49,8	2,6	/	2,6	43,4
	25-34 Jahre	789	53,9	2,5	4,8	13,2	25,6
2.1a darunter Deutsche	35-64 Jahre	2.609	45,8	2,1	6,6	15,9	29,6
	Gesamt 15-64 Jahre	3.750	46,4	2,2	5,7	14,0	31,7
	15-19 Jahre	121	/	/	/	/	97,5
	20-24 Jahre	202	23,3	/	/	8,9	63,9
	25-34 Jahre	1.067	24,8	1,3	2,6	26,0	45,5
2.1b darunter Ausländer/innen	35-64 Jahre	3.101	29,0	1,3	3,6	15,3	50,8
	Gesamt 15-64 Jahre	4.492	27,0	1,3	3,2	17,1	51,3
	15-19 Jahre	553	1,8	/	/	/	98,0
	20-24 Jahre	262	42,4	2,3	/	/	51,1
	25-34 Jahre	447	55,7	1,6	4,3	11,0	27,5
2.2 ...ohne eigene Migrationserfahrung	35-64 Jahre	374	50,0	/	7,2	13,9	27,5
	Gesamt 15-64 Jahre	1.636	34,1	1,2	3,1	6,5	55,2
	15-19 Jahre	374	1,9	/	/	/	98,1
	20-24 Jahre	143	44,1	/	/	/	49,0
	25-34 Jahre	170	53,5	/	5,3	15,9	23,5
2.2a darunter Deutsche	35-64 Jahre	112	47,3	/	8,0	19,6	24,1
	Gesamt 15-64 Jahre	799	26,8	1,0	2,6	6,5	63,1
	15-19 Jahre	179	/	/	/	/	98,3
	20-24 Jahre	119	40,3	/	/	/	53,8
	25-34 Jahre	277	57,0	/	3,6	7,9	30,0
2.2b darunter Ausländer/innen	35-64 Jahre	262	51,1	/	6,9	11,5	29,0
	Gesamt 15-64 Jahre	837	41,1	1,3	3,5	6,5	47,7

1) Gesamtzahl der Bevölkerung in den Altersgruppen, die sich nicht in berufsqualifizierender Ausbildung befinden und Angaben zum beruflichen Abschluss machen.

2) Einschließlich Anlernausbildung.

3) Einschließlich Berufspraktikum und Berufsvorbereitungsjahr.

/ = Keine Angabe, da eine Berechnungsgröße einen Zahlenwert unter 5.000 aufweist, der wegen statistischer Unsicherheit nicht veröffentlicht wird.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Sonderauswertung des Mikrozensus 2010 für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Tabelle 22: Erwerbstätige (15-64 Jahre) nach Migrationshintergrund und Geschlecht in den Jahren 2005 bis 2010

Migrationsstatus	Geschlecht	2005		2008		2010		Veränderung 2008/2010	
		1.000	% ¹	1.000	% ¹	1.000	% ¹	in % ²	in %-Punkten
Bevölkerung insgesamt	männlich	19.813	54,9	20.785	54,6	20.637	53,9	-0,7	-0,7
	weiblich	16.244	45,1	17.305	45,4	17.633	46,1	1,9	0,7
	insgesamt	36.057	100,0	38.089	100,0	38.270	100,0	0,5	0,0
1.) Personen ohne Migrationshintergrund	männlich	16.419	54,4	17.065	54,0	16.901	53,4	-1,0	-0,6
	weiblich	13.786	45,6	14.541	46,0	14.722	46,6	1,2	0,6
	insgesamt	30.206	83,8	31.606	83,0	31.623	82,6	0,1	-0,4
2.) Personen mit Migrationshintergrund	männlich	3.394	58,0	3.720	57,4	3.736	56,2	0,4	-1,2
	weiblich	2.457	42,0	2.764	42,6	2.911	43,8	5,3	1,2
	insgesamt	5.851	16,2	6.484	17,0	6.647	17,4	2,5	0,4
2a.) darunter Deutsche	männlich	1.557	55,2	1.749	55,1	1.788	54,1	2,2	-1,0
	weiblich	1.266	44,8	1.424	44,9	1.517	45,9	6,5	1,0
	insgesamt	2.823	7,8	3.174	8,3	3.305	8,6	4,1	0,3
2b) darunter Ausländer/innen	männlich	1.837	60,7	1.970	59,5	1.949	58,3	-1,1	-1,2
	weiblich	1.191	39,3	1.340	40,5	1.394	41,7	4,0	1,2
	insgesamt	3.028	8,4	3.310	8,7	3.342	8,7	1,0	0,0
2.1. mit eigener Migrationserfahrung	männlich	2.884	57,7	3.135	56,8	3.135	55,8	0,0	-1,0
	weiblich	2.113	42,3	2.389	43,2	2.485	44,2	4,0	1,0
	insgesamt	4.997	13,9	5.524	14,5	5.620	14,7	1,7	0,2
2.1.a) darunter Deutsche	männlich	1.345	54,8	1.499	54,5	1.521	53,6	1,5	-0,9
	weiblich	1.108	45,2	1.252	45,5	1.319	46,4	5,3	0,9
	insgesamt	2.453	6,8	2.751	7,2	2.840	7,4	3,2	0,2
2.1.b) darunter Ausländer/innen	männlich	1.539	60,5	1.636	59,0	1.614	58,0	-1,4	-1,0
	weiblich	1.005	39,5	1.138	41,0	1.167	42,0	2,5	1,0
	insgesamt	2.544	7,1	2.774	7,3	2.780	7,3	0,2	0,0
2.2. ohne eigene Migrationserfahrung	männlich	510	59,7	585	61,0	601	58,6	2,8	-2,4
	weiblich	344	40,3	374	39,0	425	41,4	13,7	2,4
	insgesamt	854	2,4	959	2,5	1.027	2,7	7,0	0,2
2.2.a) darunter Deutsche	männlich	212	57,3	250	59,1	266	57,4	6,6	-1,7
	weiblich	158	42,7	173	40,9	198	42,6	14,5	1,7
	insgesamt	370	1,0	423	1,1	464	1,2	9,8	0,1
2.2.b) darunter Ausländer/innen	männlich	298	61,4	334	62,3	335	59,6	0,3	-2,7
	weiblich	186	38,4	202	37,7	227	40,4	12,4	2,7
	insgesamt	485	1,3	536	1,4	562	1,5	4,9	0,1

1) Prozent-Angaben beziehen sich auf die jeweiligen prozentualen Anteile des jeweiligen Migrationsstatus bezogen auf „Bevölkerung insgesamt“

2) Prozent-Angaben beziehen sich auf die absolute Veränderung zwischen 2008 und 2010

3) Prozentpunkt-Angaben beziehen sich auf die relative Veränderung zwischen den jeweiligen %-Angaben (vgl. 1.) zwischen 2008 und 2010

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sonderauswertung des Mikrozensus2010

Tabelle 23: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Deutsche und Ausländer/-innen nach Geschlecht in den Jahren 2000 bis 2010

Stichtag	Deutsche						Ausländer ²⁾			
	Insgesamt	Gesamt	darunter Frauen in %	Anteil an svpfl. Gesamtbeschäftigung	Veränderung gegenüber Vorjahr	Gesamt	darunter Frauen in %	Anteil an svpfl. Gesamtbeschäftigung	Veränderung gegenüber Vorjahr	
31.12.2000	27.979.593	25.971.645	45,1	92,8	0,5	1.962.190	35,3	7,0	2,8	
31.12.2001	27.864.091	25.884.755	45,5	92,9	-0,3	1.960.452	36,1	7,0	-0,1	
31.12.2002	27.360.497	25.458.682	46,0	93,0	-1,7	1.892.356	36,6	6,9	-3,6	
31.12.2003	26.746.384	24.951.710	46,0	93,3	-2,0	1.784.725	36,9	6,7	-6,0	
31.12.2004	26.381.842	24.643.120	46,1	93,4	-1,3	1.731.548	37,1	6,6	-3,1	
31.12.2005	26.205.969	24.487.294	46,2	93,4	-0,6	1.714.253	37,3	6,5	-1,0	
31.12.2006	26.636.361	24.864.047	45,9	93,3	1,5	1.765.068	37,2	6,6	2,9	
31.12.2007	27.224.084	25.386.840	45,9	93,3	2,1	1.830.369	37,4	6,7	3,6	
31.12.2008 ¹⁾	27.632.286	25.755.000	46,2	93,2	1,4	1.872.154	38,0	6,8	2,2	
31.12.2009 ¹⁾	27.487.548	25.651.180	46,7	93,3	-0,4	1.828.911	39,0	6,7	-2,3	
31.12.2010 ¹⁾	28.033.420	26.089.984	46,7	93,1	1,7	1.933.005	39,1	6,9	5,7	

1) Bis zum Ablauf von drei Kalenderjahren nach Auswertungstichtag bzw. -zeitraum haben Ergebnisse aus der Beschäftigungsstatistik den Status „vorläufig“.

2) Abweichungen zu bisher vorhandenen Daten liegen an den Zuordnungen (bisher: Ausländer und sonstige; jetzt: nur Ausländer)
Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 24: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländerinnen und Ausländer nach Wirtschaftsabschnitten der Wirtschaftsklassifikation 2008 in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 2008 bis 2010¹⁾

Wirtschaftsabschnitt	30.06.2008		30.06.2009 ²⁾		30.06.2010 ²⁾	
	absolut	Anteil in % ²⁾	absolut	Anteil in % ²⁾	absolut	Anteil in % ²⁾
Insgesamt	1.901.034	6,9	1.878.995	6,9	1.925.024	6,9
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	22.699	10,5	27.252	10,5	29.021	13,1
Bergbau und Gewinnung von Steine und Erden	5.887	6,2	5.674	6,2	5.572	6,2
Verarbeitendes Gewerbe	529.764	8,1	496.750	8,1	476.820	7,6
Energieversorgung	5.112	2,2	5.596	2,2	5.727	2,4
Wasserversorgung; Abwasser- und Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen	10.641	4,9	10.613	4,9	10.834	4,9
Baugewerbe	103.494	6,6	105.765	6,6	109.023	6,8
Handel, Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen	237.791	5,9	241.707	5,9	243.078	6,1
Verkehr und Lagerei	118.365	8,3	119.356	8,3	120.621	8,6
Gastgewerbe	169.944	21,1	177.536	21,1	182.691	21,6
Information und Kommunikation	45.425	5,4	44.330	5,4	44.091	5,4
Erbringung von Finanz- und Versicherungsleistungen	24.748	2,5	26.003	2,5	26.238	2,6
Grundstücks- und Wohnungswesen	9.260	4,2	8.198	4,2	8.390	4,0
Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen	71.046	4,7	73.405	4,7	76.060	4,8
Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	249.521	14,0	220.864	13,6	256.396	14,0
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung	32.234	2,0	33.835	2,0	33.917	2,0
Erziehung und Unterricht	50.478	4,9	56.352	4,9	60.436	5,5
Gesundheit- und Sozialwesen	134.591	4,2	142.320	4,2	150.436	4,3
Kunst, Unterhaltung und Erholung	20.658	9,3	21.825	9,3	23.038	9,9
Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	47.769	6,0	49.907	6,0	50.350	6,1
Private Haushalte	5.510	15,8	6.080	15,8	6.707	17,8
Exterritoriale Organisationen und Körperschaften	5.414	19,8	5.261	19,8	5.175	19,7
Keine Zuordnung möglich	683	8,7	366	8,7	403	11,5

1) Daten der Beschäftigungsstatistik sind für drei Jahre nach dem Stichtag vorläufig und können revidiert werden.

2) Anteil der ausländischen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 25: Erwerbsquoten und Erwerbslosenquoten nach Migrationshintergrund und Geschlecht 2005-2010
(Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren)
in Prozent

Migrationsstatus	Geschlecht	Erwerbsquote			Veränderung 2008/2010			realisierte Erwerbsquote (Erwerbstätigenquote)			Veränderung 2008/2010			Erwerbslosenquote			Veränderung 2008/2010				
		2005	2008	2010	in %-P	2005	2008	2010	in %-P	2005	2008	2010	in %-P	2005	2008	2010	in %-P	2005	2008	2010	
Bevölkerung insgesamt	männlich	80,3	81,8	82,1	0,3	71,1	75,7	75,9	0,2	11,5	7,5	7,6	0,1	11,5	7,5	7,6	0,1	11,5	7,5	7,6	0,1
	weiblich	66,8	69,6	70,7	1,1	59,4	64,3	66	1,7	11	7,7	6,6	-1,1	11	7,7	6,6	-1,1	11	7,7	6,6	-1,1
	insgesamt	73,6	75,8	76,5	0,7	65,3	70	71	1	11,3	7,6	7,1	-0,5	11,3	7,6	7,1	-0,5	11,3	7,6	7,1	-0,5
1.) Personen ohne Migrationshintergrund	männlich	80,9	82,7	83	0,3	72,9	77,4	77,7	0,3	9,8	6,4	6,4	0	9,8	6,4	6,4	0	9,8	6,4	6,4	0
	weiblich	68,8	72,1	73,4	1,3	62,1	67,3	69,1	1,8	9,8	6,8	5,8	-1	9,8	6,8	5,8	-1	9,8	6,8	5,8	-1
	insgesamt	74,9	77,4	78,2	0,8	67,6	72,4	73,5	1,1	9,8	6,5	6,1	-0,4	9,8	6,5	6,1	-0,4	9,8	6,5	6,1	-0,4
2.) Personen mit Migrationshintergrund	männlich	78	78,5	78,3	-0,2	63,4	68,8	68,5	-0,3	12,6	12,3	12,6	0,3	12,6	12,3	12,6	0,3	12,6	12,3	12,6	0,3
	weiblich	57,8	59,4	60,3	0,9	47,8	52	53,9	1,9	17,3	12,5	10,7	-1,8	17,3	12,5	10,7	-1,8	17,3	12,5	10,7	-1,8
	insgesamt	68,1	69,1	69,4	0,3	55,7	60,5	61,2	0,7	18,1	12,4	11,8	-0,6	18,1	12,4	11,8	-0,6	18,1	12,4	11,8	-0,6
2a.) darunter Deutsche	männlich	77,8	78,9	77,9	-1	65,4	70,8	69,8	-1	15,9	10,4	10,4	0	15,9	10,4	10,4	0	15,9	10,4	10,4	0
	weiblich	63,7	64,9	65,6	0,7	54	58,2	59,9	1,7	15,2	10,3	8,7	-1,6	15,2	10,3	8,7	-1,6	15,2	10,3	8,7	-1,6
	insgesamt	70,8	72	71,8	-0,2	59,7	64,5	64,9	0,4	15,6	10,3	9,7	-0,6	15,6	10,3	9,7	-0,6	15,6	10,3	9,7	-0,6
2b.) darunter Ausländer/ innen	männlich	78,1	78,2	78,7	0,5	61,8	67,2	67,3	0,1	21	14,1	14,5	0,4	21	14,1	14,5	0,4	21	14,1	14,5	0,4
	weiblich	52,9	54,8	55,7	0,9	42,6	46,7	48,6	1,9	19,4	14,8	12,8	-2	19,4	14,8	12,8	-2	19,4	14,8	12,8	-2
	insgesamt	65,9	66,6	67,3	0,7	52,5	57	58	1	20,4	14,4	13,8	-0,6	20,4	14,4	13,8	-0,6	20,4	14,4	13,8	-0,6
2.1. mit eigener Migrationserfahrung	männlich	81	82,1	82,8	0,7	65,9	71,9	72,5	0,6	18,7	12,4	12,4	0	18,7	12,4	12,4	0	18,7	12,4	12,4	0
	weiblich	59	61,2	62,3	1,1	48,6	53,4	55,6	2,2	17,6	12,6	10,7	-1,9	17,6	12,6	10,7	-1,9	17,6	12,6	10,7	-1,9
	insgesamt	70	71,5	72,4	0,9	57,3	62,6	63,9	1,3	18,2	12,5	11,7	-0,8	18,2	12,5	11,7	-0,8	18,2	12,5	11,7	-0,8
2.1.a) darunter Deutsche	männlich	83,3	85,5	85,7	0,2	70,2	76,9	77	0,1	15,7	10,1	10,1	0	15,7	10,1	10,1	0	15,7	10,1	10,1	0
	weiblich	67,4	69,4	70,7	1,3	57,2	62,3	64,6	2,3	15,2	10,3	8,6	-1,7	15,2	10,3	8,6	-1,7	15,2	10,3	8,6	-1,7
	insgesamt	75,3	77,3	78,1	0,8	63,7	69,5	70,7	1,2	15,5	10,2	9,4	-0,8	15,5	10,2	9,4	-0,8	15,5	10,2	9,4	-0,8
2.1.b) darunter Ausländer/ innen	männlich	79,2	79,4	80,4	1	62,5	67,9	68,8	0,9	21,1	14,4	14,5	0,1	21,1	14,4	14,5	0,1	21,1	14,4	14,5	0,1
	weiblich	52,2	54,5	55,1	0,6	41,7	46,3	48	1,7	20,1	15,1	13	-2,1	20,1	15,1	13	-2,1	20,1	15,1	13	-2,1
	insgesamt	65,9	66,8	67,6	0,8	52,2	57	58,2	1,2	20,7	14,7	13,9	-0,8	20,7	14,7	13,9	-0,8	20,7	14,7	13,9	-0,8
2.2. ohne eigene Migrationserfahrung	männlich	64,4	63,7	61,3	-2,4	52,2	56	53	-3	18,9	12,2	13,5	1,3	18,9	12,2	13,5	1,3	18,9	12,2	13,5	1,3
	weiblich	51,3	50,1	51,1	1	43,3	44,2	45,7	1,5	15,6	11,8	10,6	-1,2	15,6	11,8	10,6	-1,2	15,6	11,8	10,6	-1,2
	insgesamt	58,5	57,6	56,7	-0,9	48,2	50,7	49,7	-1	17,6	12	12,3	0,3	17,6	12	12,3	0,3	17,6	12	12,3	0,3
2.2.a) darunter Deutsche	männlich	55	54,4	51,7	-2,7	45,6	47,9	45,5	-2,4	17	12	12	0	17	12	12	0	17	12	12	0
	weiblich	45,8	44,4	44,5	0,1	38,7	39,8	40,3	0,5	15,3	10,4	9,4	-1	15,3	10,4	9,4	-1	15,3	10,4	9,4	-1
	insgesamt	50,7	49,8	48,4	-1,4	42,4	44,2	43,1	-1,1	16,3	11,3	10,9	-0,4	16,3	11,3	10,9	-0,4	16,3	11,3	10,9	-0,4
2.2.b) darunter Ausländer/ innen	männlich	72,9	73	71,5	-1,5	58,2	63,9	61,1	-2,8	20,2	12,3	14,6	2,3	20,2	12,3	14,6	2,3	20,2	12,3	14,6	2,3
	weiblich	57,1	56,4	58,5	2,1	48	49,1	51,7	2,6	15,9	12,9	11,6	-1,3	15,9	12,9	11,6	-1,3	15,9	12,9	11,6	-1,3
	insgesamt	66,1	65,6	65,7	0,1	53,8	57,3	56,9	-0,4	18,6	12,6	13,4	0,8	18,6	12,6	13,4	0,8	18,6	12,6	13,4	0,8

Quelle: Statistisches Bundesamt: Sonderauswertung des Mikrozensus

Tabelle 26: Erwerbstätige (15-64 Jahre) nach Migrationshintergrund und Geschlecht 2005/2010 (Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren)

Migrationsstatus	Geschlecht	2005			2008			2010			Veränderung 2008/2010	
		1.000	%	1.000	%	1.000	%	1.000	%	in %	in %-P.	
Bevölkerung insgesamt	männlich	19.813	54,9	20.785	54,6	20.637	53,9			-0,7	-0,7	
	weiblich	16.244	45,1	17.305	45,4	17.633	46,1			1,9	0,7	
	insgesamt	36.057	100,0	38.089	100,0	38.270	100,0			0,5	0,0	
1.) Personen ohne Migrationshintergrund	männlich	16.419	54,4	17.065	54,0	16.901	53,4			-1,0	-0,6	
	weiblich	13.786	45,6	14.541	46,0	14.722	46,6			1,2	0,6	
	insgesamt	30.206	100,0	31.606	100,0	31.623	100,0			0,1	0,0	
2.) Personen mit Migrationshintergrund	männlich	3.394	58,0	3.720	57,4	3.736	56,2			0,4	-1,2	
	weiblich	2.457	42,0	2.764	42,6	2.911	43,8			5,3	1,2	
	insgesamt	5.851	16,2	6.484	17,0	6.647	17,4			2,5	0,4	
2a.) darunter Deutsche	männlich	1.557	55,2	1.749	55,1	1.788	54,1			2,2	-1,0	
	weiblich	1.266	44,8	1.424	44,9	1.517	45,9			6,5	1,0	
	insgesamt	2.823	7,8	3.174	8,3	3.305	8,6			4,1	0,3	
2b.) darunter Ausländer/innen	männlich	1.837	60,7	1.970	59,5	1.949	58,3			-1,1	-1,2	
	weiblich	1.191	39,3	1.340	40,5	1.394	41,7			4,0	1,2	
	insgesamt	3.028	8,4	3.310	8,7	3.342	8,7			1,0	0,0	
2.1. mit eigener Migrationserfahrung	männlich	2.884	57,7	3.135	56,8	3.135	55,8			0,0	-1,0	
	weiblich	2.113	42,3	2.389	43,2	2.485	44,2			4,0	1,0	
	insgesamt	4.997	13,9	5.524	14,5	5.620	14,7			1,7	0,2	
2.1.a) darunter Deutsche	männlich	1.345	54,8	1.499	54,5	1.521	53,6			1,5	-0,9	
	weiblich	1.108	45,2	1.252	45,5	1.319	46,4			5,3	0,9	
	insgesamt	2.453	6,8	2.751	7,2	2.840	7,4			3,2	0,2	
2.1.b) darunter Ausländer/innen	männlich	1.539	60,5	1.636	59,0	1.614	58,0			-1,4	-1,0	
	weiblich	1.005	39,5	1.138	41,0	1.167	42,0			2,5	1,0	
	insgesamt	2.544	7,1	2.774	7,3	2.780	7,3			0,2	0,0	
2.2. ohne eigene Migrationserfahrung	männlich	510	59,7	585	61,0	601	58,6			2,8	-2,4	
	weiblich	344	40,3	374	39,0	425	41,4			13,7	2,4	
	insgesamt	854	2,4	959	2,5	1.027	2,7			7,0	0,2	
2.2.a) darunter Deutsche	männlich	212	57,3	250	59,1	266	57,4			6,6	-1,7	
	weiblich	158	42,7	173	40,9	198	42,6			14,5	1,7	
	insgesamt	370	1,0	423	1,1	464	1,2			9,8	0,1	
2.2.b) darunter Ausländer/innen	männlich	298	61,4	334	62,3	335	59,6			0,3	-2,7	
	weiblich	186	38,4	202	37,7	227	40,4			12,4	2,7	
	insgesamt	485	1,3	536	1,4	562	1,5			4,9	0,1	

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sonderauswertung des Mikrozensus

Tabelle 27: Erwerbstätige nach Migrationshintergrund, Geschlecht und Erwerbsstatus 2010 (Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren)

Migrationsstatus	Geschlecht	Selbstständige insgesamt		Veränderung 2005/2010		Selbstständige ohne Beschäftigte		Veränderung 2005/2010		Mithelfende Familienangehörige		Veränderung 2005/2010		sonstige Erwerbstätige		Veränderung 2005/2010		Gesamt
		1.000	%	in %-P	%	1.000	%	in %-P	%	1.000	%	in %-P	%	1.000	%	in %-P	%	
Bevölkerung insgesamt	männlich	2.713	13,1	-0,5	6,8	1.394	6,8	-0,3	32	0,2	-0,1	17.892	86,7	0,6	20.637	100		
	weiblich	1.277	7,2	-0,1	4,8	839	4,8	0,1	130	0,7	-1,1	16.226	92	1,1	17.633	100		
	insgesamt	3.990	10,4	-0,4	5,8	2.233	5,8	-0,2	162	0,4	-0,6	34.119	89,2	0,9	38.270	100		
1.) Personen ohne Migrationshintergrund	männlich	2.256	13,3	-0,7	6,7	1.128	6,7	-0,5	23	0,1	-0,2	14.621	86,5	0,9	16.901	100		
	weiblich	1.073	7,3	-0,1	4,7	699	4,7	-0,1	110	0,7	-1,1	13.539	92	1,2	14.722	100		
	insgesamt	3.329	10,5	-0,5	5,8	1.826	5,8	-0,3	133	0,4	-0,6	28.161	89,1	1,1	31.623	100		
2.) Personen mit Migrationshintergrund	männlich	457	12,2	0,8	7,1	266	7,1	0,6	9	0,2	-0,3	3.271	87,6	-0,5	3.736	100		
	weiblich	204	7	0,3	4,8	140	4,8	0,2	20	0,7	-1,1	2.687	92,3	0,7	2.911	100		
	insgesamt	660	9,9	0,5	6,1	406	6,1	0,4	29	0,4	-0,6	5.958	89,6	0	6.647	100		
2a.) darunter Deutsche	männlich	166	9,3	0,5	9,2	92	5,1	0,3	7	7	/	1.620	90,6	-0,3	1.788	100		
	weiblich	84	5,5	0,2	5,4	54	3,6	0,1	7	7	/	1.429	94,2	0,4	1.517	100		
	insgesamt	249	7,5	0,3	4,4	146	4,4	0,2	7	0,2	-0,4	3.048	92,2	0	3.305	100		
2b) darunter Ausländer/innen	männlich	291	14,9	1,2	17,4	174	8,9	1	6	0,3	-0,2	1.652	84,8	-1	1.949	100		
	weiblich	120	8,6	0,4	8,6	86	6,2	0,3	15	1,1	-1,5	1.258	90,2	0,9	1.394	100		
	insgesamt	411	12,3	0,8	7,8	260	7,8	0,7	22	0,7	-0,7	2.910	87,1	0	3.342	100		
2.1. mit eigener Migrationserfahrung	männlich	407	13	1,3	24,0	240	7,7	1	7	0,2	-0,2	2.721	86,8	-1,1	3.135	100		
	weiblich	184	7,4	0,3	12,8	128	5,2	0,2	19	0,8	-0,9	2.283	91,9	0,7	2.485	100		
	insgesamt	591	10,5	0,7	36,8	368	6,5	0,5	26	0,5	-0,4	5.004	89	-0,3	5.620	100		
2.1.a) darunter Deutsche	männlich	150	9,9	0,9	8,3	5,5	5,5	0,7	7	7	/	1.370	90,1	-0,6	1.521	100		
	weiblich	77	5,8	0,2	5,0	3,8	3,8	0,1	7	7	/	1.238	93,9	0,3	1.319	100		
	insgesamt	226	8	0,5	13,3	4,7	4,7	0,3	6	0,2	-0,3	2.608	91,8	-0,2	2.840	100		
2.1.b) darunter Ausländer/innen	männlich	257	15,9	1,8	15,6	15,6	9,7	1,5	5	0,3	-0,2	1.351	83,7	-1,7	1.614	100		
	weiblich	107	9,2	0,4	7,8	6,7	6,7	0,3	15	1,3	-1,4	1.045	89,5	0,9	1.167	100		
	insgesamt	364	13,1	1,1	23,4	8,4	8,4	0,9	20	0,7	-0,7	2.396	86,2	-0,4	2.780	100		
2.2. ohne eigene Migrationserfahrung	männlich	50	8,3	-1,5	27	4,5	4,5	-1	7	7	/	550	91,5	2,1	601	100		
	weiblich	20	4,7	0,6	12	2,8	2,8	0,5	7	7	/	404	95,1	1,2	425	100		
	insgesamt	69	6,7	-0,8	39	3,8	3,8	-0,5	7	7	7	954	92,9	1,7	1.027	100		
2.2.a) darunter Deutsche	männlich	16	6	-1,1	9	3,4	3,4	-0,8	7	7	/	250	94	2	266	100		
	weiblich	7	3,5	/	7	7	7	/	7	7	/	191	96,5	1,6	198	100		
	insgesamt	23	5	-0,4	13	2,8	2,8	-0,4	7	7	7	441	95	1,8	464	100		
2.2.b) darunter Ausländer/innen	männlich	34	10,1	-1,6	18	5,4	5,4	-1,3	7	7	/	300	89,6	2	335	100		
	weiblich	13	5,7	0,3	8	3,5	3,5	0,8	7	7	/	213	93,8	0,8	227	100		
	insgesamt	46	8,2	-0,9	26	4,6	4,6	-0,6	7	7	7	513	91,3	1,8	562	100		

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sonderauswertung des Mikrozensus

Tabelle 28: Erwerbslose im Alter von 15 bis unter 65 Jahren nach Migrationshintergrund, Berufsabschluss und Geschlecht im Jahr 2010
in Prozent

Migrationsstatus	Geschlecht	ohne berufsqualifizierenden Abschluss ¹⁾	mit beruflicher Ausbildung oder Berufsfachschule ²⁾	Meister-/Techniker- ausbildung oder gleichwertig	Fachhochschul- oder Hochschulstudium	Gesamt ³⁾	Gesamt ³⁾ in 1.000
Bevölkerung insgesamt	männlich	34,8	53,8	3,8	7,6	100,0	1.658
	weiblich	32,3	55,2	3,9	8,6	100,0	1.217
	insgesamt	33,8	54,4	3,8	8,0	100,0	2.874
1.) Personen ohne Migrationshintergrund	männlich	26,6	62,1	4,5	6,8	100,0	1.133
	weiblich	25,5	63,6	4,1	6,8	100,0	878
	insgesamt	26,1	62,8	4,3	6,8	100,0	2.010
2.) Personen mit Migrationshintergrund	männlich	52,6	35,8	2,5	9,1	100,0	525
	weiblich	49,9	33,6	3,2	13,3	100,0	339
	insgesamt	51,5	35,0	2,8	10,8	100,0	864
2a.) darunter Deutsche	männlich	44,3	44,3	2,5	9,5	100,0	201
	weiblich	42,9	41,4	/	12,1	100,0	140
	insgesamt	43,4	43,1	2,9	10,6	100,0	341
2b) darunter Ausländer/innen	männlich	58,0	30,6	2,5	9,3	100,0	324
	weiblich	54,8	28,1	3,0	14,1	100,0	199
	insgesamt	56,8	29,4	2,5	11,1	100,0	523
2.1. mit eigener Migrationserfahrung	männlich	51,5	35,6	2,5	10,6	100,0	435
	weiblich	48,6	33,2	3,4	14,7	100,0	292
	insgesamt	50,3	34,7	2,9	12,2	100,0	727
2.1.a) darunter Deutsche	männlich	41,3	46,1	/	10,2	100,0	167
	weiblich	40,5	42,1	/	13,2	100,0	121
	insgesamt	40,8	44,3	3,1	11,4	100,0	289
2.1.b) darunter Ausländer/innen	männlich	57,8	29,1	2,2	10,8	100,0	268
	weiblich	53,8	26,9	3,5	15,8	100,0	171
	insgesamt	56,5	28,0	2,7	12,8	100,0	439
2.2. ohne eigene Migrationserfahrung	männlich	57,8	36,7	/	/	100,0	90
	weiblich	57,4	36,2	/	/	100,0	47
	insgesamt	57,7	36,5	/	/	100,0	137
2.2.a) darunter Deutsche	männlich	58,8	35,3	/	/	100,0	34
	weiblich	52,6	36,8	/	/	100,0	19
	insgesamt	56,6	35,8	/	/	100,0	53
2.2.b) darunter Ausländer/innen	männlich	57,1	37,5	/	/	100,0	56
	weiblich	60,7	35,7	/	/	100,0	28
	insgesamt	58,3	36,9	/	/	100,0	84

1) Einschließlich Berufspraktikum und Berufsvorbereitungsjahr.

2) Einschließlich Anlernausbildung.

3) Gesamtzahl der Erwerbslosen ohne Erwerbslose, die sich noch in berufsqualifizierender Ausbildung befinden sowie Erwerbslose ohne Angabe zum Berufsabschluss oder zur Art des Abschlusses.
/ = Keine Angabe, da eine Berechnungsgröße einen Zahlenwert unter 5.000 aufweist, der wegen statistischer Unsicherheit nicht veröffentlicht wird.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Sonderauswertung des Mikrozensus 2010

Tabelle 29: Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern nach Bundesländern
Stichtag: 31.12.2010¹⁾

Land	Insgesamt	Anteil an allen Beschäftigten		Vorquartal		Vorjahr	
		Anteil in %	Veränderung	Anteil in %	Veränderung	Anteil in %	Veränderung
Deutschland	1.933.005	6,9	-42.198	-2,1	104.094	5,7	
West (ohne Berlin)	1.803.937	7,9	-39.124	-2,1	94.755	5,5	
Ost (einschl. Berlin)	129.068	2,4	-3.074	-2,3	9.339	7,8	
Schleswig-Holstein	30.116	3,6	-2.141	-6,6	1.142	3,9	
Hamburg	69.008	8,3	-680	-1,0	3.491	5,3	
Niedersachsen	108.791	4,4	-5.480	-4,8	6.828	6,7	
Bremen	18.799	6,5	-50	-0,3	1.261	7,2	
Nordrhein-Westfalen	456.442	7,7	-8.525	-1,8	21.398	4,9	
Hessen	221.543	10,0	-2.723	-1,2	9.147	4,3	
Rheinland-Pfalz	75.861	6,2	-5.012	-6,2	4.967	7,0	
Baden-Württemberg	420.468	10,7	-4.768	-1,1	22.467	5,6	
Bayern	372.995	8,1	-9.371	-2,5	22.622	6,5	
Saarland	29.914	8,4	-374	-1,2	1.432	5,0	
Berlin	80.680	7,1	-942	-1,2	4.954	6,5	
Brandenburg	11.637	1,5	-399	-3,3	915	8,5	
Mecklenburg-Vorpommern	4.884	1,0	-533	-9,8	374	8,3	
Sachsen	16.289	1,1	-510	-3,0	1.326	8,9	
Sachsen-Anhalt	7.862	1,0	-323	-3,9	714	10,0	
Thüringen	7.716	1,0	-367	-4,5	1.056	15,9	

1) Bis zum Ablauf von drei Kalenderjahren nach Auswertungstichtag bzw. -zeitraum haben Ergebnisse aus der Beschäftigungsstatistik den Status „vorläufig“.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 30: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Deutsche und Ausländer¹⁾ nach Staatsangehörigkeit
 Ausgewählte Stichtage²⁾

Staats- angehörigkeit	31.12.2000	31.12.2001	31.12.2002	31.12.2003	31.12.2004	31.12.2005	31.12.2006 ¹⁾	31.12.2007 ¹⁾	31.12.2008 ¹⁾	31.12.2009 ¹⁾	31.12.2010 ¹⁾
Insgesamt	27.979.593	27.864.091	27.360.497	26.746.384	26.381.842	26.205.969	26.636.361	27.224.084	27.632.286	27.487.548	28.033.420
Deutsche	25.971.645	25.884.755	25.458.682	24.951.710	24.643.120	24.487.294	24.864.047	25.386.840	25.755.000	25.651.180	26.089.984
Ausländer	1.962.190	1.960.452	1.892.356	1.784.725	1.731.548	1.714.253	1.765.068	1.830.369	1.872.154	1.828.911	1.933.005
EU-15 (ohne Deutschland)	642.131	631.152	593.342	557.931	539.068	528.604	533.891	539.861	542.414	529.973	549.929
EU-10 (ohne Deutschland)	90.947	97.154	97.811	94.331	95.311	101.249	109.233	118.073	127.539	132.004	145.499
Türkei	563.352	548.111	523.689	487.681	466.797	456.090	467.306	484.945	489.770	470.522	495.529
Jugoslawien ³⁾	198.802	188.359	174.863	155.965	142.885	125.865	99.997	40.950	23.628	16.311	11.586
Kroatien ³⁾	61.831	66.437	65.732	65.454	66.007	68.310	742.114	82.431	83.695	81.873	83.309
Slowenien ³⁾	6.135	6.451	6.299	6.150	6.151	6.270	6.784	7.395	7.423	7.074	6.984
Serbien ³⁾ und Montenegro	-	-	-	-	728	7.270	23.234	22.253	9.491	5.292	3.402
Serbien ³⁾	-	-	-	-	-	-	670	37.915	51.668	13.483	5.963
Montenegro ³⁾	-	-	-	-	-	-	63	2.868	4.502	5.114	5.626
Griechenland	113.534	111.017	105.005	97.663	92.931	89.746	88.816	88.736	87.632	83.933	87.935
Italien	203.137	198.006	186.314	173.735	167.514	165.016	168.530	172.554	174.805	171.428	179.624
Frankreich	81.124	80.746	73.941	69.816	67.922	67.040	67.321	67.940	67.802	65.414	66.507

1) Abweichungen zu bisher vorhandenen Daten liegen an den Zuordnungen (bisher: Ausländer und sonstige; jetzt: nur Ausländer)

2) Bis zum Ablauf von drei Kalenderjahren nach Auswertungsstichtag bzw. -zeitraum haben Ergebnisse aus der Beschäftigungsstatistik den Status „vorläufig“.

3) Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien: Die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien – Slowenien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Mazedonien, Serbien und Montenegro – sind im Meldeverfahren zur Sozialversicherung zu einem erheblichen Teil noch nicht differenziert nach der aktuellen Staatsangehörigkeit erfasst. Aus diesem Grund wird diese Gruppe in der Position „Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien“ zusammengefasst. Getrennt dargestellt wird insbesondere der EU-Mitgliedstaat Slowenien, um die Unterfassung der EU-Summe so niedrig wie möglich zu halten. In der Anzahl der slowenischen Beschäftigten sind nur die Personen erfasst, die ausdrücklich mit dieser Staatsangehörigkeit gemeldet wurden. Es ist deshalb davon auszugehen, dass sowohl diese Zahl als auch die EU-Summe etwas zu niedrig liegen.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 31: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländer¹⁾ nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Geschlecht am 31.12.2010²⁾

Staatsangehörigkeit	Insgesamt	darunter Frauen		darunter Männer		Anteil an allen svpfl. beschäftigten Ausländern
		Insgesamt	Anteil in %	Insgesamt	Anteil in %	
Afghanistan	11.072	3.268	29,5	7.804	70,5	0,6
Äthiopien	3.691	1.654	44,8	2.037	55,2	0,2
Bosnien und Herzegowina	51.776	23.081	44,6	28.695	55,4	2,7
China	20.420	8.753	42,9	11.667	57,1	1,1
Ghana	7.422	3.327	44,8	4.095	55,2	0,4
Griechenland	87.935	35.007	39,8	52.928	60,2	4,5
Irak	14.975	1.737	11,6	13.238	88,4	0,8
Islamische Republik Iran	12.696	4.531	35,7	8.165	64,3	0,7
Italien	179.624	60.651	33,8	118.973	66,2	9,3
Jugoslawien ³⁾	11.586	3.950	34,1	7.636	65,9	0,6
Slowenien ³⁾	6.984	3.510	50,3	3.474	49,7	0,4
Serbien und Montenegro ³⁾	3.402	1.279	37,6	2.123	62,4	0,2
Serbien ³⁾	5.963	2.170	36,4	3.793	63,6	0,3
Serbien ³⁾	49.794	21.037	42,2	28.757	57,8	2,6
Montenegro ³⁾	5.626	2.098	37,3	3.528	62,7	0,3
Kamerun	4.712	1.546	32,8	3.166	67,2	0,2
Libanon	6.382	1.175	18,4	5.207	81,6	0,3
Marokko	20.437	4.768	23,3	15.669	76,7	1,1
Nigeria	5.483	839	15,3	4.644	84,7	0,3
Pakistan	6.003	686	11,4	5.317	88,6	0,3
Polen	90.856	53.073	58,4	37.783	41,6	4,7
Portugal	41.580	15.584	37,5	25.996	62,5	2,2
Russische Föderation	50.794	26.342	51,9	24.452	48,1	2,6
Spanien	34.634	14.956	43,2	19.678	56,8	1,8
Sri Lanka	7.868	1.676	21,3	6.192	78,7	0,4
Togo	3.728	1.008	27,0	2.720	73,0	0,2
Tunesien	8.149	1.455	17,9	6.694	82,1	0,4
Türkei	495.529	152.958	30,9	342.571	69,1	25,6
Vietnam	22.752	9.890	43,5	12.862	56,5	1,2
Ausländer insgesamt	1.933.005	755.624	39,1	1.177.381	60,9	100,0

1) Abweichungen zu bisher vorhandenen Daten liegen an den Zuordnungen (bisher: Ausländer und sonstige; jetzt: nur Ausländer)

2) Bis zum Ablauf von drei Kalenderjahren nach Auswertungstichtag bzw. -zeitraum haben Ergebnisse aus der Beschäftigungsstatistik den Status „vorläufig“.

3) Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien: Die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien – Slowenien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Mazedonien, Serbien und Montenegro – sind im Meldeverfahren zur Sozialversicherung zu einem erheblichen Teil noch nicht differenziert nach der aktuellen Staatsangehörigkeit erfasst. Aus diesem Grund wird diese Gruppe in der Position „Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien“ zusammengefasst. Getrennt dargestellt wird insbesondere der EU-Mitgliedstaat Slowenien, um die Untererfassung der EU-Summe so niedrig wie möglich zu halten. In der Anzahl der slowenischen Beschäftigten sind nur die Personen erfasst, die ausdrücklich mit dieser Staatsangehörigkeit gemeldet wurden. Es ist deshalb davon auszugehen, dass sowohl diese Zahl als auch die EU-Summe etwas zu niedrig liegen.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 32: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Deutsche und Ausländer nach Strukturmerkmalen am 31.12.2010¹⁾

	Ausländer		Deutsche	
	Gesamt	Struktur in %	Gesamt	Struktur in %
Insgesamt	1.933.005	100,0	26.089.984	100,0
darunter				
15 bis unter 25 Jahre	211.619	10,9	3.139.294	12,0
25 bis unter 50 Jahre	1.355.804	70,1	15.723.080	60,3
50 bis unter 65 Jahre	359.347	18,6	7.094.666	27,2
davon				
Männer	1.177.381	60,9	13.900.643	53,3
Frauen	755.624	39,1	12.189.341	46,7
davon				
mit abgeschlossener Berufsausbildung, inkl. Fachhochschul- und Hochschulabschluss	746.709	38,6	18.327.101	70,2
ohne abgeschlossener Berufsausbildung	539.969	27,9	3.446.629	13,2
ohne Angabe	587.277	31,4	3.957.673	15,4
darunter				
Vollzeit	1.535.260	79,4	20.999.910	80,5
Teilzeit	396.329	20,5	5.073.920	19,4

1) Bis zum Ablauf von drei Kalenderjahren nach Auswertungstichtag bzw. -zeitraum haben Ergebnisse aus der Beschäftigungsstatistik den Status „vorläufig“.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 33: Geringfügig entlohnte beschäftigte Deutsche und Ausländer nach Geschlecht
 Stichtag: 31.12.2010¹⁾

	Deutsche						Ausländer					
	Insgesamt	Gesamt	Anteil an Gesamtbeschäftigung in %		darunter		Anteil an Gesamtbeschäftigung in %	darunter				
			Frauen in %	Männer in %	Frauen in %	Männer in %		Frauen in %	Männer in %			
Beschäftigte	Insgesamt	Gesamt	Frauen in %	Männer in %	Gesamt	Anteil an Gesamtbeschäftigung in %	Frauen in %	Männer in %	Gesamt	Anteil an Gesamtbeschäftigung in %	Frauen in %	Männer in %
Insgesamt geringfügig entlohnte Beschäftigte	7.384.140	6.639.480	89,9	63,7	730.175	9,9	58,8	4,2				
Ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigte	4.931.287	4.459.941	90,4	66,3	457.788	9,3	65,3	34,7				
Im Nebenjob geringfügig entlohnte Beschäftigte	2.452.853	2.179.539	88,9	58,5	272.387	11,1	47,8	52,2				

1) Bis zum Ablauf von drei Kalenderjahren nach Auswertungstichtag bzw. -zeitraum haben Ergebnisse aus der Beschäftigungsstatistik den Status „vorläufig“.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 34: Ausschließlich geringfügig entlohnte beschäftigte (geB) Deutsche und Ausländer¹⁾ nach Geschlecht in den Jahren 2000 bis 2010
Ausgewählte Stichtage²⁾

Stichtag	Deutsche						Ausländer			
	Insgesamt	Gesamt	darunter Frauen in %	Anteil an ausschl. geB	Veränderung gegenüber Vorjahr	Gesamt	darunter Frauen in %	Anteil an ausschl. geB	Veränderung gegenüber Vorjahr	
31.12.2000	4.198.864	3.886.012	71,0	92,5	6,9	306.110	71,2	7,3	6,1	
31.12.2001	4.201.802	3.888.804	70,6	92,6	0,1	307.564	71,5	7,3	0,5	
31.12.2002	4.183.791	3.865.041	70,2	92,4	- 0,6	314.883	70,5	7,5	2,4	
31.12.2003	4.544.180	4.174.853	68,3	91,9	8,0	354.681	66,6	7,8	12,6	
31.12.2004	4.891.002	4.475.892	67,3	91,5	7,2	401.746	64,5	8,2	13,3	
31.12.2005	4.893.323	4.467.100	67,4	91,3	- 0,2	417.855	64,1	8,5	4,0	
31.12.2006	4.920.701	4.483.248	67,6	91,1	0,4	426.137	64,6	8,7	2,0	
31.12.2007 ¹⁾	4.943.186	4.504.469	67,8	91,1	0,5	427.421	65,9	8,6	0,3	
31.12.2008 ¹⁾	4.920.121	4.478.422	67,5	91,0	- 0,6	432.536	66,3	8,8	1,2	
31.12.2009 ¹⁾	4.971.298	4.509.212	66,7	90,7	0,7	450.516	65,0	9,1	4,2	
31.12.2010 ¹⁾	4.931.287	4.459.941	66,3	70,4	- 1,1	457.788	65,3	9,3	1,6	

1) Abweichungen zu bisher vorhandenen Daten liegen an den Zuordnungen (bisher: Ausländer und sonstige; jetzt: nur Ausländer).

2) Bis zum Ablauf von drei Kalenderjahren nach Auswertungsstichtag bzw. -zeitraum haben Ergebnisse aus der Beschäftigungsstatistik den Status „vorläufig“.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 35: Geringfügig entlohnte beschäftigte (geB) Ausländer/-innen nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Geschlecht
Stichtag: 31.12.2010¹⁾

Staatsangehörigkeit	Insgesamt.	Art der Beschäftigung		darunter Frauen		darunter Männer	
		ausschließlich geB	im Nebenjob geB	ausschließlich geB	im Nebenjob geB	ausschließlich geB	im Nebenjob geB
Afghanistan	6.621	67,0	33,0	76,7	23,3	60,2	39,8
Äthiopien	1.636	44,6	55,4	53,3	46,7	32,1	67,9
Bosnien und Herzegowina	22.488	50,9	49,1	56,2	43,8	42,5	57,5
China	6.439	76,6	23,4	79,2	20,8	73,0	27,0
Ghana	4.814	38,9	61,1	45,9	54,1	31,1	68,9
Griechenland	27.528	57,7	42,3	62,4	37,6	51,8	48,2
Irak	9.401	61,6	38,4	78,6	21,4	58,0	42,0
Islamische Republik Iran	6.405	72,5	27,5	76,0	24,0	69,9	30,1
Italien	57.769	58,1	41,9	66,3	33,7	48,8	51,2
Jugoslawien ²⁾	4.566	67,5	32,5	78,6	21,4	46,9	53,1
Slowenien ²⁾	1.982	57,8	42,2	59,6	40,4	54,5	45,5
Serbien und Montenegro ²⁾	1.215	60,9	39,1	73,0	27,0	41,0	59,0
Serbien ²⁾	2.353	60,9	39,1	71,0	29,0	46,5	53,5
Serbien ²⁾	22.404	54,0	46,0	58,5	41,5	47,5	52,5
Montenegro ²⁾	2.366	54,4	45,6	61,0	39,0	45,6	54,4
Kamerun	2.862	63,9	36,1	69,4	30,6	60,0	40,0
Libanon	3.903	78,4	21,6	83,4	16,6	77,0	23,0
Marokko	8.778	62,2	37,8	71,4	28,6	55,7	44,3
Nigeria	2.397	46,3	53,7	67,0	33,0	37,8	62,2
Pakistan	3.247	67,5	32,5	79,6	20,4	65,0	35,0
Polen	36.378	69,7	30,3	71,7	28,3	61,7	38,3
Portugal	16.578	47,4	52,6	58,0	42,0	32,1	67,9
Russische Föderation	23.960	70,5	29,5	74,4	25,6	59,1	40,9
Spanien	8.217	59,2	40,8	66,4	33,6	47,7	52,3
Sri Lanka	5.554	59,7	40,3	80,1	19,9	40,7	59,3
Togo	2.175	47,6	52,4	63,9	36,1	33,1	66,9
Tunesien	3.704	63,7	36,3	72,7	27,3	59,4	40,6
Türkei	211.501	63,5	36,5	74,3	25,7	50,1	49,9
Vietnam	12.357	69,9	30,1	75,5	24,5	59,5	40,5
Ausländer²⁾ insgesamt	730.175	62,7	37,3	69,7	30,3	52,7	47,3

1) Bis zum Ablauf von drei Kalenderjahren nach Auswertungsstichtag bzw. -zeitraum haben Ergebnisse aus der Beschäftigungsstatistik den Status „vorläufig“.

2) Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien: Die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien – Slowenien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Mazedonien, Serbien und Montenegro – sind im Meldeverfahren zur Sozialversicherung zu einem erheblichen Teil noch nicht differenziert nach der aktuellen Staatsangehörigkeit erfasst. Aus diesem Grund wird diese Gruppe in der Position „Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien“ zusammengefasst. Getrennt dargestellt wird insbesondere der EU-Mitgliedstaat Slowenien, um die Untererfassung der EU-Summe so niedrig wie möglich zu halten. In der Anzahl der slowenischen Beschäftigten sind nur die Personen erfasst, die ausdrücklich mit dieser Staatsangehörigkeit gemeldet wurden. Es ist deshalb davon auszugehen, dass sowohl diese Zahl als auch die EU-Summe etwas zu niedrig liegen.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 36: Erwerbspersonen (15-64 Jahre) nach Migrationshintergrund, Berufsabschluss und Geschlecht im Jahr 2010

Migrationsstatus	Geschlecht	Ohne beruflichen Abschluss ¹⁾		Mit beruflicher Ausbildung oder Berufsfachschule ²⁾		Meister-/Technikerausbildung oder gleichwertig		Fachhochschul- oder Hochschulstudium		Gesamt ³⁾
		1.000	%	1.000	%	1.000	%	1.000	%	
Bevölkerung insgesamt	männlich	3.073	14,5	11.814	55,9	2.129	10,1	4.121	19,5	21.138
	weiblich	2.717	15,2	10.623	59,4	1.502	8,4	3.051	17,1	17.893
	insgesamt	5.790	14,8	22.438	57,5	3.631	9,3	7.172	18,4	39.030
1.) Personen ohne Migrationshintergrund	männlich	1.645	9,6	10.056	58,7	1.928	11,2	3.509	20,5	17.138
	weiblich	1.653	11,1	9.325	62,8	1.357	9,1	2.525	17,0	14.860
	insgesamt	3.298	10,3	19.382	60,6	3.285	10,3	6.034	18,9	31.998
2.) Personen mit Migrationshintergrund	männlich	1.428	35,7	1.758	44,0	201	5,0	612	15,3	4.000
	weiblich	1.064	35,1	1.298	42,8	145	4,8	525	17,3	3.033
	insgesamt	2.492	35,4	3.056	43,5	346	4,9	1.138	16,2	7.032
2a.) darunter Deutsche	männlich	519	28,2	946	51,5	113	6,1	260	14,1	1.838
	weiblich	412	26,9	789	51,6	88	5,8	241	15,8	1.530
	insgesamt	931	27,7	1.735	51,5	201	6,0	500	14,9	3.367
2b) darunter Ausländer/innen	männlich	909	42,0	812	37,6	88	4,1	353	16,3	2.162
	weiblich	652	43,4	509	33,9	57	3,8	285	19,0	1.503
	insgesamt	1.561	42,6	1.321	36,0	145	4,0	637	17,4	3.665
2.1. mit eigener Migrationserfahrung	männlich	1.236	36,1	1.458	42,6	171	5,0	559	16,3	3.424
	weiblich	941	35,5	1.093	41,3	130	4,9	485	18,3	2.649
	insgesamt	2.178	35,9	2.551	42,0	301	5,0	1.044	17,2	6.073
2.1.a) darunter Deutsche	männlich	440	27,3	835	51,8	101	6,3	235	14,6	1.611
	weiblich	360	26,3	707	51,7	81	5,9	220	16,1	1.368
	insgesamt	800	26,9	1.542	51,8	183	6,1	455	15,3	2.979
2.1.b) darunter Ausländer/innen	männlich	797	44,0	623	34,4	70	3,9	324	17,9	1.813
	weiblich	582	45,4	386	30,1	48	3,7	266	20,8	1.281
	insgesamt	1.378	44,5	1.008	32,6	118	3,8	589	19,0	3.094
2.2. ohne eigene Migrationserfahrung	männlich	192	33,3	300	52,1	30	5,2	54	9,4	576
	weiblich	123	32,1	205	53,5	16	4,2	40	10,4	383
	insgesamt	314	32,7	505	52,7	46	4,8	94	9,8	959
2.2.a) darunter Deutsche	männlich	79	34,8	111	48,9	12	5,3	25	11,0	227
	weiblich	52	32,3	82	50,9	7	4,3	21	13,0	161
	insgesamt	131	33,8	192	49,5	19	4,9	46	11,9	388
2.2.b) darunter Ausländer/innen	männlich	113	32,4	189	54,2	18	5,2	29	8,3	349
	weiblich	70	31,5	123	55,4	9	4,1	19	8,6	222
	insgesamt	183	32,0	313	54,8	27	4,7	48	8,4	571

1) Einschließlich Berufspraktikum und Berufsvorbereitungsjahr.

2) Einschließlich Anlernausbildung.

3) Gesamtzahl der Erwerbspersonen ohne Erwerbspersonen, die sich noch in berufsqualifizierender Ausbildung befinden sowie Erwerbspersonen ohne Angabe zum Berufsabschluss oder zur Art des Abschlusses.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Sonderauswertung des Mikrozensus 2010 für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Tabelle 37: Geförderte Arbeitnehmer/-innen mit ausländischer Staatsangehörigkeit, Spätaussiedlerstatus oder eingebürgerte Deutsche, soweit bekannt: Beteiligung an Leistungen zur Eingliederung und Anteil an Arbeitslosigkeit für 2010
Eingliederungsbilanz nach § 54 SGB II

	Insgesamt	darunter Ausländer, Eingebürgerte oder Spätaussiedler ¹⁾ (Sp. 4, 7 bis 9)		Ausländer			Deutsche		
		absolut	In % von insgesamt (Sp.1)	Insgesamt	Darunter (Sp.4) Asyl/Kontingent	Insgesamt	darunter		
							Spätaussiedler	früher kein Deutscher	früher Spätaussiedler
Absolutwerte	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Arbeitslose Rechtskreis SGB II	2.162.958	-	-	398.911	23.276	1.759.167	6.755	-	-
A. Chancen auf dem 1. Arbeitsmarkt verbessern	2.717.134	-	-	355.115	22.882	2.357.194	9.766	-	-
Förderung aus dem Vermittlungsbudget	1.446.903	-	-	159.494	12.452	1.285.401	5.200	-	-
Maßnahmen z. Aktivierung u. berufl. Einglieder.	945.474	-	-	156.212	8.003	787.055	3.011	-	-
dav.: Maßnahmen bei einem Träger	733.516	-	-	131.223	6.824	600.326	2.449	-	-
Maßnahmen bei einem Arbeitgeber	211.958	-	-	24.989	1.179	186.729	562	-	-
Berufliche Weiterbildung	219.238	-	-	31.154	1.962	187.750	1.206	-	-
Berufliche Weiterbildung behinderter Menschen	12.337	-	-	660	28	11.673	3	-	-
Vermittlungsunterstützende Leistungen (Reha)	41.633	-	-	2.071	50	39.531	23	-	-
dav.: Förderung aus dem Vermittlungsbudget	26.260	-	-	987	27	25.259	14	-	-
Maßnahmen z. Aktivierung u. beruflicher Eingliederung	15.373	-	-	1.084	23	14.272	9	-	-
(ausgezählte) Vermittlungsgutscheine	37.297	-	-	3.653	178	33.562	96	-	-
Sonstige vermittlungunterstützende Leistungen (Restabw.)	14.252	-	-	1.871	209	12.222	227	-	-
B. Beschäftigungsbegleitende Maßnahmen	203.502	-	-	23.781	1.219	178.398	819	-	-
Eingliederungszuschüsse	137.238	-	-	14.962	722	121.883	639	-	-
Eingliederungszusch. f. bes. betr. schwerbehinderte Menschen	4.266	-	-	267	14	3.990	3	-	-
Eingliederungsgutschein	37	-	-	3	*	34	-	-	-
Arbeitsentgeltzuschuss bei berufl. Weiterbildung Beschäftigter	136	-	-	16	*	120	*	-	-
Einstiegsgeld (ESG)	44.238	-	-	6.408	342	37.695	121	-	-
dav.: ESG bei selbständiger Erwerbstätigkeit	16.734	-	-	3.024	182	13.679	32	-	-
ESG bei sozialversicherungspfl. Beschäftig.	27.504	-	-	3.384	160	24.016	89	-	-
Leistungsn. zur Eingliederung von Selbständigen	8.872	-	-	1.516	77	7.340	9	-	-
Leistungen z. Beschäftigungsförderung (Beschäftigungszuschuss)	8.005	-	-	609	61	7.311	46	-	-
Sonstige Beschäftigung begl. Maßnahmen (Restabw.)	710	-	-	-	-	25	-	-	-
C. Förderung der Berufsausbildung	36.584	-	-	5.559	214	30.815	129	-	-
Maßnahmen zur Berufsorientierung	1.013	-	-	180	-	816	3	-	-
Förderung der Berufsausbildung Benachteiligter	24.871	-	-	5.595	155	21.136	89	-	-
dav.: ausbildungsbegleitende Hilfen außerbetriebliche Ausbildung	3.990	-	-	986	37	2.995	23	-	-
Sozialpäd. Begl. u. Ausbildungsmanagement	18.640	-	-	2.241	79	16.275	57	-	-
Übergangs- und Aktivierungshilfen (Restabw.)	78	-	-	13	*	65	-	-	-
Einstiegsqualifizierung	2163	-	-	355	37	1.801	9	-	-
Sonstige Förderung der Berufsausbildung	9.900	-	-	1.693	54	8.161	35	-	-
	800	-	-	91	5	702	*	-	-
D. Beschäftigung schaffende Maßnahmen	749	-	-	73.736	5.699	674.593	2.858	-	-
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (Restabw.)	355	-	-	24	5	331	*	-	-
Arbeitsgelegenheiten	749.325	-	-	73.712	5.694	674.262	2.856	-	-
dav.: Arbeitsgelegenh. in der Mehrwandsvariante	667.926	-	-	667.926	5.297	601.166	2.708	-	-
Arbeitsgelegenh. in der Entgeltvariante	81.384	-	-	81.384	396	73.082	148	-	-
E. Sonstige Leistungen	61.658	-	-	10.580	489	50.942	139	-	-
Freie Förderung SGB II	61.658	-	-	10.580	489	50.942	139	-	-
F. Sonstige Förderung	6.013	-	-	1.277	87	4.698	23	-	-
sonstige weitere Leistungen (Restabw.)	6.013	-	-	1.277	87	4.698	23	-	-
Summe (A,B,C,D,E,F)	3.774.571	-	-	470.048	30.590	3.296.640	13.734	-	-

1) Hier werden alle Förderfälle zusammengefasst, die zum Zeitpunkt des Förderbeginns als Ausländer oder als Spätaussiedler gekennzeichnet sind und solche, die dies zum Zeitpunkt des Förderbeginns nicht sind, aber innerhalb der BA-Geschäftsdaten seit Beginn der Arbeits-/ Ausbildungssuche (max. seit 12/1996) einmal als Ausländer oder Spätaussiedler gekennzeichnet waren. Weitere Informationen, wie z. B. Geburtsland oder Geburtsland der Eltern, die einen umfassenderen Rückschluss auf einen evtl. vorhandenen Migrationshintergrund zulassen würden, liegen im Rahmen der BA-Geschäftsdaten nicht vor. Mit der Darstellung über den Einreisestatus und der Staatsangehörigkeit kann nur ein Teil der Gruppe mit Migrationshintergrund abgebildet werden. Infolge von gesetzlichen Änderungen wurde mit den zugelassenen kommunalen Trägern vereinbart, für das Berichtsjahr 2010 von einer Datenübermittlung zum Migrationshintergrund abzusehen. Für zugelassene kommunale Träger kann nur die Staatsangehörigkeit und der Spätaussiedlerstatus zum Zeitpunkt des Förderbeginns ausgewertet werden, daher sind die Angaben in Spalte 2, 3, 8 und 9 nicht verfügbar.

*) Daten aus der Statistik sind Sozialdaten (§ 35 SGB I) und unterliegen dem Sozialdatenschutz gem. § 16 BStatG. Aus diesem Grund werden Zahlenwerte kleiner 3 mit * anonymisiert.

-) Kein Nachweis vorhanden

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 38: Arbeitslose (Bestand) und Förderung (Zugang) mit Migrationshintergrund (Einreisestatus bzw. Staatsangehörigkeit) für 2010
Eingliederungsbilanz nach § 11 SGB III

	Insgesamt	darunter Ausländer, Eingebürgerte oder Spätaussiedler ¹⁾ (Sp. 4, 7 bis 9)		Ausländer			Deutsche		
		absolut	In % von	Insgesamt	Darunter (Sp.4) Asyl/	Insgesamt	darunter		
							Spätaus-	früher	früher
Absolutwerte	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Arbeitslose Rechtskreis SGB III	1.075.463	-	-	101.920	1.031	973.032	150	-	-
A. Chancen auf dem 1. Arbeitsmarkt verbessern									
Förderung aus dem Vermittlungsbudget	2.143.727	187.809	8,8	141.495	1.605	2.001.083	275	27.938	18.101
Maßnahmen z. Aktivierung u. berufl. Einglieder. ²⁾	1.195.805	82.696	6,9	58.944	834	1.136.403	119	14.622	9.011
dav.: Maßnahmen bei einem Träger	649.872	75.341	11,6	59.505	553	590.019	104	9.219	6.513
Maßnahmen bei einem Arbeitgeber	383.504	53.733	14,0	42.888	407	340.342	76	6.316	4.453
Berufliche Weiterbildung	266.368	21.608	8,1	16.617	146	249.677	28	2.903	2.060
Berufliche Weiterbildung behinderter Menschen	267.334	27.445	10,3	21.387	207	245.605	49	3.533	2.476
Vermittlungsunterstützende Leistungen (Reha)	5.303	461	8,7	321	*	4.981	*	108	30
dav.: Förderung aus dem Vermittlungsbudget	25.229	1.843	7,3	1.321	10	23.908	-	453	69
Maßnahmen z. Aktivierung u. beruflicher Eingliederung ²⁾	15.373	937	6,1	643	6	14.730	-	243	51
Sonstige vermittlungunterstützende Leistungen (Restabw.)	9.856	906	9,2	678	4	9.178	-	210	18
	184	23	12,5	17	-	167	*	3	*
B. Beschäftigungsbegleitende Maßnahmen									
Eingliederungszuschüsse	276.512	24.798	9,0	20.028	187	256.204	17	3.146	1.607
Eingliederungszusch. f. bes. betr. schwerbehinderte Menschen	104.490	6.658	6,4	5.067	59	99.376	10	858	723
Eingliederungsgutschein (Ermessensl.)	6.806	392	5,8	302	3	6.500	-	66	24
Arbeitsentgeltzuschuss bei berufl. Weiterbildung Beschäftigter	3.195	138	4,3	92	-	3.102	-	7	39
Gründungszuschuss (GZ)	15.368	2.504	16,3	2.070	15	13.197	3	213	218
Sonstige Beschäftigung begl. Maßnahmen (Restabw.)	146.512	15.076	10,3	12.472	108	133.913	4	1.997	603
	141	30	21,3	25	*	116	-	5	-
C. Förderung der Berufsausbildung									
Maßnahmen zur Berufsorientierung	279.364	35.280	12,6	33.636	57	241.249	21	1.531	148
Förderung der Berufsausbildung Benachteiligter	170.442	20.921	12,3	20.548	17	145.834	4	357	12
dav.: ausbildungsbegleitende Hilfen	59.677	7.822	13,1	6.900	29	52.723	10	800	112
außerbetriebliche Ausbildung	37.848	4.757	12,6	4.220	21	33.584	9	443	85
Sozialpäd. Begl. u. Ausbildungsmanagem.	21.652	3.032	14,0	2.650	8	18.994	*	354	27
Übergangs- und Aktivierungshilfen (Restabw.)	84	6	7,1	4	-	80	-	*	-
Einstiegsqualifizierung	93	27	29,0	26	-	65	-	*	-
Ausbildungsbonus (Ermessensl.)	21.994	2.659	12,1	2.454	8	19.491	3	193	9
Berufseinstiegsbegleitung	6.779	669	9,9	584	*	6.182	3	73	9
Berufsausbildungsbeihilfe f. Auszubildende i.e. 2. Ausbildung	14.651	2.858	19,5	2.788	*	11.566	*	67	*
Sonstige Förderung der Berufsausbildung	1.066	-	-	56	-	1.010	-	-	-
	4.755	351	7,4	306	*	4.443	-	41	4
D. Beschäftigung schaffende Maßnahmen									
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	2.106	197	9,4	118	*	1.986	*	57	20
	2.106	197	9,4	118	*	1.986	*	57	20
E. Freie Förderung									
Freie Förderung SGB III (Restabw.)	281	24	8,5	16	-	264	-	6	*
	281	24	8,5	16	-	264	-	6	*
Summe (A,B,C,D,E,)	2.701.990	248.108	9,2	195.293	1.851	2.500.786	315	32.678	19.878

1) Hier werden all die Förderfälle zusammengefasst, die zum Zeitpunkt des Förderbeginns als Ausländer oder als Spätaussiedler gekennzeichnet sind und solche, die dies zum Zeitpunkt des Förderbeginns nicht sind, aber innerhalb der BA-Geschäftsdaten seit Beginn der Arbeits- / Ausbildungssuche (max. seit 12/1996) einmal als Ausländer oder Spätaussiedler gekennzeichnet waren. Weitere Informationen, wie z. B. Geburtsland oder Geburtsland der Eltern, die einen umfassenderen Rückschluss auf einen evtl. vorhandenen Migrationshintergrund zulassen würden, liegen im Rahmen der BA-Geschäftsdaten nicht vor.

2) Die Darstellung getrennt nach Pflicht- und Ermessensleistung ist im Berichtsjahr 2010 noch nicht möglich.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 39: Selbstständige nach Migrationshintergrund, Geschlecht und Erwerbsstatus 2010 (Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren)

Migrationsstatus	Geschlecht	Selbstständige insgesamt				Darunter: Selbstständige ohne Beschäftigte				Mithelfende Familienangehörige				Veränderung 2005/2010	in %-P	sonstige Erwerbstätige	Veränderung 2005/2010	in %-P	Gesamt
		1.000	%	in %-P	Veränderung 2005/2010	1.000	%	in %-P	Veränderung 2005/2010	1.000	%	in %-P	Veränderung 2005/2010						
		2.713	13,1	-0,5	6,8	32	0,2	-0,3	17.892	86,7	0,6	20.637							
	männlich	1.277	7,2	-0,1	4,8	130	0,7	-1,1	16.226	92	1,1	17.633	100						
	weiblich	3.990	10,4	-0,4	5,8	2.233	5,8	-0,2	162	0,4	-0,6	34.119	89,2	0,9	38.270	100			
Bevölkerung insgesamt	insgesamt	2.256	13,3	-0,7	6,7	1.128	6,7	-0,5	23	0,1	-0,2	14.621	86,5	0,9	16.901	100			
1.) Personen ohne Migrationshintergrund	weiblich	1.073	7,3	-0,1	4,7	699	4,7	-0,1	110	0,7	-1,1	13.539	92	1,2	14.722	100			
	insgesamt	3.329	10,5	-0,5	5,8	1.826	5,8	-0,3	133	0,4	-0,6	28.161	89,1	1,1	31.623	100			
	männlich	457	12,2	0,8	7,1	266	7,1	0,6	9	0,2	-0,3	3.271	87,6	-0,5	3.736	100			
	weiblich	204	7	0,3	4,8	140	4,8	0,2	20	0,7	-1,1	2.687	92,3	0,7	2.911	100			
2.) Personen mit Migrationshintergrund	insgesamt	660	9,9	0,5	6,1	406	6,1	0,4	29	0,4	-0,6	5.958	89,6	0	6.647	100			
	männlich	166	9,3	0,5	5,1	92	5,1	0,3	7	0,2	0,3	1.620	90,6	-0,3	1.788	100			
	weiblich	84	5,5	0,2	3,6	54	3,6	0,1	7	0,2	0,1	1.429	94,2	0,4	1.517	100			
2a.) darunter Deutsche	insgesamt	249	7,5	0,3	4,4	146	4,4	0,2	7	0,2	-0,4	3.048	92,2	0	3.305	100			
	männlich	291	14,9	1,2	8,9	174	8,9	1	6	0,3	-0,2	1.652	84,8	-1	1.949	100			
	weiblich	120	8,6	0,4	6,2	86	6,2	0,3	15	1,1	-1,5	1.258	90,2	0,9	1.394	100			
2b) darunter Ausländer/innen	insgesamt	411	12,3	0,8	7,8	260	7,8	0,7	22	0,7	-0,7	2.910	87,1	0	3.342	100			
	männlich	407	13	1,3	240	7,7	7	1	7	0,2	-0,2	2.721	86,8	-1,1	3.135	100			
	weiblich	184	7,4	0,3	128	5,2	5,2	0,2	19	0,8	-0,9	2.283	91,9	0,7	2.485	100			
2.1. mit eigener Migrationserfahrung	insgesamt	591	10,5	0,7	368	6,5	6,5	0,5	26	0,5	-0,4	5.004	89	-0,3	5.620	100			
	männlich	150	9,9	0,9	83	5,5	5,5	0,7	7	0,2	0,7	1.370	90,1	-0,6	1.521	100			
	weiblich	77	5,8	0,2	50	3,8	3,8	0,1	7	0,2	0,1	1.238	93,9	0,3	1.319	100			
2.1.a) darunter Deutsche	insgesamt	226	8	0,5	133	4,7	4,7	0,3	6	0,2	-0,3	2.608	91,8	-0,2	2.840	100			
	männlich	257	15,9	1,8	156	9,7	9,7	1,5	5	0,3	-0,2	1.351	83,7	-1,7	1.614	100			
	weiblich	107	9,2	0,4	78	6,7	6,7	0,3	15	1,3	-1,4	1.045	89,5	0,9	1.167	100			
2.1.b) darunter Ausländer/innen	insgesamt	364	13,1	1,1	234	8,4	8,4	0,9	20	0,7	-0,7	2.396	86,2	-0,4	2.780	100			
	männlich	50	8,3	-1,5	27	4,5	4,5	-1	7	0,6	0,7	550	91,5	2,1	601	100			
	weiblich	20	4,7	0,6	12	2,8	2,8	0,5	7	0,6	0,5	404	95,1	1,2	425	100			
2.2. ohne eigene Migrationserfahrung	insgesamt	69	6,7	-0,8	39	3,8	3,8	-0,5	7	0,7	0,7	954	92,9	1,7	1.027	100			
	männlich	16	6	-1,1	9	3,4	3,4	-0,8	7	0,7	0,7	250	94	2	266	100			
	weiblich	7	3,5	0,7	7	3,5	3,5	0,7	7	3,5	0,7	191	96,5	1,6	198	100			
2.2.a) darunter Deutsche	insgesamt	23	5	-0,4	13	2,8	2,8	-0,4	7	0,7	0,7	441	95	1,8	464	100			
	männlich	34	10,1	-1,6	18	5,4	5,4	-1,3	7	0,7	0,7	300	89,6	2	335	100			
	weiblich	13	5,7	0,3	8	3,5	3,5	0,8	7	0,7	0,7	213	93,8	0,8	227	100			
2.2.b) darunter Ausländer/innen	insgesamt	46	8,2	-0,9	26	4,6	4,6	-0,6	7	0,7	0,7	513	91,3	1,8	562	100			

/ = Keine Angabe, da eine Berechnungsgröße einen Zahlenwert unter 5.000 aufweist, der wegen statistischer Unsicherheit nicht veröffentlicht wird.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Sonderauswertung des Mikrozensus für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.

Tabelle 40: Verteilung der Personen mit Migrationshintergrund über Gebäudetypen nach Anzahl der Wohnungen im Gebäude im Jahr 2010

2010	Bevölkerungsverteilung nach Anzahl der Wohnungen im Wohngebäude				
	Insgesamt	1-2	3-6	7-12	13 und mehr
	in 1.000		in %		
Bevölkerung insgesamt	77.277	51,3	21,7	18,6	8,5
1. Personen ohne Migrationshintergrund	62.492	56,5	20,5	16,3	6,7
2. Personen mit Migrationshintergrund	14.785	29,4	26,7	28,1	15,8
2.a Deutsche	8.137	36,2	24,7	25,3	13,8
2.b Ausländer/-innen	6.648	21,0	29,3	31,5	18,2
2.1 mit eigener Migrationserfahrung	9.899	27,2	26,4	29,1	17,3
2.1a Deutsche	4.731	34,3	24,3	26,1	15,3
2.1b Ausländer/-innen	5.167	20,6	28,4	31,8	19,2
2.2 ohne eigene Migrationserfahrung	4.886	33,9	27,4	26,1	12,6
2.2a Deutsche	3.406	38,9	25,2	24,2	11,7
2.2b Ausländer/-innen	1.481	22,4	32,4	30,6	14,6

Quelle: Statistisches Bundesamt; Mikrozensus 2010

Tabelle 41: Verteilung der Personen mit Migrationshintergrund über Gebäudetypen nach Anzahl der Wohnungen im Gebäude im Jahr 2010

	Bevölkerungsverteilung nach Anzahl der Wohnungen im Wohngebäude					
	2010 ¹⁾	Insgesamt	1-2	3-6	7-12	13 und mehr
Bevölkerung insgesamt (= 100%)		77.277	39.634	16.763	14.350	6.530
1. Personen ohne Migrationshintergrund		80,9	89,0	76,4	71,1	64,3
2. Personen mit Migrationshintergrund		19,1	11,0	23,6	28,9	35,7
2a Deutsche		10,5	7,4	12,0	14,3	17,2
2b Ausländer/-innen		8,6	3,5	11,6	14,6	18,5
2.1 mit eigener Migrationserfahrung		12,8	6,8	15,6	20,0	26,3
2.1a Deutsche		6,1	4,1	6,9	8,6	11,1
2.1b Ausländer/-innen		6,7	2,7	8,8	11,5	15,2
2.2 ohne eigene Migrationserfahrung		6,3	4,2	8,0	8,9	9,4
2.2a Deutsche		4,4	3,3	5,1	5,7	6,1
2.2b Ausländer/-innen		1,9	0,8	2,9	3,2	3,3

1) Aufgrund von Änderungen im Fragebogen und beim Hochrechnungsverfahren sind die Angaben mit den Ergebnissen der Vorjahre nicht vergleichbar.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Mikrozensus 2010

Tabelle 42: Entwicklung der Gesamtzahl der Einbürgerungen von Ausländerinnen und Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland nach Rechtsgründen sowie Einbürgerungsquoten in den Jahren 2000 bis 2010¹⁾

Rechtsgrund der Einbürgerung	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
§ 10 Abs. 1 StAG ²⁾	53.634	74.643	85.492	86.288	82.957	77.090	83.178	77.326	66.010	67.720	73.668
§ 10 Abs. 2 StAG ³⁾	19.606	27.173	27.064	25.136	19.929	17.223	16.558	14.072	10.704	10.393	10.803
§ 8 StAG	15.440	10.212	8.855	7.740	6.286	5.615	6.431	6.221	4.453	5.596	4.642
§ 9 StAG	12.780	12.739	12.025	11.324	10.810	11.819	11.854	10.705	8.259	7.658	7.232
§ 40 b StAG	20.181	23.403	4.375	731	299	96	36	48	18	22	7
Sonstige Rechtsgründe ⁴⁾	2.725	2.571	2.814	4.306	4.361	4.295	5.874	4.134	4.102	4.196	4.866
§ 85 AuslG											
Fassung bis 1.1.2000	11.604	5.324	2.802	992	490						
§ 86 Abs. 1 AuslG											
Fassung bis 1.1.2000	28.069	12.987	7.047	2.769	1.418	1.103 ⁵⁾	635	524	924	537	352
§ 86 Abs. 2 AuslG											
Fassung bis 1.1.2000	22.649	9.046	4.073	1.445	603						
§§ 8 u. 9 RuStAG	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Einbürgerungen von Ausländern insgesamt	186.688	178.098	154.547	140.731	127.153	117.241	124.566	113.030	94.470	96.122	101.570
darunter weiblich	89.054	85.519	74.826	67.632	62.593	57.318	61.517	57.019	47.437	48.549	51.847
männlich	97.634	92.579	79.721	73.099	64.560	59.923	63.049	56.011	47.033	47.573	49.723
Ausländische Bevölkerung insgesamt	7.296.817	7.318.628	7.335.592	7.334.765	6.717.115	6.755.811	6.751.002	6.744.879	6.727.618	6.694.776	6.753.621
darunter weiblich	3.337.441	3.370.110	3.408.828	3.439.984	3.218.705	3.262.012	3.272.576	3.282.435	3.284.295	3.281.236	3.309.807
männlich	3.959.376	3.948.518	3.926.764	3.894.781	3.498.410	3.493.799	3.478.426	3.462.444	3.443.323	3.413.540	3.443.814
Einbürgerungsquote von Ausländern insg.	2,56	2,43	2,11	1,92	1,89	1,74	1,85	1,68	1,40	1,44	1,50
darunter weiblich	2,67	2,54	2,20	1,97	1,94	1,76	1,88	1,74	1,44	1,48	1,57
männlich	2,47	2,34	2,03	1,88	1,85	1,72	1,81	1,62	1,37	1,39	1,44

1) Nicht enthalten sind Einbürgerungen von Deutschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit (Art. 116 Abs. 1 GG in Verbindung mit § 6 StAngRegG). Seit 01.08.1999 erwirbt dieser Personenkreis die deutsche Staatsangehörigkeit kraft Gesetz.

2) Bis 31.12.2004 Einbürgerungen nach § 85 Abs. 1 AuslG

3) Bis 31.12.2004 Einbürgerungen nach § 85 Abs. 2 AuslG

4) Einbürgerungen nach § 16 Abs. 2 StAG, § 8 StAngRegG, § 11 StAngRegG, § 12 Abs. 1 StAngRegG, § 13 StAG, § 14 StAG, § 15 StAG, Art. 116 Abs. 2 S. 1 GG, § 9 Abs. 1 StAngRegG, § 9 Abs. 2 StAngRegG, § 21 HAG, Art. 2 des Gesetzes zur Verminderung der Staatenlosigkeit.

5) Seit 2005 werden die Einbürgerungen, bei denen noch das AuslG in der vor dem 1.1.2000 geltenden Fassung Anwendung findet (vgl. § 40 c StAG), nicht mehr differenziert nach den verschiedenen Rechtsgrundlagen erfasst.

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle 43: Einbürgerungen in der Bundesrepublik Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten in den Jahren 2006 bis 2010

Land der bisherigen Staatsangehörigkeit	2006			2007			2008			2009			2010					
	Eingebürgerte Personen	Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehr- staatigkeit		Eingebürgerte Personen	Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehr- staatigkeit		Eingebürgerte Personen	Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehr- staatigkeit		Eingebürgerte Personen	Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit		Eingebürgerte Personen	Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit				
		darun- ter weib- lich	insge- samt		absolut	in %		absolut	in %		absolut	in %		absolut	in %	absolut	in %	
Türkei	33.388	15.193	5.304	13.233	4.926	17,1	24.449	11.033	4.459	18,2	24.647	11.188	5.434	22,0	26.192	11.554	7.247	27,7
Iran, Islam. Republik	3.662	1.685	3.653	1.476	3.117	99,9	2.734	1.268	2.729	99,8	3.184	1.574	3.184	100,0	3.046	1.530	3.046	100,0
ehem. Serbien und Montenegro ¹⁾	12.601	5.061	10.799	523	1.035	83,1	76	40	44	57,9	13	8	6	46,2	13	10	5	38,5
Serbien ¹⁾	-	-	-	9.066	6.880	75,9	6.267	2.857	4.536	72,4	4.174	1.898	2.966	71,1	3.285	1.576	2.324	70,7
Montenegro ¹⁾	-	-	-	146	43	29,5	141	73	21	14,9	122	75	15	12,3	107	56	27	25,2
Afghanistan	3.063	1.388	3.053	1.297	2.828	99,9	2.512	1.165	2.506	99,8	3.549	1.591	3.546	99,9	3.520	1.708	3.519	100,0
Marokko	3.546	1.392	3.533	1.343	3.484	99,9	3.130	1.171	3.122	99,7	3.042	1.148	3.042	100,0	2.806	1.049	2.806	100,0
Ukraine	4.536	2.540	3.650	2.596	3.300	74,1	1.953	1.231	928	47,5	2.345	1.521	656	28,0	3.118	1.945	629	20,2
Kasachstan	3.207	1.921	137	2.180	163	7,5	1.602	947	91	5,7	1.439	895	87	6,0	1.601	976	137	8,6
Irak	3.693	1.508	1.593	1.617	2.234	54,5	4.229	1.628	3.615	85,5	5.136	1.940	4.242	82,6	5.228	2.055	4.129	79,0
Polen	6.907	4.777	6.808	3.856	5.449	99,5	4.245	3.065	4.228	99,6	3.841	2.850	3.823	99,5	3.789	2.815	3.787	99,9
Israel	4.313	2.102	4.198	1.159	2.316	96,3	1.971	978	1.885	95,6	1.681	824	1.585	94,3	1.649	787	1.563	94,8
Russische Föderation	4.679	2.682	2.773	2.403	2.534	62,3	2.439	1.482	967	39,6	2.477	1.533	677	27,3	2.753	1.685	902	32,8
Insgesamt²⁾	124.566	61.517	63.568	57.019	59.241	52,4	94.470	47.437	49.937	52,9	96.122	48.549	51.603	53,7	101.570	51.847	53.930	53,1

1) Ab August 2006 werden neben der Staatsangehörigkeit von ‚Serbien und Montenegro‘ auch die Staatsangehörigkeiten der beiden Nachfolgestaaten ‚Serbien‘ und ‚Montenegro‘ nachgewiesen. Ab 01.05.2008 wird Kosovo getrennt ausgewiesen. Serbien ist vor und nach Ausgliederung des Kosovo in den Tabellen zusammen ausgewiesen.

2) Summe aller Länder.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 2.1

Tabelle 44: Optionspflichtige („Optionskinder“) nach § 29 StAG, erstmals optionspflichtig im Zeitraum 2008 bis 2028

Geburtsjahr	Zahl optionspflichtiger Personen	Eintritt der Optionspflicht
Übergangsregelung (Einbürgerung) nach § 40b StAG		
1990	3.316	2008
1991	3.807	2009
1992	4.059	2010
1993	4.157	2011
1994	4.487	2012
1995	4.734	2013
1996	5.343	2014
1997	5.892	2015
1998	6.348	2016
1999	6.787	2017
Summe 1990 - 1999:	49.187¹⁾	
Geburtserwerb nach § 4 Abs. 3 StAG		
2000	41.257	2018
2001	38.600	2019
2002	37.568	2020
2003	36.819	2021
2004	36.863	2022
2005	40.156	2023
2006	39.089	2024
2007	35.666	2025
2008	30.336	2026
2009	28.977	2027
2010	29.492	2028
Summe 2000 - 2010:	394.823	
Summe Optionspflichtiger für die Geburtsjahrgänge 1990 bis 2010:	444.010	

1) Die Summe der einzelnen Jahreswerte 1990 bis 1999 entspricht nicht der angegebenen Summe. Teilweise können Einbürgerungen nach § 40b StAG statistisch nicht mehr den einzelnen Jahren zugeordnet werden.

Quelle: Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Migrationsbericht 2010

Tabelle 45: Eingebürgerte Personen in der Bundesrepublik Deutschland nach Bundesländern in den Jahren 2006 bis 2010

Land	Eingebürgerte Personen im Jahr										Veränderungen zwischen den Jahren ... in %				
	2006	2007	2008	2009	2010	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010					
Baden-Württemberg	14.271	12.971	11.277	12.212	12.778	-5,0	-9,1	-13,1	8,3	4,6					
Bayern	13.430	13.099	9.988	12.053	12.021	11,0	-2,5	-23,7	20,7	-0,3					
Berlin	8.186	7.710	6.866	6.309	5.537	15,3	-5,8	-10,9	-8,1	-12,2					
Brandenburg	326	472	407	450	407	-7,4	44,8	-13,8	10,6	-9,6					
Bremen	1.956	1.715	1.574	1.428	1.485	-5,1	-12,3	-8,2	-9,3	4,0					
Hamburg	4.618	4.029	2.799	3.706	5.295	6,5	-12,8	-30,5	32,4	42,9					
Hessen	13.367	14.007	13.323	12.611	13.839	-3,1	4,8	-4,9	-5,3	9,7					
Mecklenburg-Vorpommern	540	503	297	455	476	20,8	-6,9	-41,0	53,2	4,6					
Niedersachsen	11.441	9.251	7.704	7.223	7.363	5,1	-19,1	-16,7	-6,2	1,9					
Nordrhein-Westfalen	36.760	32.581	26.106	26.355	28.186	4,7	-11,4	-19,9	1,0	6,9					
Rheinland-Pfalz	6.932	6.667	5.159	5.017	5.269	26,2	-3,8	-22,6	-2,8	5,0					
Saarland	1.528	1.256	1.267	1.382	1.146	26,2	-17,8	0,9	9,1	-17,1					
Sachsen	613	744	743	713	857	15,9	21,4	-0,1	-4,0	20,2					
Sachsen-Anhalt	529	460	484	412	553	-2,6	-13,0	5,2	-14,9	34,2					
Schleswig-Holstein	4.308	3.980	3.138	2.845	3.047	3,5	-7,6	-21,2	-9,3	7,1					
Thüringen	454	387	345	305	417	17,3	-14,8	-10,9	-11,6	36,7					
Einbürgerungen vom Ausland	5.307	3.198	2.993	2.646	2.894	42,4	-39,7	-6,4	-11,6	9,4					
Deutschland	124.566	113.030	94.470	96.122	101.570	6,2	-9,3	-16,4	1,7	5,7					

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle 46: Ausländische Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Aufenthaltsstatus in den Jahren 2009 und 2010

Ausgewählte Staats- angehörigkeiten	Davon haben den Aufenthaltsstatus													
	Insgesamt						nach altem Recht (Ausländergesetz 1990)			nach neuem Recht (Aufenthaltsgesetz ab 01.01.2005)			Aufenthalts- gestattung	
	zeitlich befristet		zeitlich unbefristet		insgesamt		Aufenthalts- erlaubnisse (zeitlich befristet)		Aufenthalts- erlaubnisse (zeitlich unbefristet)		Duldung			
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	aus humani- tären Gründen	aus familiären Gründen	Niederlassungs- erlaubnisse (zeitlich unbefristet)	2009		2010	2009	2010
Irak	79.413	81.272	398	328	824	641	41.819	24.326	16.033	19.553	21.325	6.498	6.722	4.053
Türkei	1.658.083	1.629.480	118.186	90.355	736.713	674.595	292.490	17.647	226.128	439.757	519.001	6.562	2.376	1.520
ehem. Serbien und Montenegro ¹⁾	122.897	93.013	1.877	1.308	29.423	17.964	20.519	6.301	11.931	47.334	43.652	3.902	132	46
Serbien ¹⁾	164.942	179.048	1.000	683	13.487	9.840	60.091	21.683	30.085	71.480	86.580	7.130	788	2.863
Montenegro	10.201	12.930	28	19	435	333	4.150	1.308	2.488	5.079	7.030	724	38	25
Russische Föderation	189.326	191.270	3.194	2.409	13.835	9.164	69.075	5.230	47.583	86.066	94.965	2.933	1.818	1.517
Vietnam	84.437	84.301	1.705	1.200	4.631	4.061	29.498	2.542	21.645	38.780	40.907	2.500	614	306
Iran	52.132	51.885	1.610	1.377	4.704	3.778	19.815	7.217	7.668	17.265	17.368	2.871	2.101	2.509
Syrien	28.921	30.133	342	279	656	470	15.192	4.929	6.775	5.121	5.408	4.356	1.415	1.763
Libanon	36.960	35.762	1.070	784	2.749	2.240	17.643	6.112	9.505	6.086	6.644	3.918	566	311
Afghanistan	48.752	51.305	1.129	833	2.796	2.314	24.392	15.519	8.030	13.441	13.391	921	3.578	5.853
Gesamt	2.476.064	2.440.399	130.539	99.575	810.253	725.400	594.684	112.814	387.871	749.962	856.271	42.315	20.148	20.766

1) Seit Juni 2006 sind Serbien und Montenegro zwei unabhängige Staaten. Im AZR sind jedoch viele Personen noch keinem Nachfolgestaat des ehemaligen Serbien und Montenegro zugeordnet. Seit 1. Mai 2008 wird auch das Kosovo getrennt ausgewiesen.

Quelle: Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Migrationsbericht 2010, Seiten 182f; Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 2, Seiten 78 ff

Tabelle 47: Erteilte Visa zum Zweck des Ehegattennachzugs nach Deutschland in den Jahren 1998 bis 2011

Jahr	Ausl. Ehefrau zu		Ausl. Ehemann zu		Gesamt
	dt. Ehemann	ausl. Ehemann	dt. Ehefrau	ausl. Ehefrau	
1998	13.098	19.275	8.038	7.990	48.401
1999	16.246	20.036	9.865	7.711	53.858
2000	18.863	19.893	11.747	7.686	58.189
2001	20.766	21.491	13.041	7.780	63.078
2002	20.325	21.609	13.923	8.164	64.021
2003	20.539	18.412	12.683	6.535	58.169
2004	20.455	14.692	10.966	5.439	51.552
2005	14.969	13.085	8.811	4.068	40.933
2006	14.075	13.176	8.622	3.712	39.585
2007	11.592	11.177	6.685	3.012	32.466
2008	10.791	11.167	5.870	2.939	30.767
2009	11.603	12.859	5.830	2.902	33.194
2010	11.259	11.894	5.649	2.847	31.649
2011	11.555	11.807	6.190	3.098	32.650

Quelle: Auswärtiges Amt

Tabelle 48: Erteilte Visa zum Zweck des Ehegattennachzugs nach Deutschland nach ausgewählten Herkunftsländern in den Jahren 2006 bis 2011

Ausgewählte Herkunftsländer	Ausl. Ehefrau zu												Ausl. Ehemann zu													
	dt. Ehemann						ausl. Ehemann						dt. Ehefrau						ausl. Ehefrau							
	2007	2008	2009	2010	2011	2011	2007	2008	2009	2010	2011	2011	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010
Türkei	1.470	1.339	1.307	1.297	1.332	3.043	2.497	2.452	2.372	2.403	2.085	2.043	2.095	1.859	1.972	1.038	1.007	1.051	1.090	959	1.090	7.636	6.886	6.905	6.487	6.797
Russ. Föderation	1.757	1.405	1.581	1.526	1.721	249	273	291	331	375	577	306	253	283	298	55	33	32	25	39	2.638	2.017	2.157	2.165	2.433	
Thailand	1.597	1.296	1.281	1.278	917	42	25	36	55	25	7	5	1	3	3	7	6	7	13	5	1.653	1.332	1.325	1.349	950	
Marokko	502	550	625	694	644	250	257	299	253	282	434	415	403	403	485	71	67	86	52	62	1.257	1.289	1.413	1.402	1.473	
Serbien (inkl. Montenegro) ¹⁾	452	114	87	74	112	2.053	432	383	261	325	621	119	90	86	123	569	206	154	140	174	3.695	871	714	561	734	
Bosnien Herzegowina	142	99	94	79	71	417	453	397	338	279	127	95	69	87	90	227	172	187	151	138	913	819	747	655	578	
Indien	134	140	143	125	128	963	1.391	1.499	1.579	1.743	77	67	89	72	69	29	40	34	53	37	1.203	1.638	1.765	1.829	1.977	
Kasachstan	382	250	201	181	216	11	8	8	11	23	290	155	120	69	79	12	8	3	3	11	695	421	362	264	329	
Tunesien	218	184	221	241	225	112	96	106	126	177	395	363	363	402	461	21	10	12	30	26	746	653	702	799	1.423	
Ukraine	362	687	679	655	828	125	133	157	174	219	86	71	66	75	96	26	33	26	34	18	599	924	928	938	1.161	
Vietnam	254	203	242	285	246	185	183	213	210	84	26	25	10	16	23	133	99	102	101	83	598	510	567	612	436	
Pakistan	180	199	270	278	298	192	243	312	208	64	104	116	147	162	175	39	36	34	17	17	515	594	763	665	554	
Ägypten	64	71	86	57	76	296	189	150	115	134	145	153	156	116	177	32	39	17	15	11	537	452	409	303	398	
Libanon	157	243	201	219	197	74	76	97	72	70	189	204	188	216	175	27	13	20	8	15	447	536	506	515	457	
China	302	343	508	495	521	436	451	471	483	681	27	19	30	34	51	78	109	77	71	115	843	922	1.086	1.083	1.368	

¹⁾ Von den im Jahr 2007 in Serbien erteilten Visa wurden viele in der Vertretung in Pristina (Kosovo) ausgestellt. Erst für das Jahr 2008 wird das Kosovo eigenständig ausgewiesen. Zudem enthalten die Zahlen für Serbien auch den eigentlich auf Montenegro fallenden Familiennachzug, da konsularische Angelegenheiten von der Botschaft in Belgrad mit übernommen werden.

Quelle: Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Migrationsbericht 2010, Seite 254, Auswärtiges Amt

Abbildung 1: Alterspyramide 2010 nach Migrationshintergrund

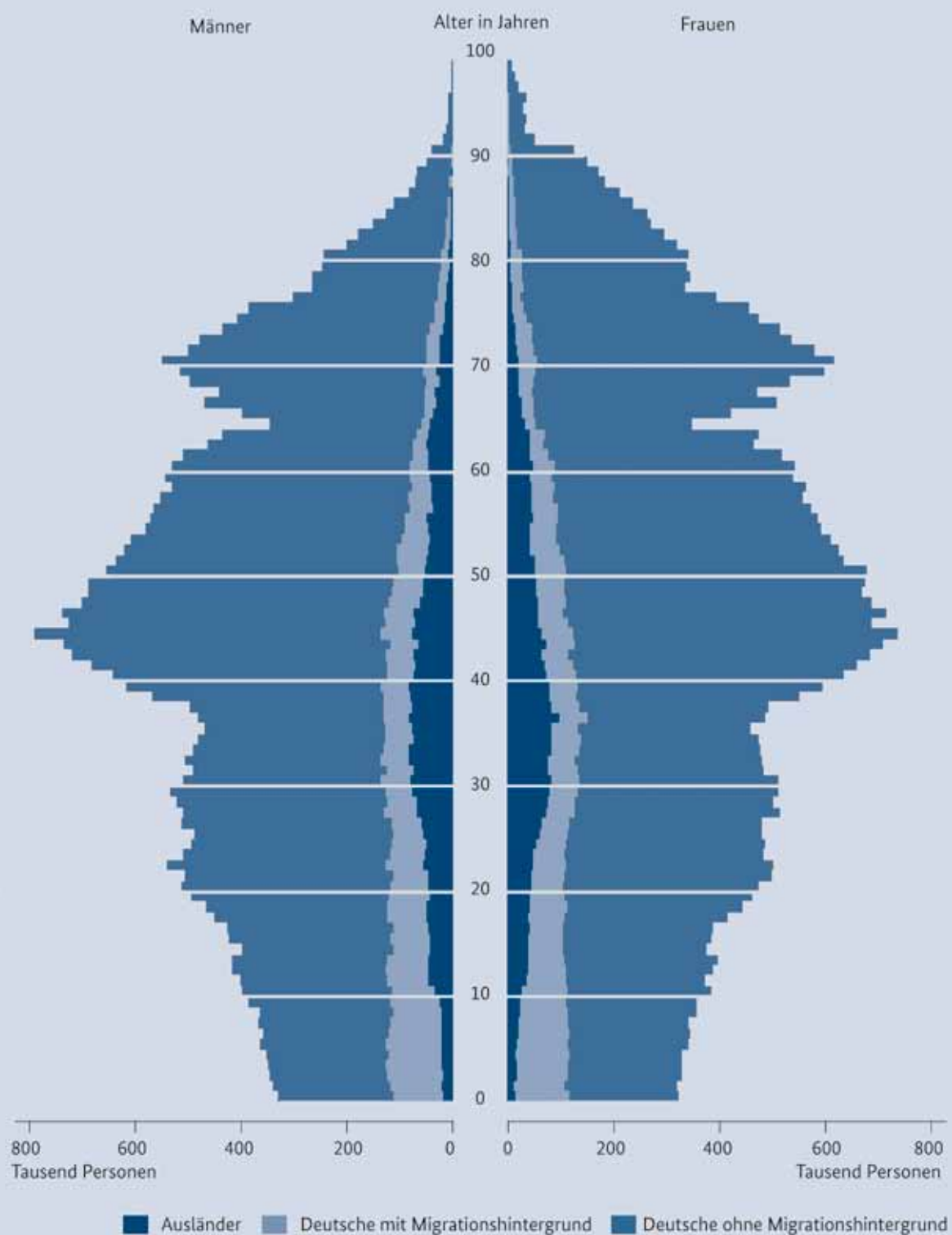
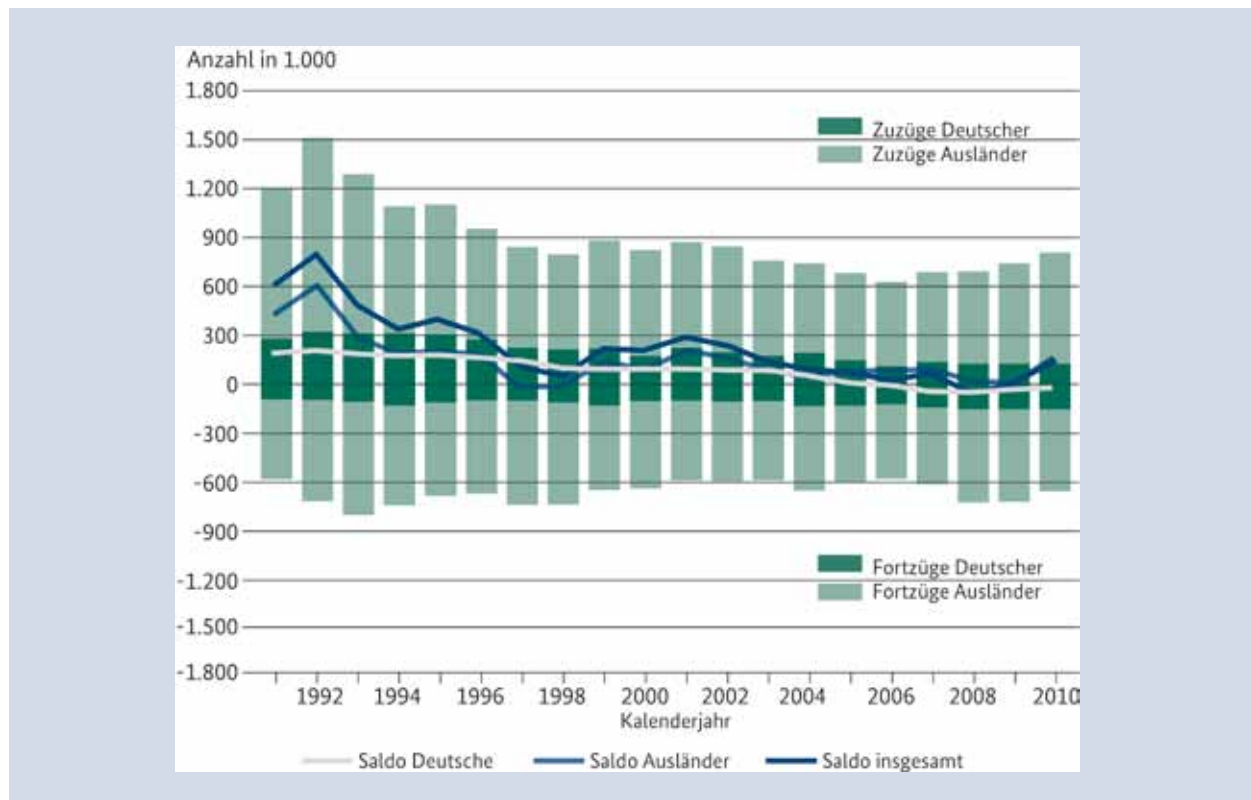
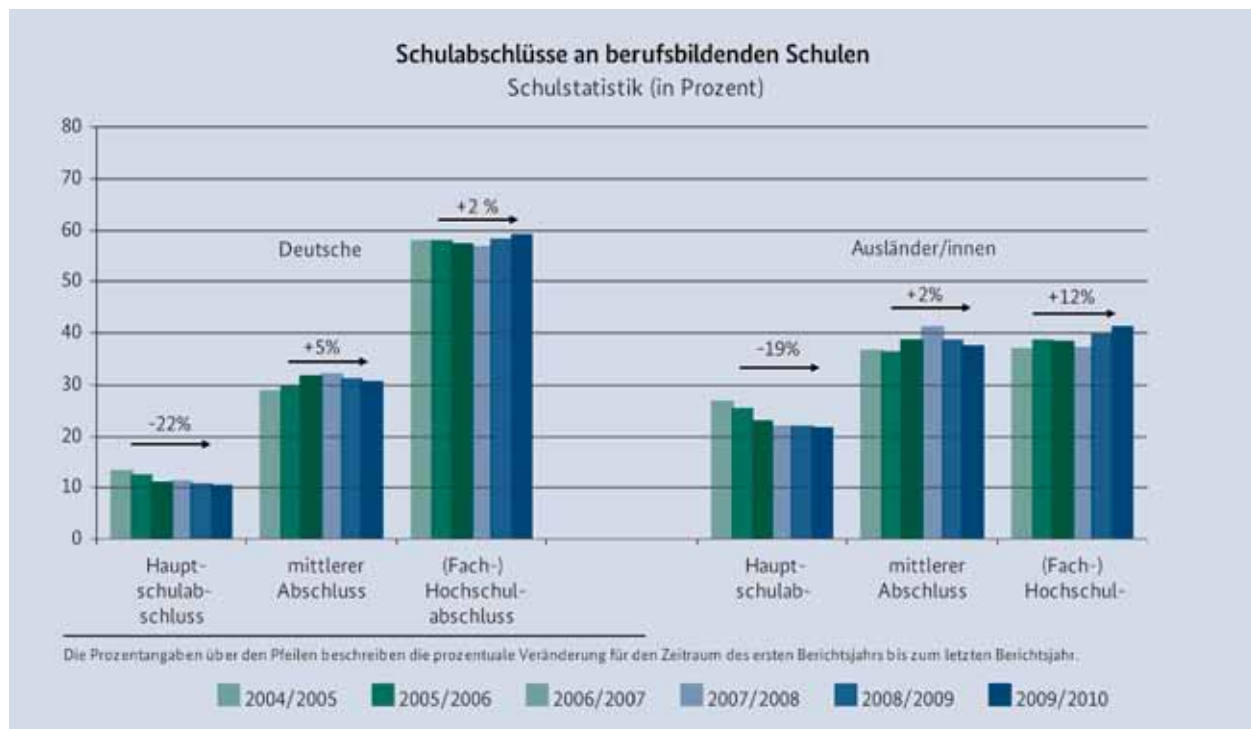


Abbildung 2: Zu- und Fortzüge über die Außengrenzen Deutschlands, 1991-2010



Datenquelle: Statistisches Bundesamt
 Grafische Darstellung: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB)

Abbildung 3: Schulabschlüsse an berufsbildenden Schulen



Quelle: Zweiter Integrationsindikatorenbericht
 Grafik: ISG

Schaubild 1: Erwerbstätige insgesamt

Schaubild 1a:
Erwerbstätige ohne Migrationshintergrund
nach Wirtschaftssektoren

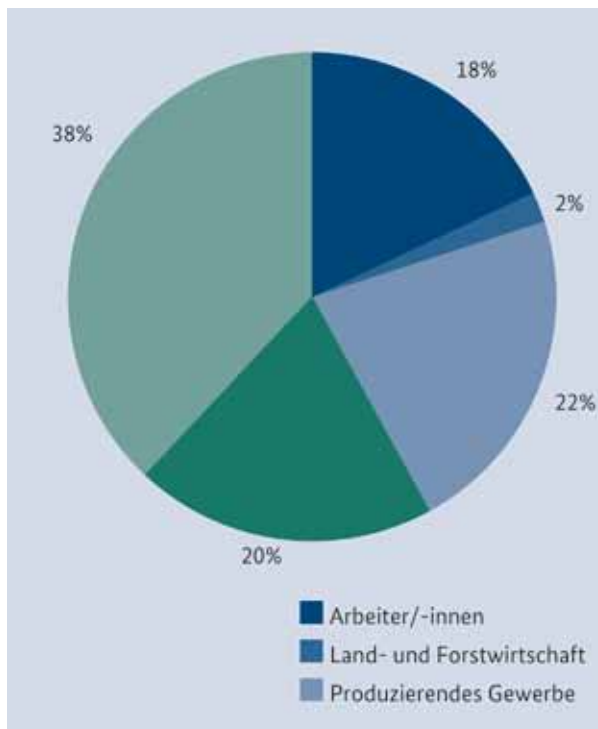


Schaubild 1b:
Erwerbstätige Migranten und Migrantinnen
nach Wirtschaftssektoren

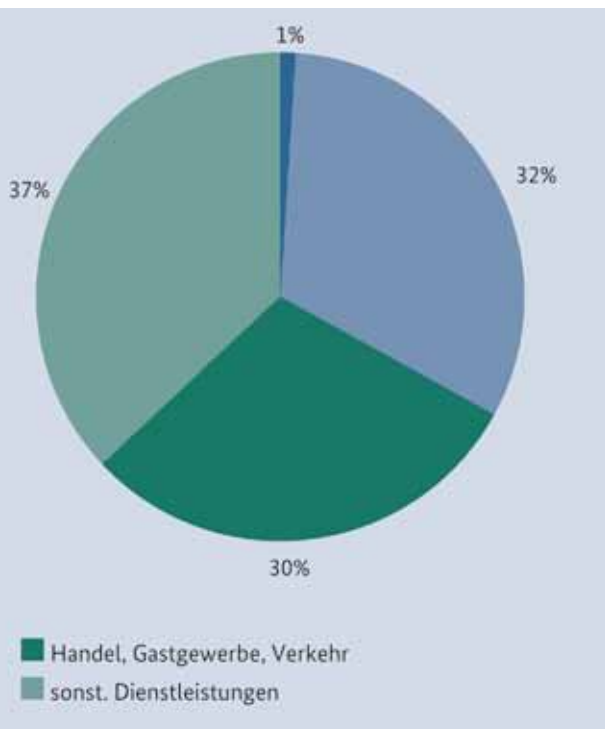


Schaubild 2: Erwerbstätige nach beruflichem Status

Schaubild 2a:
Erwerbstätige ohne Migrationshintergrund
nach beruflichem Status

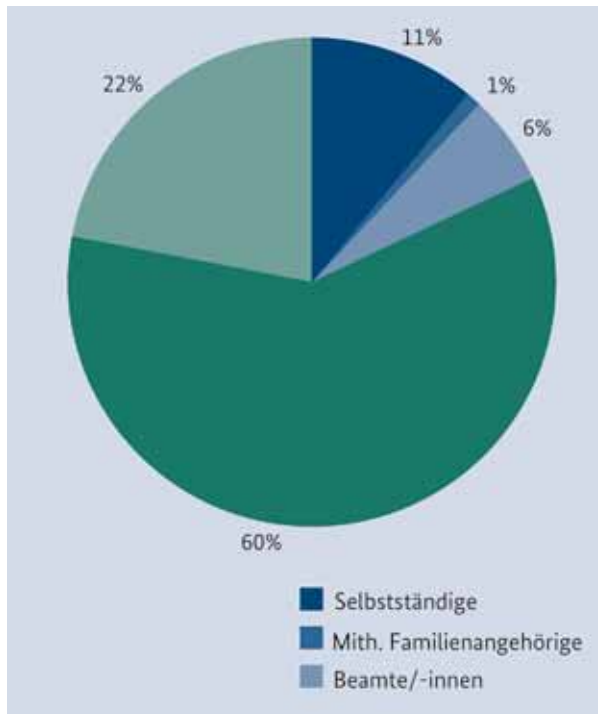
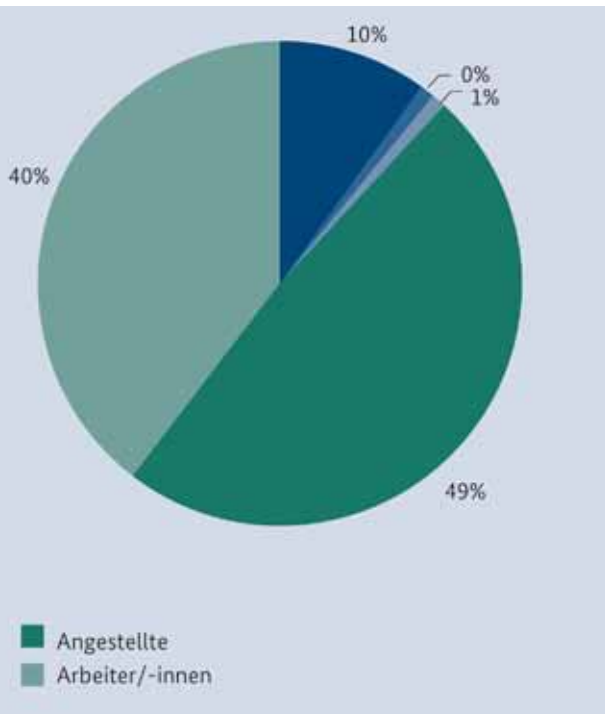


Schaubild 2b:
Erwerbstätige Migranten und Migrantinnen
nach beruflichem Status



Quelle Schaubilder 1 und 2: Statistisches Bundesamt, Sonderauswertung des Mikrozensus 2010 für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Wiesbaden 2012

II. Serviceteil

Wie sind die Integrationsbeauftragten der Bundesländer zu erreichen? Wo lassen sich Informationen über das neue Bundesgesetz zur verbesserten Anerkennung ausländischer Abschlüsse finden? Welche Broschüren beschäftigen sich mit der Querschnittsaufgabe Integration? Die nachfolgende Übersicht enthält eine Auswahl weiterführender (Internet-)Adressen.

1 Bundesministerien, Beauftragte und Bundesbehörden

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

Scharnhorststraße 34-37

10115 Berlin

Postanschrift: 11019 Berlin

Telefon: 030 18 615-0

Internet: www.bmwi.de

Bundesministerium des Inneren

Alt-Moabit 101D

10559 Berlin

Telefon: 030/18 681-0

Internet: www.bmi.bund.de/DE/Themen/MigrationIntegration/migrationintegration_node.html

Bundesministerium der Justiz

Mohrenstraße 37

10117 Berlin

Telefon: 030 18 580-0

Internet: www.bmj.de

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Wilhelmstraße 49

10117 Berlin

Telefon: 030/18 527-0

Internet: www.bmas.de

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Glinkastraße 24

10117 Berlin

Telefon: 030/18-555-0

Internet: www.bmfsfj.de

Bundesministerium für Gesundheit

Friedrichstraße 108

10117 Berlin

Telefon: 030/18441-0

Internet: www.bmg.bund.de

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Invalidenstraße 44,

10115 Berlin

Telefon: 030 18 300-0

Internet: www.bmvbs.de

Bundesministerium für Bildung und Forschung

Heinemannstr. 2

53175 Bonn

Telefon: 0228/99 57-0

Internet: www.bmbf.de

Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Bundeskanzleramt

Willy-Brandt-Straße 1

10557 Berlin

Telefon: 030/18 400-1640

Internet: www.integrationsbeauftragte.de

Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien

Graurheindorfer Str. 198

53117 Bonn

Telefon: 0228/99 681-3543

Internet: www.kulturstaatsminister.de

Antidiskriminierungsstelle des Bundes

Glinkastraße 24

10117 Berlin

Telefon: 030/18 555 - 1865

Internet: www.antidiskriminierungsstelle.de

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Frankenstraße 210

90461 Nürnberg

Telefon: 0911/943-0

Internet: www.bamf.de

Bundesagentur für Arbeit

Regensburger Straße 104

90478 Nürnberg

Telefon: 0911/179-0

Internet: www.arbeitsagentur.de

2 Für Integration zuständige Ministerien der Bundesländer

Baden-Württemberg

Ministerium für Integration
Ministerin Bilkay Öney
Thouretstraße 2
70173 Stuttgart

Bayern

Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozial-
ordnung, Familie und Frauen
Staatsministerin Christine Haderthauer, MdL
Winzererstraße
80797 München

Berlin

Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales
Senatorin Dilek Kolat
Oranienstraße 106
1096 Berlin

Brandenburg

Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie des
Landes Brandenburg
Minister Günter Baaske
Heinrich-Mann-Allee 103
14473 Potsdam

Bremen

Senatskanzlei
Präsident des Senats Jens Böhrnsen
Contrescarpe 72
28195 Bremen

Hamburg

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration
Senator Detlef Scheele
Hamburger Str. 47
22083 Hamburg

Hessen

Hessisches Ministerium der Justiz, für Integration und
Europa
Minister Jörg-Uwe Hahn
Luisenstraße 13
65185 Wiesbaden

Mecklenburg-Vorpommern

Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales des
Landes Mecklenburg-Vorpommern
Ministerin Manuela Schwesig
Werderstr. 124
19055 Schwerin

Niedersachsen

Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen,
Familien, Gesundheit und Integration
Ministerin Aygül Özkan
Hinrich-Wilhelm-Kopf-Platz 2
30159 Hannover

Nordrhein-Westfalen

Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des
Landes Nordrhein-Westfalen
Minister Guntram Schneider
Fürstenwall 25
40219 Düsseldorf

Rheinland-Pfalz

Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und
Frauen des Landes Rheinland-Pfalz
Ministerin Irene Alt
Kaiser-Friedrich-Straße 5a
55116 Mainz

Saarland

Ministerium für Arbeit, Familie, Prävention, Soziales und
Sport
Ministerin Monika Bachmann
Franz-Josef-Röder-Straße 23
66119 Saarbrücken

Sachsen

Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbrau-
cherschutz
Staatsministerin Christine Clauß
Albertstr. 10
01097 Dresden

Sachsen-Anhalt

Ministerium für Arbeit und Soziales des Landes Sachsen-
Anhalt
Minister Norbert Bischoff
Halberstädter Str. 2
39112 Magdeburg

Schleswig-Holstein

Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration des Landes Schleswig-Holstein
Minister Emil Schmalfuß
Lorentzendamm 35
24103 Kiel

Thüringen

Thüringer Innenministerium
Minister Jörg Geibert
Steigerstr. 24
99096 Erfurt

3 Integrations- und Ausländerbeauftragte der Bundesländer

Bayern

Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen
Herr Martin Neumeyer, MdL
Geschäftsstelle
Schellingstraße 155
80797 München
Telefon: 089/12611-988
E-Mail: integrationsbeauftragter@stmas.bayern.de
Internet: www.integrationsbeauftragter.bayern.de

Berlin

Beauftragter für Migration und Integration des Senats Berlin
Herr Günter Piening (Stand: Mai 2012)
Potsdamer Straße 65
10785 Berlin
Telefon: 030/9017-2351/ -2372
E-Mail: Integrationsbeauftragter@intmig.berlin.de
Internet: www.integrationsbeauftragter-berlin.de

Brandenburg

Integrationsbeauftragte des Landes Brandenburg
N.N.
Heinrich-Mann-Allee 103
14473 Potsdam
Telefon: 0331/866-5902/ -5901 / -5900
E-Mail: integrationsbeauftragte@masf.brandenburg.de
Internet: www.brandenburg.de

Bremen

Migrations- und Integrationsbeauftragte
Frau Silke Harth
Freie Hansestadt Bremen
Senatskanzlei
Referat Integrationspolitik
Ansgaritorstr. 22
28195 Bremen
Telefon: 0421/361-6883
E-Mail: silke.harth@SK.BREMEN.DE
Internet: www.senatskanzlei.bremen.de
www.integration.bremen.de

II. Serviceteil

Hessen

Landesausländerbeauftragter
Hessisches Ministerium der Justiz, für Integration und
Europa
Herr Dr. Hans-Achim Michna
Luisenstraße 13
65185 Wiesbaden
Telefon: 0611/32-2012
E-Mail: hans-achim.michna@hmdj.hessen.de
Internet: www.hmdj.hessen.de

Rheinland-Pfalz

Beauftragter der Landesregierung
für Migration und Integration
Herr Miguel Vicente
Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Frauen und
Jugend
Postfach 3180
55021 Mainz
Telefon: 06131/162-468
E-Mail: BLMI@masgff.rlp.de
Internet: www.integration.rlp.de

Saarland

Landesintegrationsbeauftragte
Frau Staatssekretärin Gaby Schäfer
Ministerium für Arbeit, Familie, Prävention, Soziales und
Sport
Franz-Josef-Röder-Straße 21
66119 Saarbrücken
Telefon: 0681/501-2107/ -2108
E-Mail: g.schaefer@arbeit.saarland.de
Internet: www.saarland.de

Sachsen

Der Sächsische Ausländerbeauftragte
Herr Prof. Dr. Martin Gillo, MdL
Bernhard-von-Lindenau-Platz 1- Landtag-
01067 Dresden
Telefon: 0351/4935-170/ -171
E-Mail: saechsab@slt.sachsen.de
Internet: www.fremdenfreundlichkeit-sachsen.de

Sachsen-Anhalt

Integrationsbeauftragte der Landesregierung Sachsen-
Anhalt
Frau Susi Möbbeck
Turmschanzenstr. 25
39114 Magdeburg
Telefon: 0391/567- 4682
E-Mail: integrationsbeauftragte@ms.sachsen-anhalt.de
Internet: www.sachsen-anhalt.de/LPSA/index.
php?id=5592
Internet: www.integriert-in-sachsen-anhalt.de

Schleswig-Holstein

Beauftragter für Integration beim Ministerium für Justiz,
Gleichstellung und Integration
Herr Peter Lehnert, MdL
Lorentzendamm 35
24103 Kiel
Telefon: 0431/988-2500
E-Mail: peter.lehnert@jumi.landsh.de
Internet: www.schleswig-holstein.de

Thüringen

Ausländerbeauftragte beim Thüringer Ministerium für
Soziales, Familie und
Gesundheit
Frau Petra Heß
Werner-Seelenbinder-Straße 6
99096 Erfurt oder
Postfach 101252
99012 Erfurt
Telefon: 0361/3798-751
E-Mail: petra.hess@tmsfg.thueringen.de
Internet: www.thueringen.de/de/ab/

4 Broschüren, herausgegeben von der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

8. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland
www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/2010-11-03-8-Lagebericht.html

Nationaler Aktionsplan Integration
www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/2012-01-31-nap-gesamt-barrierefrei.pdf

Flyer: Mehr Chancen durch Aufstieg
www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/2010-11-03-flyer-chancen-aufstieg.pdf

Indikatorenbericht
www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/2012-01-12-zweiter-indikatorenbericht.pdf

Broschüre zu Migrantenorganisationen in Deutschland
www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/IB/2012-04-25-migrantenorganisationen-in-deutschland.pdf

Der 21. Geburtstag: Warum dieses Datum so wichtig für Ihre Staatsbürgerschaft ist
www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/2011-07-15-flyer-staatsbuergerschaft-optionspflicht.html

5 Broschüren anderer Ministerien

Migration und Integration – Aufenthaltsrecht, Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland
www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschuren/2011/Migration_und_Integration.html

Integration durch Bildung
www.bmbf.de/pub/integration_durch_bildung.pdf

Alterssicherung von Personen mit Migrationshintergrund
www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/forschungsbericht-f398.pdf

6 Weitere Links

Kampagne: Migranten im öffentlichen Dienst

www.wir-sind-bund.de

Portal zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse

www.anererkennung-in-deutschland.de

Bertelsmann-Stiftung: Zukunft der Integration

www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-4C88683F-A1F4CF3B/bst/hs.xsl/389.htm

Stiftung Mercator

www.stiftung-mercator.de/themencluster/integration.html

Vodafone-Stiftung

www.vodafone-stiftung.de

Hertie-Stiftung

www.ghst.de

Deutscher Fußball-Bund: Integration und Sport

www.dfb.de/index.php?id=508798

Deutscher Olympischer Sportbund: Integration durch Sport

www.integration-durch-sport.de

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege

www.bagfw.de

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt	BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
a.a.O.	am angegebenen Ort	BeamtStG	Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern
abH	ausbildungsbegleitende Hilfen	BEEG	Bundeselterngeld- und -elternzeitgesetz
ABl	Amtsblatt	BErzGG	Bundeserziehungsgeldgesetz
Abs.	Absatz	BeschVerfV	Beschäftigungsverfahrenverordnung
ADS	Antidiskriminierungsstelle des Bundes	BeschV	Beschäftigungsverordnung
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union	BFD	Bundesfreiwilligendienst
AFBG	Gesetz zur Förderung der beruflichen Aufstiegsfortbildung	BfDT	Bündnis für Demokratie und Toleranz
a.F.	alte Fassung	BFH	Bundesfinanzhof
AG	Arbeitsgruppe/n	BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz	BGBI	Bundesgesetzblatt
AGJ	Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe	BGH	Bundesgerichtshof
ALG	Arbeitslosengeld	BiB	Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung beim Statistischen Bundesamt
Anm.	Anmerkung	BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
ARB	Assoziationsratsbeschluss	BIBER	Bildung – Beratung – Erziehung; onlinegestützte medienpädagogische Qualifizierungsmodulare für Kindergarten und Grundschule
ArbMigStG	Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz	BIWAQ	Programm „Soziale Stadt – Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier“
ARD	Die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (Das Erste)	bjke	Bundesverbands der Jugendkunstschulen
ArGV	Arbeitsgenehmigungsverordnung	BKA	Bundeskriminalamt
Art.	Artikel	BKGG	Bundeskindergeldgesetz
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz	BLK	Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz	BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
AsylZBV	Asylzuständigkeitsbestimmungsverordnung	BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
AufenthG	Aufenthaltsgesetz	BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
AuslG	Ausländergesetz	BMF	Bundesministerium der Finanzen
AVV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift	BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Az	Aktenzeichen	BMG	Bundesministerium für Gesundheit
AZR	Ausländerzentralregister	BMI	Bundesministerium des Innern
BA	Bundesagentur für Arbeit	BMJ	Bundesministerium der Justiz
BÄO	Bundesärzteordnung	BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz	BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BAG	Bundesarbeitsgericht	BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BAGFW	Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege	BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BAGIV	Bundesarbeitsgemeinschaft der Immigrantenverbände	BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge		
BAnz.	Bundesanzeiger		
BayLErzGG	Bayerisches Landeserziehungsgeldgesetz		
BBG	Bundesbeamtengesetz		
BBiG	Berufsbildungsgesetz		

BOP	Berufsorientierungsprogramm in überbetrieblichen und vergleichbaren Berufsbildungsstätten	DESI	Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration
bpb	Bundeszentrale für politische Bildung	DFB	Deutscher Fußball-Bund
BPolG	Gesetz über die Bundespolizei	DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
BQF	Programm „Kompetenzen fördern – Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf, BMBF	DFK	Deutsches Forum für Kriminalprävention
BQFG	Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen	DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
BQN	Berufliche Qualifizierungsnetzwerke	DGUV	Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung
BRD	Bundesrepublik Deutschland	DGVT	Deutsche Gesellschaft für Verhaltenstherapie
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache	d.h.	das heißt
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache	Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
BuKo	Bundeskonzferenz der Integrationsbeauftragten	DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
BVA	Bundesverwaltungsamt	DIK	Deutschen Islam Konferenz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht	DITIB	Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion, e.V.
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts	DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
BVerfSchG	Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz	DJI	Deutsches Jugendinstitut
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht	DOSB	Deutscher Olympischer Sportbund
BVFG	Bundesvertriebenen- und Flüchtlingsgesetz	Dr.	Doktor
BSG	Bundessozialgericht	DRG	Diagnosis Related Groups/ Diagnosebezogene Fallgruppen
BZgA	Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung	DRiG	Deutsches Richterergesetz
bzw.	beziehungsweise	DSJ	Deutsche Sportjugend
ca.	circa	DST	Deutscher Städtetag
CDU	Christlich Demokratischen Union	DTB	Deutscher Turner-Bund
CITO	Center für International Testing und Entwicklung	DVU	Deutsche Volksunion
CLIP	Cities for local integration policies: Europäisches Städtenetzwerk für kommunale Integrationspolitik	ebd.	ebenda
CSU	Christlich-Soziale Union	EBRF	Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (= EUMC: European Monitoring Center on Racism and Xenophobia)
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst	E&C	Entwicklung und Chancen für junge Menschen in sozialen Brennpunkten
DA-BeschV	Durchführungsanweisung-Beschäftigungsverordnung	ECRE	European Council on Refugees in Exiles
DaF	Deutsch als Fremdsprache	ECRI	Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz
DA-FamEStG	Dienstanweisung zur Durchführung des Familienleistungsausgleichs nach dem X. Abschnitt des Einkommensteuergesetzes	EFA	Europäisches Fürsorgeabkommen
DaZ	Deutsch als Zweitsprache	EFF	Europäischer Flüchtlingsfonds
		efms	european forum for migration studies, Institut der Universität Bamberg
		EG	Europäische Gemeinschaft
		EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
		EIF	Europäischer Integrationsfonds
		EKD	Evangelischen Kirche in Deutschland
		EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
		endg.	endgültig

EPSCO	Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz	GMF	Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit (Survey, Bielefelder Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung)
EQ	Einstiegsqualifizierung	GSiG	Grundsicherungsgesetz gsub Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung mbH
EQJ	Einstiegsqualifizierung Jugendlicher	GSR	Gemeinsamer Strategischer Rahmen
ESF	Europäischer Sozialfond	GUS	Gemeinschaft unabhängiger Staaten
EStG	Einkommensteuergesetz	GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
etc.	et cetera		
EU	Europäische Union		
EuGH	Europäischer Gerichtshof		
EUMC	European Monitoring Center on Racism and Xenophobia	HAVAS	Hamburger Verfahren zur Analyse des Sprachstandes bei 5-Jährigen
EURES	European Employment Services	HDE	Hauptverband des Deutschen Einzelhandels
EU-SILC	European Union Statistics on Income and Living Conditions	HEGA	Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung
e.V.	eingetragener Verein	HIPPY	Home Instruction for Parents of Pre-school Youngsters
EVS	Einkommens- und Verbraucherstichprobe	HIS	Hochschul-Informationssystem GmbH
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum	HRK	Hochschulrektorenkonferenz
ExWoSt	Experimenteller Wohn- und Städtebau	Hrsg	Herausgeber
f.	folgende		
FBBE	Frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung	IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit
FdM	Forum der Migrantinnen und Migranten im Paritätischen	IAQ	Institut Arbeit und Qualifikation
FDP	Freie Demokratische Partei	IdA	Integration durch Austausch
FDLR	Forces Démocratiques de Libération du Rwanda	IDA	Informations- und Dokumentationszentrum für Antirassismuserbeit e.V.
FEB	Förderprogramms Entwicklungsbezogene Bildung	i.d.F.	in der Fassung
ff.	fortfolgende	i.d.R.	in der Regel
FiSS	Forschungsinitiative Sprachdiagnostik und Sprachförderung	IdS	Integration durch Sport
Fn	Fußnote	IfS	Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH
FörMig	Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund	IG	Industriegewerkschaft
FreizügG	Freizügigkeitsgesetz	IGLU	Internationale-Grundschul-Leseuntersuchung
FuE	Forschung und Entwicklung	IGMG	Islamische Gemeinschaft Milli Görüs
		IHK	Industrie- und Handelskammer
		ILO	International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation)
GARP	Government Assisted Repatriation Program	IMIS	Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien
GdW	Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e.V.	IMK	Innenministerkonferenz / Konferenz der Innenminister und – senatoren
GeB	Geringfügig entlohnte Beschäftigte	InfAuslR	Informationsbrief Ausländerrecht
GEM	Global Entrepreneurship Monitor	insb.	insbesondere
GER	Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen	INTI	European Fund for the Integration of the third-country nationals („Integration von Drittstaatsangehörigen)
GEW	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft		
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention		
GG	Grundgesetz		
GINCO	Ganzheitliches Integrationscoaching		
GMBI	Gemeinsames Ministerialblatt		

IntMK	Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren der Länder	MBE	Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer
IntV	Integrationskursverordnung	mbH	mit beschränkter Haftung
InWIS	Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung, Ruhr-Universität Bochum	MH	Migrationshintergrund
IQB	Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen	Mio.	Millionen
IQ	Integration durch Qualifikation/Qualifizierung	Mrd.	Milliarden
ISCED	International Standard Classification of Education	m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
ISCO	International Standard Classification of Occupations	MZES	Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung
i.S.d.	im Sinne des/der	MZG	Mikrozensusgesetz
i.S.v.	im Sinne von	NAP-I	Nationaler Aktionsplan Integration
IT	Informationstechnik	NDR	Norddeutscher Rundfunk
IT-ArGV	Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie	Nds.	Niedersachsen
i.V.m.	in Verbindung mit	NEPS	National Educational Panel Study
IZA	Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit GmbH	nF	neue Fassung
JFMK	Jugend- und Familienministerkonferenz	NGO	Non Government Organisation / Nichtregierungs- (regierungsunabhängige) Organisation
Jg.	Jahrgang	NIP	Nationaler Integrationsplan
JMD	Jugendmigrationsdienste	NJW	Neue Juristische Wochenschrift
KAUSA	Koordinierungsstelle Ausbildung in Ausländischen Unternehmen	N.N.	Nomen nominandum
KiGGS	Kinder- und Jugendgesundheitssurvey	NOAH	Koordinierungsstelle Nachsorge, Opfer- und Angehörigenhilfe
KiföG	Kinderförderungsgesetz	NORFACE	New Opportunities for Research Funding Agency Cooperation in Europe
Kitas	Kindertagesstätten	NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
KFOR	Kosovo Forces	NQI	Nationale Qualitätsinitiative
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung	Nr.	Nummer
KJP	Kinder- und Jugendplan des Bundes	NRO	Nichtregierungsorganisation
KMK	Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder (Kultusministerkonferenz)	NRW	Nordrhein-Westfalen
KOKiD	Kommission der Orthodoxen Kirche in Deutschland	NSU	Nationalsozialistischer Untergrund
KOM	(EU-)Kommission	NUBBEK	Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit
KUL	Klassenklima und Lernerfolge	NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
LSG	Landessozialgericht	o.a.	oben angeführt
LOS	Lokales Kapital für soziale Zwecke, Programm im Rahmen von E&C	OBS	Otto Benecke Stiftung e.V.
		OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
		OLG	Oberlandesgericht
		OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
		OVG	Oberverwaltungsgericht

p.a.	per annum	s.u.	siehe unten
PI	Politically Incorrect	SVR	Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration
PISA	Programme for International Student Assessment	SWR	Südwestrundfunk
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik		
PM	Pressemitteilung		
PMK	Politisch motivierte Kriminalität (Deliktgruppe)	TAG	Tagesbetreuungsausbaugesetz
Prof.	Professor	TBB	Türkischer Bund Berlin-Brandenburg
PROFIN	Programm zur Förderung der Integration ausländischer Studierender	TD-IHK	Deutsch-Türkische Handelskammer
ProPK	Programm Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes	TIDAF	Verband Türkisch-Europäischer Unternehmervereine e.V.
PROSA	Projekt „Altersspezifische Sprachaneignung“	TIMSS	Trends in International Mathematics and Science Study
PStG	Personenstandsgesetz	TGD	Türkische Gemeinde in Deutschland
		TKS	Test zur Komparativen Sprachentwicklungs- und Förderdiagnostik
		TOBB	Türkische Kammer für Handel, Industrie, Seehandel und Warenbörsen
QID	Qalifizierungsinitiative für Deutschland	Top.	Tagesordnungspunkt
		TransKiGs	Stärkung der Bildungs-/Erziehungsqualität in Kindertageseinrichtungen und Grundschulen und Gestaltung des Übergangs
RAA	Regionale Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien	Tsd.	Tausend
rd.	Rund	TÜSIAD	Verband türkischer Industrieller und Unternehmer
Rdnrn	Randnummer	TVBZ	Tatverdächtigenbelastungszahl
REAG	Reintegration and Emigration Program for Asylum Seekers in Germany		
RE MID	Religionswissenschaftlicher Medien und Informationsdienst	U 3	Bereich der Tagesbetreuung für Kinder im Alter unter drei Jahren
RL-GF-H	Richtlinie Garantiefonds Hochschule	u.a.	unter anderem / und andere
Rs.	Rechtssache	u.ä.	und ähnliche
RTL	RTL Television	UDiKom	Aus- und Fortbildung der Lehrkräfte in Hinblick auf Verbesserung der Diagnosefähigkeit, Umgang mit Heterogenität, individuelle Förderung
RÜM	Regionales Übergangsmanagement		
S.	Seite/Satz	UN	United Nations
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen	UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
Sek.	Sekundarstufe	UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
SG	Sozialgericht		
SGB	Sozialgesetzbuch	UNICEF	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
SMK	Sportministerkonferenz	UNMIK	UN-Verwaltung im Kosovo
sog.	sogenannte/r/s/n	UPD	Unabhängige Patientenberatung Deutschland
s.o.	siehe oben		
SOEP	Sozioökonomisches Panel des DIW	UpJ	Union progressiver Juden in Deutschland e. V.
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands		
SPI	Stiftung Sozialpädagogisches Institut	USA	Vereinigte Staaten von Amerika
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz	usw.	und so weiter
StGB	Strafgesetzbuch	u.U.	unter Umständen
StEG	Studie zur Entwicklung von Ganztags-schulen		
StGB	Strafgesetzbuch		

Abkürzungsverzeichnis

v.a.	vor allem	ZAB	Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen
VDZ	Verband Deutscher Zeitschriftenverleger		
VerA	Verhinderung von Ausbildungsabbrüchen	ZAD	Zentrum für Audience Development
VG	Verwaltungsgericht	ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
VGH	Verwaltungsgerichtshof		
vgl.	vergleiche	ZAV	Zentrale Auslands- und Fachvermittlung
VIKZ	Verband der Islamischen Kulturzentren e.V.	z.B.	zum Beispiel
VK	Visa-Kodex	ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
VN	Vereinte Nationen	ZdJ	Zentralrat der Juden in Deutschland
VO(EWG)	Verordnung des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft	ZdK	Zentralkomitee der deutschen Katholiken
VO/EG	(später) Verordnung des Rates der Europäischen Gemeinschaft	ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
VPRT	Verband Privater Rundfunk und Telemedien e.V.	ZfTI	Stiftung Zentrum für Türkeistudien
vs.	versus	ZP	Zusatzprotokoll
		z.T.	zum Teil
		ZUSE	Zentrum zur Unterstützung der wissenschaftlichen Begleitung und Erforschung schulischer Entwicklungsprozesse
		ZuwG	Zuwanderungsgesetz
WDR	Westdeutscher Rundfunk	ZVS	Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen
WeGebAU	Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Unternehmen	ZWSt	Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland
WiFF	Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte		
WRV	Weimarer Reichsverfassung		
WSI	Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung		
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin		