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

Bonn, Dezember 1997

Vorbemerkung

Der vorliegende Bericht ist in Inhalt und Wertung in der alleinigen Verantwortung der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen erstellt worden. Die Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen entspricht mit Vorlage dieses Berichts dem § 91 c Absatz 2 des Ausländergesetzes. Die Bundesregierung hat daher von einer Stellungnahme abgesehen.

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

Inhaltsverzeichnis

Das Amt der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen 12

Einleitung 13

I. Daten und Fakten 15

1. *Ausländische Wohnbevölkerung* 15
1.1 Nationalitäten 15
1.2 Altersgruppen und Geschlecht 16
1.3 Geburtenentwicklung 17
1.4 Aufenthaltsdauer und Aufenthaltsstatus 17
1.5 Flüchtlingsgruppen 19
1.6 Räumliche Verteilung 19
1.7 Wanderungen im Zeitverlauf 19

2. *Einbürgerungen* 21

3. *Fremdenfeindlich motivierte Straftaten* 24

4. *Ausländerkriminalität und Ausländerextremismus* 24

II. Bildung und Beruf 26

1. *Bildung und Ausbildung* 26
1.1 Beteiligung an Bildung und Ausbildung 26
1.1.1 Schülerinnen und Schüler mit ausländischem Paß an allgemeinbildenden und an beruflichen Schulen 26
1.1.2 Die berufliche Bildung Jugendlicher mit ausländischem Paß 31
1.2 Rechtliche Probleme bei der staatlichen Förderung der Bildung 34
1.3 Empfehlungen der Beauftragten 34
1.4 Ausländische Studentinnen und Studenten an deutschen Hochschulen 36

2. *Sprache und Integration* 40
2.1 Probleme aufgrund fehlender oder mangelhafter Sprachkenntnisse 41
2.2 Den Spracherwerb beeinflussende Faktoren 42
2.3 Einschätzung des Sprachniveaus 43
2.4 Deutschkursanbieter 43
2.4.1 Sprachverband - Deutsch für ausländische Arbeitnehmer e.V. 43
2.4.2 Goethe-Institut 44
2.4.3 Private Anbieter 45

3. *Erwerbstätigkeit* 45
3.1 Entwicklung der Ausländerbeschäftigung 46
3.1.1 Asylbewerber 46
3.1.2 Werkvertrags- und Saisonarbeitnehmer 47
3.1.3 Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte 48
3.1.4 Illegale Beschäftigung und Beschäftigung als Leiharbeitnehmer 49
3.2 Stellung im Beruf 51
3.3 Ausländerbeschäftigung nach Wirtschaftsbereichen 51
3.4 Einkommenssituation 53
3.4.1 Sparverhalten 55
3.4.2 Sozialhilfe 55
3.5 Arbeitslosigkeit 56
3.6 Selbständige Erwerbstätigkeit 59
3.7 Berufliche Weiterbildung und Rehabilitation 60
3.8 Benachteiligungen im Betrieb 61

III. Weitere Aspekte der sozialen Situation 64

1. *Beratungsangebote* 64
1.1 Ausländersozialberatung 64
1.2 Migrationssozialarbeit in Vereinen 66

2. *Wohnen* 67
2.1 Räumliche Verteilung 67
2.2 Chancen auf dem Wohnungsmarkt 69
2.3 Ausgewählte Strukturdaten 69
2.3.1 Haushaltsgröße 69
2.3.2 Wohnraumversorgung 70
2.3.3 Wohnverhältnis 71
2.3.4 Wohnungsausstattung 71
2.3.5 Mietkosten 72
2.4 Subjektive Einschätzung der Wohnungssituation 72

3. *Gesundheit* 72
3.1 Einige Indikatoren für den Gesundheitsstatus der ausländischen Bevölkerung 72
3.1.1 Müttersterblichkeit 73
3.1.2 Säuglingssterblichkeit 73
3.1.3 AIDS/HIV 73
3.1.4 Arbeitsunfälle 74

3.1.5 Subjektive Einschätzung des Gesundheitszustands 74
3.2 Beteiligung an präventiven Angeboten 74
3.2.1 Schwangerschaftsuntersuchungen 74
3.2.2 Impfprophylaxe 75
3.3 Krankenbehandlung - Defizite und Modellhaftes 75
3.4 Psychosoziale Situation und Versorgung 78
3.5 Sucht 78
3.6 Behinderungen 79
3.7 Empfehlungen 79

4. *Kultur* 80
4.1 Kultur und Ausländer-Kultur 80
4.1.1 Der Adelbert-von-Chamisso-Preis 80
4.2 Ausländer-Kultur unter Ausschluß der deutschen Öffentlichkeit 81

5. *Medien* 82
5.1 Wahrnehmung und Realität 83
5.2 Wahrnehmung und Repräsentation 83
5.2.1 Repräsentation durch die Medien 83
5.2.1.1 Der CIVIS-Preis 84
5.2.2 Repräsentation in den Medien 84
5.3 Zielgruppenspezifische Medienangebote 85
5.3.1 Auslandsmedien 86
5.3.1.1 Zeitungen 86
5.3.1.2 Hörfunk und Fernsehen 86
5.3.2 Inlandsmedien 87
5.3.2.1 “Ausländerprogramme” der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten 87
5.3.2.2 Hörfunk- und Fernsehprogramme anderer Anbieter 88
5.3.2.3 Printmedien 88

6. *Religion* 88
6.1 Bedeutung der Religionsgemeinschaften 89
6.2 Gebetsruf 90

7. *Fremdenfeindlichkeit und Rassismus* 90
7.1 Bedeutung 90
7.2 Maßnahmen gegen Fremdenfeindlichkeit 91

IV. Das Recht 93

1. *Staatsangehörigkeitsrecht* 93

1.1 Überlastung der Einbürgerungsbehörden 93
1.2 Besondere Gruppe: Iranische Staatsangehörige 94
1.2.1 Deutsch-iranisches Abkommen 94
1.2.2 Praxis der iranischen Behörden 94
1.2.3 Besonderheiten des deutschen Verfahrens bei der Einbürgerung von Iranern 95
1.2.4 Zu restriktive Praxis bei der Hinnahme von Mehrstaatigkeit in Einzelfällen 96

2. *Ausländerrecht* 99
2.1 Aufenthaltsrecht von Drittstaatsangehörigen 99
2.1.1 Reform des Ausländergesetzes 99
2.1.1.1 Eigenständiges Aufenthaltsrecht von Ehegatten - § 19 Ausländergesetz 100
2.1.1.2 Unbefristete Aufenthaltserlaubnis für junge behinderte Ausländer 101
2.1.1.3 Aufenthaltsberechtigung für junge Ausländer in Ausbildung 101
2.1.1.4 Pendelmöglichkeit ausländischer Rentner 101
2.1.2 Aufenthaltsgenehmigungs- und Visumspflicht für junge Ausländer aus den früheren Anwerbestaaten (ehemaliges Jugoslawien, Marokko, Türkei und Tunesien) 101
2.1.3 Weitere aktuelle Fragen der ausländerrechtlichen Diskussion 103
2.1.3.1 Nachzug von Familienangehörigen - § 22 Ausländergesetz 103
2.1.3.2 Aufenthaltsrecht von ausländischen Elternteilen ohne Sorgerecht 103
2.1.3.3 Nachzug ausländischer Kinder in Ausnahmefällen 104
2.1.3.4 Nachzugsrecht für den ausländischen Partner zur Herstellung einer gleichgeschlechtlichen Lebensgemeinschaft 104
2.1.3.5 Status von nichtamtlich entsandten ausländischen Beschäftigten von Botschaften (sogenannte Ortskräfte) 106
2.1.3.6 Visumsverfahren und Verpflichtungserklärung (§ 84 Ausländergesetz) 107
2.2 Aufenthaltsrecht der Unionsbürger 108
2.2.1 Umsetzung der Aufenthaltsrichtlinien 108
2.2.2 Fehlende Reform des Aufenthaltsgesetzes/EWG 109
2.2.3 Ausweisung von Unionsbürgern 109
2.3 Aufenthaltsrecht türkischer Staatsangehöriger 110

3. *Soziale Sicherheit* 111
3.1 Kindergeld und Kinderfreibetrag 111
3.2 Ansprüche von “GFK-Flüchtlingen” 112
3.2.1 Anspruch auf BAföG-Leistungen 112
3.2.2 Recht der Arbeitsförderung 112
3.2.3 Sozialhilferecht - Anwendung des § 120 Abs. 5 Satz 2 Bundessozialhilfegesetz 113
3.3 Erziehungsgeld als Familienleistung im Sinne des Europarechts 114

3.4 Pflegeversicherung und Europarecht 114
3.5 Rechtsprechung des EuGH zum Kooperations- und Assoziationsrecht 114
3.5.1 Kooperationsabkommen mit Algerien, Tunesien und Marokko (Landeserziehungsgeld) 115
3.5.2 Assoziierungsabkommen mit der Türkei 115

4. *Partizipation* 116
4.1 Kommunales Wahlrecht für Unionsbürger 116
4.2 Kommunales Wahlrecht für Drittstaatsangehörige 117
4.3 Ausländerbeiräte 117
4.4 Politische Einstellungen der Migrantinnen und Migranten 118

5. *Antidiskriminierungsgesetzgebung* 119
5.1 Allgemeine Diskussion in Deutschland 119
5.2 Europarechtliche Dimension 121
5.3 Erfahrungen im Versicherungsrecht 121

6. *Europarechtliche Aspekte der Migrationspolitik* 122
6.1 Drittstaatsangehörige in Europa - allgemeine Problematik 122
6.2 Maßnahmen auf Grundlage des Vertrages über die Europäische Union 123
6.3 Revision der Europäischen Verträge durch die Regierungskonferenz 1996 124
6.4 Schengen-Übereinkommen 125
6.5 Diskussion um die Visumspolitik 125
6.6 Probleme von Drittstaatsangehörigen aus dem Bereich der Sozialen Sicherheit 126

V. Lebenssituation einzelner Gruppen 128

1. *Familie* 128
1.1 Statistische Hinweise 128
1.1.1 Familienstand 128
1.1.2 Eheschließungen 129
1.1.3 Ehescheidungen 130
1.1.4 Geburten 130
1.1.5 Sterbefälle 131
1.1.6 Familiengröße 131
1.2 Folgen der Migration für die Familien 131
1.2.1 Trennungen 132
1.2.2 Leben hier und da 132
1.2.3 Nostalgie 133
1.3 Familienzusammenführung 133

2. *Frauen und Mädchen ausländischer Herkunft* 134
2.1 Frauen der ersten Generation: berufliche Situation 135
2.2 Junge Frauen der zweiten Generation: Schule und Berufsbildung 136
2.3 Junge Frauen: Familiennachzug zu den Eltern oder zum Ehepartner 138
2.4 Empfehlungen 138
2.5 Aspekte der gesellschaftlichen Situation 139
2.6 Empfehlungen 141

3. *Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene mit ausländischem Paß* 142
3.1 Kinder 142
3.1.1 Kindergartenbesuch 142
3.2 Jugendliche und junge Erwachsene mit ausländischem Paß 143
3.2.1 Ausländerrechtliche Situation 144
3.2.2 Gesellschaftliche Situation 144
3.2.3 Freizeitverhalten 146
3.3 Empfehlungen 147

4. *Ältere Migrantinnen und Migranten* 148
4.1 Statistische Hinweise 148
4.2 Lebenssituation älterer Migrantinnen und Migranten 148
4.2.1 Berufliche Situation 149
4.2.2 Ökonomische Situation 149
4.2.3 Ausländerrechtliche Aspekte 149
4.2.3.1 Aufenthaltsrechtlicher Status 149
4.2.3.2 Interesse an Einbürgerung 150
4.2.3.3 Wiederkehroption 150
4.2.4 Gesundheitliche und psychosoziale Situation 150
4.2.5 Zukunftsperspektiven 151
4.2.6 Sprachkenntnisse 151
4.2.7 Aspekte des sozialen Lebens 152
4.3 Soziale, beraterische und pflegerische Angebote für die Zielgruppe 153
4.4 Zusammenarbeit zwischen Ausländersozialberatung und Altenhilfe 155
4.5 Netzwerk auf europäischer Ebene 156
4.6 Empfehlungen 156

5. *Ehemalige Vertragsarbeitnehmer der DDR* 157
5.1 Zur Geschichte der Anwerbung 157
5.2 Aufenthaltsrechtlicher Status 157
5.3 Soziale Situation der ehemaligen Vertragsarbeitnehmer 158

6. *Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge* 158
6.1 Angaben der Haupteinreiseorte bezüglich Anzahl und Herkunftsländern unbegleiteter Minderjähriger 159
6.2 Einführung der Visumspflicht 159
7. *Kriegsflüchtlinge und Asylsuchende aus der ehemaligen SFRJ* 160
7.1 Kroatien 160
7.2 Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien/Montenegro) 160
7.3 Bosnien-Herzegowina 161
7.3.1 Beschlüsse der Innenministerkonferenz 162
7.3.2 Probleme der Rückkehr 163

VI. Anstöße zum Thema Integration II 165
1. *Zum Verhältnis von Integration und Segregation* 165
2. *Indikatoren zur Beschreibung von Integration und Segregation* 166
2.1 Staatsangehörigkeit und kulturelle Orientierungen 167
2.2 Sprache 169
2.3 Schule 171
2.4 Eigenethnische Strukturen 172
2.5 Freizeit und Nachbarschaft 173
3. *Annäherung an Ursachen für Segregation* 174
4. *Abschließende Betrachtung* 175

Schluß 177

Anmerkungen 179

Anhang 194

Das Amt der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen

Seit 1991 waren Stellung, Aufgaben und Befugnisse der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer durch einen Beschluß des Bundeskabinetts geregelt. Im Rahmen der kürzlich verabschiedeten Neuregelungen im Ausländergesetz wurde auch das Amt der Beauftragten unter der neuen Bezeichnung „Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen“ auf eine gesetzliche Grundlage gestellt. Damit wurde dem Ziel Rechnung getragen, die Rolle der Beauftragten zu stärken und im Bewußtsein der Öffentlichkeit noch mehr zu verankern.

Die neuen Regelungen ergänzen klarstellend die bisherigen. Gemäß § 91a des novellierten Ausländergesetzes zählen zu den neu hinzugekommenen Aufgaben der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen insbesondere:

- die Weiterentwicklung der Integrationspolitik auch im europäischen Rahmen anzuregen,
- nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlungen entgegenzuwirken,
- über die gesetzlichen Möglichkeiten der Einbürgerung zu informieren,
- auf die Wahrung der Freizügigkeitsrechte der im Bundesgebiet lebenden Unionsbürger zu achten,
- die Zuwanderung ins Bundesgebiet und in die Europäische Union sowie die Entwicklung der Zuwanderung in anderen Staaten zu beobachten.

Zugleich werden die Rechte der Beauftragten gegenüber den beteiligten Ressorts durch die ausdrückliche gesetzliche Regelung gestärkt. Die Beauftragte kann zukünftig Stellungnahmen von öffentlichen Stellen des Bundes anfordern, wenn ihr hinreichende Anhaltspunkte vorliegen, daß öffentliche Stellen des Bundes Verstöße im Sinne des § 91b Abs. 1 Nr. 3 (nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlungen) begehen oder sonst die Rechte von Ausländern nicht wahren. Schließlich ist auch gesetzlich festgelegt, daß die Beauftragte dem Deutschen Bundestag mindestens alle zwei Jahre einen Bericht über die Lage der Ausländer in Deutschland erstattet.

Einleitung

Die Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen legt hiermit entsprechend § 91c des Ausländergesetzes ihren dritten Bericht über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland vor.

Dieser Bericht ist, wie die beiden vorangegangenen, dem Ziel verpflichtet, die Lage der Migrantinnen und Migranten in Deutschland differenziert, umfassend und kritisch darzustellen. Dieses Anliegen hat im Berichtszeitraum nochmals an Bedeutung gewonnen, da sich in der Öffentlichkeit zunehmend Stimmen Gehör verschaffen, die Migranten als Belastung darstellen, die von sinkender Toleranz berichten und sogar „das Scheitern der Integration“ feststellen. Demgegenüber nennt der folgende Bericht Erreichtes wie Schwierigkeiten, stellt Entwicklungen dar und entwirft zukünftige Handlungsmöglichkeiten.
Entsprechend dem Auftrag der Beauftragten liegt der Schwerpunkt der Berichterstattung - wie bisher - bei den dauerhaft in Deutschland lebenden Ausländern. Zur Abrundung des Bildes enthält der Bericht jedoch auch Informationen zu weiteren Gruppen (etwa Angaben zu Asylbewerbern).

Der Begriff „Ausländer“ wird in diesem wie den vorangegangenen Berichten allein in rechtlichen und statistischen Zusammenhängen verwendet, da „Ausländer“ im Sinne von nichtdeutscher Staatsangehörigkeit dort Teil der Fachsprache ist. In anderen Zusammenhängen erscheint hier der international übliche Begriff „Migrant“ angemessener. Die Bezeichnung von Kindern und Jugendlichen bereitet besondere Schwierigkeiten, da sie oftmals nicht selbst gewandert sind, sondern seit ihrer Geburt in Deutschland leben und nur mittelbar - durch ihre Eltern oder Großeltern - über Migrationserfahrungen verfügen, gleichwohl aufgrund des geltenden Staatsangehörigkeitsrechts aber Ausländer sind. Für sie wurde daher die Bezeichnung „Jugendliche mit ausländischem Paß“ oder „Kinder von Migranten“ gewählt.

Um pauschalen, oft sachlich falschen Äußerungen entgegenzutreten, stellt dieser Bericht die verschiedenen Lebensbereiche umfassend dar. Dabei wurden die aktuellen, allgemein verfügbaren Daten vor allem des Statistischen Bundesamtes und des Ausländerzentralregisters sowie neue Forschungsergebnisse herangezogen. Weitgehend wurde die Gliederung des ersten und zweiten Berichts beibehalten. Diesem Bericht vorangestellt ist „Das Amt der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen“, das die mit der gesetzlichen Regelung dieser Institution verbundenen Neuerungen darstellt. Das erste Kapitel „Daten und Fakten“ bietet einen allgemeinen Überblick über demographische Kennziffern, räumliche Verteilung, Wanderungsbewe-

gungen und Einbürgerungsverhalten. Das folgende Kapitel widmet sich Fragen von „Bildung und Beruf“. Hier wird erstmals ausführlich über die Situation ausländischer Studierender berichtet. Weiterhin befaßt sich dieses Kapitel mit der Sprachförderung sowie mit der Situation der Erwerbstätigen. Daran schließt sich die Schilderung weiterer Aspekte der sozialen Situation - Beratung, Wohnen, Gesundheit, Kultur, Medien, Religion und Fremdenfeindlichkeit - an. Im Kapitel „Das Recht“ werden die im Berichtszeitraum erfolgten Änderungen relevanter Gesetze und Verordnungen dargestellt. Besondere Berücksichtigung findet die unterschiedliche Rechtsstellung der Unionsbürger und der Drittstaatsangehörigen. Die Situation ausländischer Familien, Frauen und Mädchen, Kinder und Jugendlicher, der Kriegsflüchtlinge und minderjähriger alleinreisender Flüchtlinge sowie der Vertragsarbeitnehmer der ehemaligen DDR ist Gegenstand des folgenden Kapitels. Schließlich rundet die eingehende Darstellung eines übergreifenden Themas die Einzeldarstellungen ab. In den „Anstößen zum Thema Integration II“ (Teil I war Bestandteil des vorangegangenen Berichts) wird der Blick auf die mit dem Prozeß der Integration verbundenen Segregationserscheinungen gerichtet.

Ausführliche Tabellen finden sich am Ende des Berichts im Anhang; kleinere tabellarische Darstellungen wurden in den Text eingearbeitet, um die Lesbarkeit des Berichts zu verbessern. Die im Text ausgewiesenen Endnoten finden sich ebenfalls am Schluß des Berichts in den Anmerkungen.

I. Daten und Fakten

1. Ausländische Wohnbevölkerung

Ende 1996 lebten laut Angaben im Ausländerzentralregister[1] insgesamt 7,314 Mio. Migrantinnen und Migranten in der Bundesrepublik Deutschland (vgl. Tabelle 1 im Anhang). Das entsprach einem Anteil von ca. 9 % an der Gesamtbevölkerung. Im europäischen Vergleich liegt diese Quote im oberen mittleren Bereich, in der Europäischen Union steht sie an dritter Stelle hinter Luxemburg und Belgien. Jeder vierte Migrant stammt aus einem Mitgliedsland der Europäischen Union. Der Anteil der EU-Ausländer ist von 1991 bis Ende 1996 gleichgeblieben, obwohl Finnland, Österreich und Schweden am 1. Januar 1995 der Europäischen Union beigetreten sind. Zurückgegangen sind die Anteile der Ausländer aus den ehemaligen Anwerbeländern. So ist z.B. der Anteil der Türken von 30,3 % im Jahre 1991 auf 28,0 % Ende 1996 zurückgegangen. Auch die Anteile der Italiener (von 9,5 % auf 8,2 %) und der Spanier (von 2,3 % auf 1,8 %) sind in dem genannten Zeitraum gesunken. Gestiegen sind vor allem die Anteile der aus dem ehemaligen Jugoslawien und den osteuropäischen Ländern stammenden Menschen. Der Krieg im ehemaligen Jugoslawien sowie politische und wirtschaftliche Umbrüche in Ost- und Südosteuropa wirken sich nachhaltig auf die anteilmäßige Zusammensetzung der ausländischen Wohnbevölkerung im Bundesgebiet aus (vgl. Tabellen 2 und 3 im Anhang).

1.1 Nationalitäten

Die größten Gruppen der ausländischen Wohnbevölkerung bildeten Ende 1996 die Türken mit 2,049 Mio. (28,0 %), Staatsangehörige der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) mit 754 311 (10,3 %), Italiener mit 599 429 (8,2 %), Griechen mit 362 539 (5,0 %), Bosnier mit 340 526 (4,7 %), Polen mit 283 356 (3,9 %), Kroaten mit 201 923 (2,8 %) und Österreicher mit 184 933 (2,5 %).

Nach der Erweiterung der Europäischen Union am 1. Januar 1995 um Finnland, Österreich und Schweden waren Ende 1996 25,2 % aller im Bundesgebiet lebenden Ausländer Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten. Die höchsten Anteile an den EU-Ausländern hatten Italiener (32,6 %), Griechen (19,7 %), Österreicher (10,1 %), Spanier (7,2 %), Portugiesen (7,1 %), Briten (6,3 %) und Niederländer (6,2 %).

Die Ausländer aus den Nachfolgestaaten Jugoslawiens setzten sich Ende 1996 wie folgt zusammen: 754 311 Personen mit jugoslawischer Staatsangehörigkeit, 340 526 Bosnier aus Bosnien und Herzegowina, 210 923 Kroaten, 38 774 Makedonier und 17 772 Slowenen (vgl. Tabelle 3 im Anhang).

1.2 Altersgruppen und Geschlecht

1995 waren 3,92 Mio. (56 %) der Migranten männlichen und 3,08 Mio. (44 %) weiblichen Geschlechts.

1,61 Mio. (23,1 %) waren unter 18 Jahre alt, 5,18 Mio. (74,1 %) zwischen 18 und 65 Jahre und 200 844 (2,8 %) waren 66 Jahre alt und älter (vgl. Tabelle 4 im Anhang). Die ausländische Bevölkerung ist im Vergleich zur deutschen wesentlich jünger. Bei der deutschen Bevölkerung lagen die entsprechenden Anteile bei 18,9 % (unter 18jährige), 65,4 % (18 bis unter 66jährige) und 15,7 % (über 66jährige). Der Anteil der älteren Migrantinnen und Migranten wird künftig allerdings ebenfalls langsam wachsen.

Gliedert man die älteren Ausländer (60 Jahre und älter) nach Nationalitäten bzw. Kontinenten, dann zeigen sich beträchtliche Unterschiede. Während 9,6 % aller EU-Ausländer, 6,6 % der Polen und 5,9 % der Personen mit jugoslawischer Staatsangehörigkeit über 60 Jahre alt sind, haben nur 4,5 % der Rumänen, 4,1 % der Türken, 3,3 % der Asiaten und 2,9 % der Afrikaner bereits dieses Alter erreicht (vgl. Tabelle 5 im Anhang).

1,43 Mio. (20,5 %) aller Ausländer sind bereits in Deutschland geboren, in der Altersgruppe der bis unter 18jährigen sind es 1,02 Mio. oder 63,1 % (vgl. Tabelle 4 im Anhang).

1.3 Geburtenentwicklung

Die längerfristige demographische Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland ist durch eine leichte Abnahme des deutschen Bevölkerungsanteils und eine drastische Änderung zuungunsten der jüngeren Altersgruppen gekennzeichnet. Deutlich zeigt sich dies in der Geburtenentwicklung. Von der Gründung der Bundesrepublik Deutschland 1949 bis zum Jahr 1967 lag die Geburtenzahl etwa in der Größenordnung zwischen rd. 800 000 bis etwas über 1 Million. 1967 waren es 1 019 459 Kinder, darunter 972 027 Kinder deutscher und 47 432 Kinder ausländischer Staatsangehörigkeit (Ausländeranteil 4,7 %). Seit Anfang der 70er Jahre machen Kinder von Migranteneltern durchschnittlich zwischen 10 % und 15 % aller in Deutschland geborenen Kinder aus. 1996 waren es rd. 106 000, was einem Ausländeranteil von 13,3 % entspricht (vgl. Tabelle 6 im Anhang). Heute sind knapp zwei Drittel aller Migrantenkinder unter 18 Jahren in Deutschland geboren. Sie werden zum größten Teil auch in Deutschland aufwachsen, Kindergärten besuchen, zur Schule gehen, Berufe erlernen, arbeiten, heiraten und wieder "ausländische" Kinder haben.

1.4 Aufenthaltsdauer und Aufenthaltsstatus

Die ausländische Wohnbevölkerung ist auch aufgrund ihrer langen Aufenthaltsdauer ein fester Bestandteil der Bevölkerung Deutschlands. So lebten Ende 1996 knapp 30 % aller Migrantinnen und Migranten schon zwanzig Jahre und länger in Deutschland, gut 40 % hatten Aufenthaltszeiten von mehr als fünfzehn Jahren und fast die Hälfte Aufenthaltszeiten von mehr als zehn Jahren nachzuweisen. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen aus den ehemaligen Anwerbeländern ist sogar noch länger.
Fast zwei Drittel aller Türken und Griechen, 71 % der Italiener und 82 % der Spanier leben schon seit zehn Jahren und länger in der Bundesrepublik Deutschland (vgl. Tabelle 7 im Anhang). Zur diesbezüglichen Statistik sei angemerkt, daß die durchschnittliche Aufenthaltsdauer durch die relativ große Zuwanderung von Asylbewerbern und Flüchtlingen in den letzten Jahren und die naturgemäß kurzen "Aufenthaltszeiten" der relativ vielen hier geborenen Migrantenkinder gesenkt wird.

Gemessen an den langen Zeiten des Aufenthalts - insbesondere der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen - und der Tatsache, daß für die meisten Migrantinnen und Migranten die Bundesrepublik Deutschland zum Lebensmittelpunkt geworden ist, läßt der Aufenthaltsstatus[2] immer noch zu wünschen übrig. Ende 1996 hatten z.B. von den insgesamt 2,049 Mio. Türken 271 000 eine befristete, 534 000 eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis und nur 519 000 eine Aufenthaltsberechtigung, den sichersten Status. Bei Tunesiern, Marokkanern

und ehemaligen Jugoslawen - ebenfalls Arbeitnehmer aus den Anwerbeländern - sind die Anteile der Aufenthaltsberechtigten sogar noch geringer (vgl. Tabelle 8 im Anhang).[3] Wenn man berücksichtigt, daß ein verfestigter Aufenthaltsstatus eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration ist, dann muß hier weiterhin ein Defizit konstatiert werden. Die Zahlen legen den Schluß nahe, daß Anträge auf unbefristete Aufenthaltserlaubnis und Aufenthaltsberechtigung - aus Unkenntnis der Rechtslage - von den Betroffenen nicht gestellt werden. Durch verstärkte Beratung der Betroffenen könnte dem abgeholfen werden.

Wichtig für eine erfolgreiche Integration ist aber auch die subjektive Einschätzung über einen sicheren oder unsicheren Aufenthalt. Die Repräsentativuntersuchung '95[4] ging bei diesem Fragenbereich von unterschiedlichen persönlichen Problemlagen und Erfahrungen aus. Die Befragten sollten Probleme benennen, die sie in den letzten drei Jahren persönlich hatten. Danach gaben 21 % der Türken, 38,6 % der ehemaligen Jugoslawen, 9,5 % der Italiener und 11,7 % der Griechen an, daß sie unsicher seien, ob sie in Deutschland bleiben können. 34,4 % der Türken, 32,4 % der ehem. Jugoslawen, 27,2 % der Italiener und 28,2 % der Griechen bezeichneten die geltenden ausländerrechtlichen Vorschriften als undurchschaubar. „Angst, etwas falsch zu machen" hatte etwa jeder vierte Befragte. Die subjektive Rechtsunsicherheit („Unsicherheit", „Undurchschaubarkeit", „Angst") muß als außerordentlich hoch und hinderlich für den Integrationsprozeß gewertet werden. Von dieser subjektiven Aufenthaltsunsicherheit sind insbesondere die jüngeren Altersjahrgänge betroffen. „Fast jeder dritte junge Ausländer ist sich nicht sicher, ob er in Deutschland bleiben kann" stellt die Untersuchung fest. In der Gruppe der 15- bis 24jährigen Türken meinen 28,5 % unsicher zu sein, ob sie in Deutschland bleiben können, 31,6 % bemängeln die Undurchschaubarkeit der geltenden Vorschriften, 24,4 % haben Angst, etwas falsch zumachen und 26,8 % monieren eine unzureichende Aufklärung über Rechte und Pflichten.

1.5 Flüchtlingsgruppen[5]

In der Bundesrepublik Deutschland ist die Zahl der Flüchtlinge von rd. 700 000 im Jahre 1987 auf rd. 1,90 Mio. im Jahre 1993 angestiegen und 1996 wieder auf ca. 1,60 Mio. zurückgegangen. Dies entsprach 1987 einem Anteil von 16,5 %, 1993 einem Anteil von 28,0 % und 1996 einem Anteil von 21,9 % aller Migrantinnen und Migranten. Unter den rd. 1,60 Mio. Flüchtlingen im Jahr 1996 waren rd. 300 000 Asylberechtigte und Familienangehörige von Asylberechtigten (18,8 % aller Flüchtlinge), 16 000 Konventionsflüchtlinge (1,0 %), schätzungsweise 103 000 Kontingentflüchtlinge (6,4 %), darunter mehrheitlich jüdische Emigranten aus der ehem. Sowjetunion, 17 000 heimatlose Ausländer (1,1 %), 500 000 de-facto-Flüchtlinge (31,3 %),

330 000 Asylbewerber (20,6 %) und 330 000 Bürgerkriegsflüchtlinge (20,6 %) (vgl. Tabelle 9 im Anhang).

1.6 Räumliche Verteilung

Die räumliche Verteilung der ausländischen Bevölkerung nach Bundesländern und Regionstypen ist sehr unterschiedlich. So lebten Ende 1995 allein in den vier Flächenländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen fast drei Viertel aller Migrantinnen und Migranten. Die Anteile betrugen in Hessen 13,6 %, in Baden-Württemberg 12,4 %, in Nordrhein-Westfalen 11,0 % und in Bayern 9,1 % (vgl. Tabelle 10 im Anhang). Die großen Agglomerationsräume in den alten Bundesländern weisen einen mehr als doppelt so hohen Migrantenanteil wie die ländlichen Räume auf, wobei die Kernstädte einen fast dreifach so hohen Anteil haben. Hier erreicht der Migrantenanteil eine durchschnittliche Größenordnung von 15 % an der Gesamtbevölkerung und liegt in einigen Fällen sogar deutlich darüber. So nehmen Frankfurt am Main (29,2 %), Stuttgart (24,0 %) und München (22,9 %) Spitzenwerte unter den deutschen Großstädten ein. Diese hohen Migrantenanteile müssen aber weder Indikatoren für das Vorhandensein sozialer Brennpunkte noch für hohe Quoten fremdenfeindlicher Straftaten sein.

In den neuen Bundesländern sind die Migrantenanteile sehr gering. Mit Ausnahme von Brandenburg (2,4 %) liegen sie um ein bis anderthalb Prozent und erreichen selbst in den Ballungskernen Leipzig, Halle, Dresden, Rostock und Magdeburg durchschnittlich nur um 2,0 % bis 2,8 % (vgl. Tabelle 11 im Anhang).

1.7 Wanderungen im Zeitverlauf

Der positive Wanderungssaldo (Differenz zwischen Zuzügen und Fortzügen) ist von 1990 bis 1992 kontinuierlich gestiegen. Er wuchs von 376 000 im Jahre 1990 auf 593 000 im Jahre 1992. Der große Zuwachs in den Jahren 1991 und 1992 war vor allem auf die hohe Anzahl von Flüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien zurückzuführen. 1993 hat sich der Wanderungssaldo gegenüber 1992 mehr als halbiert; er ist von 593 000 auf 277 000 gesunken. 1994 betrug er 153 000, 1995 225 000 und 1996 nur noch 149 000. Diese starke Abnahme beruht hauptsächlich auf dem Rückgang der Zuwanderung von Flüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien (vgl. Tabelle 12 im Anhang).

Die Zuwanderung aus den ehemaligen Anwerbeländern kann 1996 als relativ gering bezeichnet werden. Der Wanderungssaldo war bei Griechen (- 1 231) und Spaniern (- 383) negativ. Positiv war er bei Italienern (+ 8 980), Portugiesen (+ 6 648), Marokkanern (+ 1 632), Tunesiern (+ 343)

und Staatsangehörigen der Bundesrepublik Jugoslawien (+ 8 597). Auch bei Türken (+ 29 690) hat sich der positive Wanderungssaldo, der von 1990 bis 1992 in der Bandbreite zwischen 40 000 und 50 000 lag, vermindert. Im Zeitraum 1993 bis 1996 lag er in einer Größenordnung zwischen 20 000 und 30 000. Von dem positiven Wanderungssaldo in Höhe von 149 000 im Jahr 1996 entfiel also nur knapp ein Drittel (54 000) auf die ehemaligen Anwerbeländer.

2. Einbürgerungen

Die Einbürgerungen sind von 34 913 im Jahr 1985 auf 313 606 im Jahr 1995 angestiegen. Die Zunahme ist allerdings insbesondere bei den Anspruchseinbürgerungen (von 21 019 auf 281 718) und weniger bei den Ermessenseinbürgerungen (von 13 894 auf 31 888) zu verzeichnen. Während sich im Zeitraum 1989 bis 1995 die Anspruchseinbürgerungen fast versechsfacht haben, haben sich die Ermessenseinbürgerungen nur knapp verdoppelt. Zur Erläuterung sei darauf hingewiesen, daß Anspruchseinbürgerungen zum größten Teil Einbürgerungen vor allem von Aussiedlern und Ausländern nach §§ 85, 86 Abs. 1 AuslG (junge Ausländer und Ausländer mit langem Aufenthalt haben einen Rechtsanspruch auf erleichterte Einbürgerung) umfassen, Ermessenseinbürgerungen hingegen solche von ganz „normalen“ Ausländern nach § 8 RuStAG und § 86 Abs. 2 AuslG (Ehegatten und minderjährige Kinder von Ausländern mit langem Aufenthalt können eingebürgert werden) sind. Im Jahr 1995 entfielen von allen 313 606 Einbürgerungen 89,8 % auf Anspruchs- (218 718) und 10,2 % (31 888) auf Ermessenseinbürgerungen.

Seit dem Inkrafttreten des neuen Ausländergesetzes im Januar 1991, das die erleichterte Einbürgerung junger Ausländer und von Ausländern nach langem Aufenthalt vorsieht, haben die Ermessenseinbürgerungen (seit dem 1. Juli 1993 Anspruchseinbürgerungen für die genannten Gruppen) jedoch relativ stark zugenommen. Während die Zunahme 1990 gegenüber 1989 bei nur 15 % lag, ist für 1991 eine 35%ige, für 1992 eine 36%ige und für 1993 eine 21%ige Zunahme zu verzeichnen. Letztere ist im Vergleich mit den Zuwachsraten für 1991 und 1992 deshalb geringer ausgefallen, weil ab dem zweiten Halbjahr 1993 Einbürgerungen gemäß § 85 und § 86 Abs. 1 Ausländergesetz als Anspruchseinbürgerungen erfaßt werden. Faßt man Ermessenseinbürgerungen und Einbürgerungen nach §§ 85, 86 Abs. 1 AuslG zusammen, so sind diese 1994 um 54 % und 1995 um 23 % - bezogen auf das jeweilige Vorjahr - gestiegen.

Gemessen an der ausländischen Wohnbevölkerung insgesamt war der Anteil der Ermessenseinbürgerungen und Anspruchseinbürgerungen nach den §§ 85, 86 Abs. 1 AuslG mit 1,0 % auch 1995 noch sehr gering. Diese Quote hat sich in den letzten zehn Jahren (1985 betrug sie - damals gab es für Ausländer noch keine Anspruchseinbürgerungen nach dem AuslG - 0,30 %)

gut verdreifacht. Der Anteil der Frauen, gemessen an der ausländischen Wohnbevölkerung, lag mit 1,18 % höher als der der Männer (0,88 %) (vgl. Tabellen 13a und 13b im Anhang).

Von den insgesamt 71 981 Ermessenseinbürgerungen und Anspruchseinbürgerungen nach den §§ 85 und 86 Abs. 1 AuslG im Jahr 1995 entfielen u.a. 31 578 oder 43,9 % auf Türken, 3 623 oder 5,0 % auf Jugoslawen der Bundesrepublik Jugoslawien, 3 430 oder 4,8 % auf Vietnamesen, 3 397 oder 4,7 % auf Marokkaner, 2 745 oder 3,8 % auf Polen, 2 637 oder 3,7 % auf Kroaten, 2 010 oder 2,8 % auf Bosnier, 1 666 oder 2,3 % auf Afghanen, 1 660 oder 2,3 % auf Tunesier und 1 305 oder 1,8 % auf Ungarn.

Bezogen auf die Gesamtzahl der jeweiligen Nationalitäten ergeben sich die folgenden Einbürgerungsquoten für 1995: Relativ hohe Einbürgerungsquoten haben Tunesier (6,29 %), Marokkaner (4,15 %), Vietnamesen (3,57 %), Afghanen (2,85 %) und Ungarn (2,30 %). Mittlere Einbürgerungsquoten verzeichnen Türken (1,57 %) und Kroaten (1,42 %). Niedrige Einbürgerungsquoten unter einem Prozent weisen große Migrantengruppen wie Polen (0.99 %), Iraner (0,82 %), Jugoslawen aus der Bundesrepublik Jugoslawien (0,45 %), Italiener (0,22 %) und Griechen (0,12 %) auf. Tunesier lassen sich demnach viermal häufiger als Türken und zweiundfünfzigmal häufiger als Griechen einbürgern. Die Einbürgerungsquote der Türken hat sich gegenüber 1993 von 0,63 % auf 1,57 % erhöht, also innerhalb von zwei Jahren mehr als verdoppelt. Ein Grund für höhere Einbürgerungsquoten ist u.a., daß bestimmte Staaten ihre Staatsangehörigen nicht aus der Staatsangehörigkeit entlassen und deshalb die deutsche Staatsangehörigkeit unter Beibehaltung der ursprünglichen Staatsangehörigkeit erworben werden kann. EU-Ausländer lassen sich im allgemeinen seltener einbürgern, weil sie Deutschen rechtlich weitgehend gleichgestellt sind und sich als Unionsbürger verstehen.

Von allen Ermessenseinbürgerungen und Einbürgerungen nach den §§ 85, 86 Abs. 1 AuslG im Jahr 1995 (71 981) wurden 24 712 (34,3 %) unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit durchgeführt. Besonders häufig wurde Mehrstaatigkeit bei Afghanen (87,1 %), bei Marokkanern (80,1 %) und Tunesiern (79,9 %) hingenommen. Die Hinnahme von Mehrstaatigkeit dürfte ein wichtiger Grund für die im Vergleich zu anderen Nationalitäten sehr hohen Einbürgerungsquoten sein. Mehrstaatigkeit wird im Falle der genannten Nationalitäten häufig hingenommen, weil die Entlassung aus der Ursprungsnationalität nicht möglich oder mit großen Schwierigkeiten verbunden ist. Auch bei Türken wurde - laut Statistik in 34,0 % aller Fälle - Mehrstaatigkeit hingenommen. Diese statistischen Angaben zählen jedoch zum Teil auch diejenigen mit, die nur vorübergehend verfahrensbedingt Mehrstaater sind. Sie liegen daher in Wirklichkeit niedriger (vgl. Fußnote 1 zu Tabelle 14 im Anhang).

Daß Hinnahme der Mehrstaatigkeit zu höheren Einbürgerungsquoten führen kann, wird von niemandem bestritten. Dies zeigt die im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland ähnliche Situation in den Niederlanden. Dort ist gerade für die Migranten der ersten Generation das Zugeständnis der Mehrstaatigkeit (1991) von großer Bedeutung gewesen und hat eine starke Steigerung der Einbürgerung zur Folge gehabt. Hauptsächlich ist die Zahl der Einbürgerungen türkischer Migranten seitdem sehr gestiegen. (Die anderen großen Migrantengruppen in den Niederlanden wurden bereits zuvor unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit eingebürgert.) 1995 erhielten mehr als 18 % aller in den Niederlanden wohnenden Türken die niederländische Staatsangehörigkeit (dazu im Vergleich in der Bundesrepublik Deutschland: 1,57 %).[6]

Durch die erleichterte Einbürgerung gemäß §§ 85 und 86 AuslG haben - wie oben bereits beschrieben - die Einbürgerungen zugenommen. 1995 gab es 12 141 Einbürgerungen nach § 85 AuslG (erleichterte Einbürgerung junger Ausländer), wobei der absolute und relative Anteil junger Ausländerinnen deutlich über dem Anteil junger Ausländer lag, und 41 242 Einbürgerungen nach § 86 AuslG (erleichterte Einbürgerung von Ausländern mit langem Aufenthalt) (vgl. Tabelle 15a im Anhang).

Die häufigsten Einbürgerungen gemäß § 85 AuslG wurden bei Türken (6 535), Jugoslawen aus der Bundesrepublik Jugoslawien (829), Kroaten (696), Marokkanern (513) und Vietnamesen (455) verzeichnet (vgl. Tabelle 15b im Anhang). Bei Einbürgerungen gemäß § 86 AuslG lautet die Reihenfolge: Türken (21 242), Marokkaner (2 343), Jugoslawen aus der Bundesrepublik Jugoslawien (2 040), Kroaten (1 642), Bosnier (1 304), Tunesier (1 240) und Vietnamesen (1 052).

Laut MARPLAN-Untersuchung 1996[7] sind 50 % der befragten Ausländer (Spanier, Italiener, ehem. Jugoslawen, Griechen und Türken) sehr bzw. etwas interessiert an der Einbürgerung. Jeder sechste (16,7 %) zeigt großes und jeder dritte (33,3 %) etwas Interesse an der Annahme der deutschen Staatsangehörigkeit. In den jüngeren Altersklassen ist das Interesse stärker ausgeprägt als bei den Älteren. So sind bei den bis zu 25jährigen 26,3 % sehr und 34,8 % etwas an der Einbürgerung interessiert. Differenziert nach Nationalitäten sind 57,8 % der ehemaligen Jugoslawen, 52,6 % der Türken, 42,1 % der Spanier, 39,0 % der Griechen und 37,9 % der Italiener sehr bzw. etwas an der Einbürgerung interessiert.

Nach der konkreteren Absicht zur Einbürgerung gefragt, erklärte in der Repräsentativuntersuchung ‘95[8] jeder fünfte Befragte die Absicht, die deutsche Staatsangehörigkeit anzunehmen. Von den befragten Türken plant sogar jeder vierte die Annahme der deutschen Staatsangehö-

rigkeit, während weniger als die Hälfte (46,7 %) dies eindeutig ablehnt. 27,1 % der Türken sind in dieser Frage unentschlossen.
Im Vergleich zur Repräsentativuntersuchung von 1985 ist bei allen befragten Nationalitäten (Türken, ehem. Jugoslawen, Italiener und Griechen) eine auffallend starke Zunahme des Einbürgerungswillens festzustellen: Beispielsweise stieg der Anteil der einbürgerungswilligen Türken innerhalb dieser zehn Jahre von 7,5 % auf 26,2 %, wohingegen der Anteil mit ablehnender Haltung von mehr als drei Viertel auf unter die Hälfte sank.
Dabei haben Angehörige jüngerer Altersgruppen weit häufiger die Absicht, die deutsche Staatsangehörigkeit anzunehmen als die Generation ihrer Eltern oder Großeltern. So erklärten in der Altersgruppe der 15- bis 24jährigen 32,5 % der Türken und 24,1 % der Jugoslawen ihre Absicht zur Einbürgerung. Bei den über 45jährigen betragen die entsprechenden Werte nur 12,1 bzw. 11,4 %.
Bei den Motiven für die Einbürgerung spielt für alle Nationalitäten der Wunsch nach rechtlicher Gleichstellung mit den Deutschen eine herausragende Rolle. Drei von vier Türken, 65 % der Griechen und ehemaligen Jugoslawen sowie 52 % der Italiener nennen diesen Wunsch als Grund für die Absicht zur Einbürgerung. Für die ehemaligen Jugoslawen ist die Aussicht, jederzeit Aufenthaltsrecht in Deutschland zu haben, ein ebenso wichtiges Motiv, was sicherlich im Zusammenhang mit den jüngsten Fluchtbewegungen aus dem ehemaligen Jugoslawien gesehen werden muß. Die Italiener nennen ihre Verwurzelung in Deutschland genau so häufig als Grund wie den Wunsch nach rechtlicher Gleichstellung; auch für 45,3 % der Türken ist ihre Verwurzelung in Deutschland ein wichtiger Einbürgerungsgrund.
Das Motiv der Verwurzelung wird - wenn man alle Nationalitäten zusammen betrachtet - interessanterweise in der Altersgruppe der über 45jährigen genau so oft genannt wie in der jungen Generation der unter 25jährigen. Bemerkenswert ist außerdem, daß Bindungsverlust an das Heimatland sehr viel seltener als Grund für eine Einbürgerung genannt wird als Verwurzelung in Deutschland. Wachsende Bindungen an Deutschland scheinen also nicht zwangsläufig schwächer werdende Bindungen an das Heimatland nach sich zu ziehen.
Von den Befragten, die nicht die Absicht zur Einbürgerung haben, nennen 70,9 % die Bewahrung der eigenen nationalen Identität als Grund gegen die Annahme der deutschen Staatsangehörigkeit - ohne signifikante Unterschiede zwischen den verschiedenen Nationalitäten und Altersgruppen. 28,4 % der Befragten geben an, in ihr Heimatland zurückgehen zu wollen (unter den ehem. Jugoslawen 38,6 %), 18 % wollen ihre bisherige Staatsangehörigkeit nicht aufgeben.

3. Fremdenfeindlich motivierte Straftaten

Die Straftaten mit fremdenfeindlicher Motivation stiegen von 2 426 im Jahr 1991 auf 6 336 im Jahr 1992 und 6 721 im Jahr 1993. Im Jahr 1994 sind die Straftaten (insgesamt 3 491) im Ver-

gleich zum Jahr 1993 um 48 %, im Jahr 1995 (2 468) um 29 % gegenüber dem Jahr 1994 und im Jahr 1996 (2 232) um 10 % gegenüber dem Jahr 1995 zurückgegangen. 1996 kam es zu 11 versuchten Tötungsdelikten, es wurden 307 Körperverletzungen begangen, 27 Sprengstoffdelikte und Brandanschläge/Brandstiftungen verübt sowie 1 887 weitere fremdenfeindliche Straftaten begangen (vgl. Tabelle 16 im Anhang).[9] Zu Fremdenfeindlichkeit siehe auch Kapitel III. 7.

4. Ausländerkriminalität und Ausländerextremismus

Von Ausländern begangene Straftaten sind immer wieder Gegenstand der politischen und öffentlichen Diskussion. (Vgl. dazu ausführlich Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Die Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland. Polizeiliche Kriminalstatistik für das Jahr 1996, Bulletin Nr. 48, Bonn 12. Juni 1997; Bundesministerium des Innern (Hg.):Verfassungsschutzbericht 1996, Bonn 1997) Nach Überzeugung der Beauftragten ist deshalb eine vielfach differenzierte Auseinandersetzung mit dieser Problematik notwendig. Insbesondere muß unterschieden werden zwischen der ausländischen Wohnbevölkerung und bestimmten anderen Ausländergruppen, die sich nur vorübergehend in Deutschland aufhalten.

Ausländerextremistische Gewalttaten beeinträchtigten die innere Sicherheit auch 1996. Der Trend der Vorjahre (ein Ansteigen der diesbezüglichen Staftaten) setzte sich jedoch nicht fort; die Gesamtzahl der Gewalttaten (Mord, Brandstiftung, Körperverletzung, Landfriedensbruch etc.) ging leicht auf 269 zurück (1995: 283); insgesamt sank die Zahl strafbarer Aktionen auf 544 (1995: 590). (Vgl. dazu ausführlich: Verfassungsschutzbericht 1996, S. 173ff. sowie Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Erklärung des Bundesministers des Innern anläßlich der Vorlage des Verfassungsschutzberichtes, Bulletin Nr. 28, Bonn 15. April 1997, S. 308ff.)

II. Bildung und Beruf

1. Bildung und Ausbildung

Bildung und Ausbildung sind zentrale Förderelemente für die berufliche und soziale Integration von Migrantinnen und Migranten. Ihnen kommt ein bedeutender Stellenwert zu, da der Erfolg des Integrationsprozesses zu einem wesentlichen Teil von der beruflichen Eingliederung abhängt.

Die Eingliederung in Deutschland lebender Kinder und Jugendlicher mit ausländischem Paß in die Schule und in die berufliche Ausbildung hat sich seit Mitte der 80er Jahre bis in die 90er Jahre hinein zwar langsam, aber kontinuierlich verbessert. Während Anfang der 80er Jahre 30 % der Schulabgänger die Hauptschule ohne Abschluß verließen, sind dies 1995 15,4 %. Trotz dieser Entwicklung bestehen zwischen deutschen und nichtdeutschen Jugendlichen beim Schulbesuch, bei den Schulabschlüssen und in der beruflichen Ausbildung weiterhin deutliche Unterschiede.

Ein direkter Vergleich der Bildungsdaten von deutschen und nichtdeutschen Jugendlichen ist methodisch aufgrund unterschiedlicher Bildungsvoraussetzungen und einer unterschiedlichen Zusammensetzung der jeweiligen Gruppen ungeeignet. Um Aussagen über Entwicklungen machen zu können, ist es sinnvoll, einen längeren Betrachtungszeitraum zugrunde zu legen.

Die Ursachen für die unbefriedigende Bildungssituation sind vielfältig. Neben Faktoren wie zum Beispiel Schichtzugehörigkeit, Sprachkenntnisse, Einreisealter spielen auch strukturelle Benachteiligungen eine wichtige Rolle. Ein niedriges Bildungsniveau erschwert die Akzeptanz von Migrantinnen und Migranten bei der einheimischen Bevölkerung einerseits und wirkt sich andererseits negativ auf das soziale Ansehen und Selbstwertgefühl der Migrantenkinder aus und weist auch ihnen Positionen am unteren Ende des sozialen Gefüges zu.[1] Niedriges Einreisealter oder lange Aufenthaltsdauer allein führen nicht dazu, daß die Chancenungleichheiten verschwinden. Die Chancengleichheit fördernde Maßnahmen im Hinblick auf den Zugang zum gesamten Schul- und Ausbildungssystem sind weiterhin für Migrantenkinder geboten, um ihre Integration in die Gesellschaft in Deutschland zu erleichtern. Es muß ein vordringliches Ziel der Politik bleiben, die Bildungs- und Ausbildungssituation für Migrantenkinder durch gezielte Maßnahmen zu verbessern.

1.1 Beteiligung an Bildung und Ausbildung

1.1.1 Schülerinnen und Schüler mit ausländischem Paß an allgemeinbildenden und an beruflichen Schulen

Schülerinnen und Schüler mit ausländischem Paß an allgemeinbildenden Schulen sind überwiegend in Deutschland geboren und aufgewachsen. Die Unterschiede im Schulbesuch zwischen

deutschen Jugendlichen und Jugendlichen mit ausländischem Paß zeigen sich in der ungleichen Verteilung auf die verschiedenen Schularten und bei der Entwicklung der Schulabschlüsse. Schülerinnen und Schüler mit ausländischem Paß sind nach wie vor an Hauptschulen und Sonderschulen überrepräsentiert, an Realschulen und Gymnasien entsprechend unterrepräsentiert, wenngleich seit Mitte der 80er Jahre bis in die 90er Jahre hinein ein leichter Trend zur gymnasialen Ausbildung und zu höheren Schulabschlüssen festzustellen ist.

1995 besuchten 1 145 766 Schülerinnen und Schüler mit ausländischem Paß allgemeinbildende und berufliche Schulen einschließlich Kollegschulen in der Bundesrepublik Deutschland. Ihr Anteil an der Gesamtzahl der Schüler betrug 9,3 %. Davon besuchten 1995 913 238 (79,7 %) allgemeinbildende Schulen und 218 347 (20,3 %) berufliche Schulen. Der weit überwiegende Anteil kam aus Griechenland, Italien, den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien, Portugal, Spanien und der Türkei. 1995 kamen 74 % Schülerinnen und Schüler mit ausländischem Paß aus diesen Ländern, davon 42 % mit türkischer Staatsangehörigkeit (vgl. Tabellen 17 und 18 im Anhang).

Bei der Verteilung nach Schularten blieb bei den allgemeinbildenden Schulen 1995 die Struktur der früheren Jahre grundsätzlich unverändert. 1995 zeigte die Verteilung folgendes Bild (vgl. auch Tabelle 19 im Anhang):

Deutsche und ausländische Schüler an ausgewählten allgemeinbildenden Schulen 1995 und 1992 (in Prozent)

Schulart	**Ausländische Schüler**		**Deutsche Schüler**	
	1995	1992	1995	1992
Hauptschulen	23,2	26,0	10,1	9,3
Gymnasien	9,3	9,9	22,9	21,0
Realschulen	8,4	8,8	12,1	10,5
Sonderschulen für Lernbehinderte	4,2	3,9	2,0	1,8
Sonderschulen für sonstige Behinderte	2,0	1,9	1,7	1,5
Gesamtschulen	6,5	5,9	5,6	4,2

Quelle: Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland

Die Tabelle belegt den eingangs geschilderten Unterschied beim Besuch allgemeinbildender Schulen durch deutsche und ausländische Schülerinnen und Schüler. Besonders deutlich ist der Unterschied zwischen deutschen und ausländischen Schülerinnen und Schülern bei Hauptschule und Gymnasium: Während 1995 von hundert deutschen Schülerinnen und Schülern fast jede bzw. jeder vierte das Gymnasium besuchte, waren es bei Schülerinnen und Schülern ausländischer Nationalität lediglich jeder neunte. Umgekehrt waren Jugendliche ausländischer Herkunft erheblich

häufiger als ihre deutschen Mitschülerinnen und Mitschüler auf die Hauptschule verwiesen: Während nur jeder zehnte deutsche Schüler eine Hauptschule besuchte, war es bei den ausländischen Jugendlichen beinahe jede bzw. jeder vierte.
Anfang der 90er Jahre hatte sich die Schulbesuchsquote von Schülern ausländischer Herkunft dahingehend positiv entwickelt, daß sie häufiger mittlere und weiterführende Schulen wie Realschule und Gymnasium, seltener jedoch eine Hauptschule besuchten als noch zu Anfang der 80er Jahre. Im Gegensatz dazu ist seit 1992 eine deutliche Trendwende zu beobachten: Der kontinuierliche leichte Trend zur Verbesserung der Bildungsbeteiligung setzt sich seit 1992 nicht mehr fort.
Dies belegen auch die Daten der vorliegenden Tabelle: Von allen besuchten Schultypen der Sekundarstufe stieg, außer der Gesamtschule von 1992 bis 1995, lediglich der Anteil der Schülerinnen und Schüler ausländischer Nationalität, die eine Sonderschule besuchten. Der Anteil derjenigen, die eine Realschule oder ein Gymnasium besuchten, sank demgegenüber im betrachteten Zeitraum. Dieser Rückgang ist bildungspolitisch umso schwerwiegender, als deutsche Schülerinnen und Schüler im Vergleichszeitraum ihre bis dato hohe Schulbesuchsquote an Realschulen und insbesondere Gymnasien nicht nur halten, sondern sogar leicht ausbauen konnten. Dies bedeutet, daß sich der Besuch weiterführender allgemeinbildender Schulen von Schülerinnen und Schülern ausländischer Herkunft auch im Vergleich zur positiven Entwicklung des Besuchs weiterführender Schulen bei deutschen Jugendlichen verschlechtert hat: Im Vergleich zu Anfang der 90er Jahre, als trotz der Verbesserungen der schulischen Beteiligung Jugendlicher ausländischer Herkunft sich der Abstand zu deutschen Jugendlichen kaum reduziert hatte, wächst jetzt der Unterschied in der Bildungsbeteiligung an weiterführenden Schulformen wieder.

Deutsche und ausländische Schüler an ausgewählten beruflichen Schulen 1995 und 1992 (in Prozent):

Schulart	**Ausländische Schüler**		**Deutsche Schüler**	
	1995	1992	1995	1992
Berufsschule	63,5	68,2	73,6	45,3
Berufsfachschule	16,9	14,2	12,8	11,6
Berufsvorbereitungsjahr	6,4	6,1	1,9	1,8
Berufsgrundbildungsjahr	5,2	4,7	1,3	2,6
Fachoberschulen, Fachgymna-sien, Fachschulen	7,4	6,2	14,1	114,0

Quelle: Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland

Von den nichtdeutschen Schülern an beruflichen Schulen besuchten 1995 63,5 % eine Berufsschule und 16,9 % eine Berufsfachschule. Die Daten der vorliegenden Tabelle zeigen Unterschiede beim Besuch der beruflichen Schulen durch deutsche und ausländische Schülerinnen und Schüler. Festzustellen ist, daß 1995 in weiterführenden Zweigen des beruflichen Schulwesens, nämlich in Fachoberschulen, Fachgymnasien (7,4 %) und Fachschulen nur relativ wenige Schülerinnen und

Schüler mit ausländischem Paß - und fast doppelt so viele deutsche Schülerinnen und Schüler - vertreten waren. Hingegen bereiteten sich mit rund 11,6% noch relativ viele Jugendliche ausländischer Herkunft - und damit viel stärker als deutsche Jugendliche - bei den Einrichtungen des Berufsvorbereitungs- und Berufsgrundbildungsjahres auf eine berufliche Ausbildung vor (vgl. Tabelle 20 im Anhang).
Betrachtet man die Entwicklung von 1992 bis 1995 so fällt für ausländische Schülerinnen und Schüler an beruflichen Schulen der rückläufige Anteil derjenigen, die eine Berufsschule besuchten, auf. Der Anteil derjenigen, die eine Berufsfachschule besuchten, berufsvorbereitende Maßnahmen in Anspruch nahmen oder eine Fachschule besuchten, war leicht gestiegen. Der Vergleich mit deutschen Schülern zeigt, daß sich bei dieser Gruppe bis auf den starken Anstieg des Anteils derjenigen, die eine Berufsschule besuchten, weniger Veränderungen abzeichneten als bei den ausländischen Schülern.

Die Unterschiede im Schulbesuch von deutschen und nichtdeutschen Schülerinnen und Schülern zeigen sich auch in der Entwicklung der Schulabschlüsse. 1995 sind 81 649 Schülerinnen und Schüler mit ausländischem Paß aus den allgemeinbildenden Schulen entlassen worden. Nach Artdes Schulabschlusses am Ende der Vollzeitschulpflicht ergibt sich folgendes Bild:

Deutsche und ausländische Absolventen ausgewählter allgemeinbildender Schulen 1995 und 1992 (in Prozent)

Abschluß	Ausländische Absolventen		Deutsche Absolventen	
	1995	1992	1995	1992
ohne Hauptschulabschluß	15,4	17,2	7,7	7,3
Hauptschulabschluß	42,9	43,6	25,1	25,2
Realschulabschluß oder Entsprechendes	27,3	26,0	41,0	41,8
Hochschulreife	8,9	7,7	25,6	25,7

Quelle: Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland

Im Vergleich zu Anfang der 80er Jahre haben sich bis Anfang der 90er Jahre die Schulabschlüsse von Schülerinnen und Schülern ausländischer Herkunft zunehmend verbessert. Anfang der 90er Jahre gingen Jugendliche ausländischer Herkunft seltener als noch Anfang der 80er Jahre von einer allgemeinbildenden Schule ohne Hauptschulabschluß ab: Während noch 1983 jede bzw. jeder Dritte (34,5 %) keinen Hauptschulabschluß erreichte, waren es 1992 17,2 % und 1995 nur noch 15,4 %. Dennoch sind Jugendliche ausländischer Herkunft damit immer noch weit vom Bildungserfolg deutscher Jugendlicher entfernt: Deutsche Schülerinnen und Schüler verließen mit 7,7 % (1995) nur halb so oft die Schule ohne Hauptschulabschluß.
Obgleich sich der Bildungserfolg von Schülerinnen und Schülern ausländischer Herkunft insbesondere bis Anfang der neunziger Jahre verbessern konnte, bestanden auch Mitte der 90er

Jahre noch große Unterschiede hinsichtlich der Schulabschlüsse deutscher und ausländischer Schulabgänger. Zwar erhöhten sich die Anteile ausländischer Schülerinnen und Schüler an mittleren Abschlüssen und am Abitur seit Anfang der 80er Jahre zunehmend, dennoch verließ auch weiterhin der Großteil der Jugendlichen ausländischer Herkunft die Schule mit einem Hauptschulabschluß. Mit ca. 43 % erreichten Schulabgänger mit ausländischem Paß 1995 erheblich häufiger als deutsche Jugendliche (25,1 %) einen Hauptschulabschluß. Während 1995 41 % der deutschen Schüler sich durch einen Realschulabschluß bessere Startchancen in den Beruf sicherten, erreichten nur 27,3 % der Schülerinnen und Schüler mit ausländischem Paß einen Realschulabschluß und dem entsprechende Abschlüsse. Besonders stark klafften die Anteile der Abiturienten auseinander: Nur 8,9 % der Schulabsolventen mit ausländischem Paß erlangten die Hochschulreife. Der Anteil ihrer deutschen Altersgruppe lag bei 25,6 %. Weitere 4,6 % (Deutsche: 2,4 %) wurden aus Sonderschulen für Lernbehinderte entlassen (vgl. Tabelle 21 im Anhang).

Auch zwischen den Nationalitäten gibt es weiterhin deutliche Unterschiede. Vereinfacht zeigen sich folgende Tendenzen, soweit die statistischen Daten eine Nationalitätendifferenzierung zulassen:

- Jugendliche spanischer Herkunft: erfolgreichste nationale Gruppe, höchster Anteil an Realschulen und Gymnasien und an Auszubildenden;
- Jugendliche griechischer Herkunft: äußerst selten in einer Ausbildung, dafür aber sehr häufig in schulischen Bildungsgängen der Sekundarstufe II und in den griechischen Lyzeen, auch an deutschen Gymnasien stärker als die meisten anderen ausländischen Nationalitäten vertreten;
- Jugendliche portugiesischer Herkunft: nach Spaniern und Griechen die Gruppe, die am häufigsten ein Gymnasium besucht; in der Berufsfachschule besonders häufig vertreten;
- Jugendliche aus dem ehemaligen Jugoslawien: relativ hohe Anteile in Gymnasium und Realschule (allerdings niedrigere als Schüler spanischer, portugiesischer und griechischer Herkunft); Anteil der Hauptschüler in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen, wahrscheinlich bedingt durch die gestiegene Zahl von Seiteneinsteigern aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien; an Sonderschulen wenig vertreten, relativ häufiger Besuch des Berufsvorbereitungsjahrs, wenn auch seltener als Jugendliche türkischer Herkunft, mittlerer Platz bei den Anteilen der Auszubildenden;
- Jugendliche italienischer Herkunft: besonders seltener Besuch von Gymnasien, geringere Partizipation an Formen des Berufsvorbereitungs- und Berufsgrundschuljahres als etwa Jugendliche mit türkischer Staatsangehörigkeit;
- Jugendliche mit türkischem Paß: relativ schlechte schulische Voraussetzungen, kein Schul- oder nur ein Hauptschulabschluß, unterrepräsentiert in den Schulformen Gymnasium und Realschule, überrepräsentiert im Berufsvorbereitungs- und Berufsgrundschuljahr wie auch niedrige Ausbildungsquoten.

Im Vergleich zu den anderen Nationalitäten sind Jugendliche mit italienischem und türkischem Paß häufig in Sonderschulen anzutreffen.[2]

Insgesamt läßt sich die Bildungssituation bzw. der Bildungserfolg ausländischer Jugendlicher dahingehend bewerten, daß sich „kaum noch Fortschritte bei der Integration junger Ausländer in das Bildungssystem“[3] abzeichnen - so das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung in seiner abschließenden Einschätzung der Bildungspartizipation und Partizipationschancen Jugendlicher ausländischer Herkunft. Zieht man zur abschließenden Bewertung des Bildungserfolges von Jugendlichen ausländischer Herkunft noch die aktuelle Bildungslage wie sie sich in der oben dargestellten Beteiligung der Schülerinnen und Schüler deutscher und ausländischer Herkunft in den verschiedenen Schultypen wiederspiegelt, hinzu, so ist für den Zeitraum seit 1992 nicht nur von einem verlangsamten bzw. keinem Fortschritt, sondern von einem Rückschritt in der Bildungspartizipation von Schülern ausländischer Herkunft auszugehen. Die bis Anfang der 90er Jahre zu beobachtende positive Entwicklung zu höherer Bildungsbeteiligung schwächte sich in der Folgezeit ab und kam nahezu zum Stillstand.

1.1.2 Die berufliche Bildung Jugendlicher mit ausländischem Paß

Auch heute noch ist die Ausbildungssituation Jugendlicher mit ausländischem Paß nicht zufriedenstellend. Mehr als die Hälfte der jungen Frauen (siehe dazu auch Kapitel Frauen und Mädchen, Kapitel V, 2 in diesem Bericht) und fast die Hälfte der jungen Männer, die heute 20 bis 30 Jahre alt sind, haben keinen beruflichen Ausbildungsabschluß. Ein Teil dieser Gruppe ist arbeitslos, ein anderer Teil hat sich aus dem offiziellen Arbeitsmarkt zurückgezogen, ist in den grauen Markt von Gelegenheitsarbeiten und ungesicherten Beschäftigungsverhältnissen ausgewichen oder arbeitet als Ungelernte. Zwar ist auch eine abgeschlossene Berufsausbildung keine Garantie für einen Arbeitsplatz, aber gerade für Jugendliche mit ausländischem Paß fast unabdingbare Voraussetzung. Ohne Zweifel werden noch besondere Anstrengungen nötig sein, um eine Ausbildungsbeteiligung zu erreichen, die derjenigen deutscher Jugendlicher entspricht.

Die Zahl der ausländischen Auszubildenden nahm 1995 in den alten Bundesländern gegenüber dem Vorjahr um 4 600 ab. In den neuen Bundesländern gibt es nur wenige ausländische Auszubildende (225). Der Anteil ausländischer Auszubildender (9,7 %) liegt immer noch weit unter dem der gleichaltrigen Wohnbevölkerung, der rund 15 % beträgt.[4] Die meisten Auszubildenden ausländischer Herkunft besitzen die türkische Staatsangehörigkeit (51 376). Mit Abstand folgen Jugendliche mit ehemaliger jugoslawischer (22 504), mit italienischer (10 674) und griechischer Nationalität (5 674). Spanische (2 404) und portugiesische Staatsangehörige (1 858) sind nur in geringem Umfang unter den Auszubildenden der dualen Berufsausbildung vertreten (vgl. Tabelle 22 im Anhang).

Die Berücksichtigung der Ausbildungsquoten allein reicht jedoch nicht aus, um die Situation der Jugendlichen verschiedener Nationalität angemessen zu beschreiben. Vergleicht man z.B. die Daten von Jugendlichen mit türkischem mit denen mit griechischem Paß, so wird deutlich, daß der geringen Ausbildungsquote der Jugendlichen mit türkischem Paß keine stärkere Beteiligung im schulischen Bereich der Sekundarstufe II entspricht, während die Jugendlichen mit griechischem Paß in den deutschen Gymnasien in besonderer Stärke vertreten sind (siehe oben). Wenn man zu den Auszubildenden die Vollzeitberufsschüler (ohne die Teilnehmer am Berufsvorbereitungsjahr oder ähnlichen Maßnahmen) sowie die Schülerinnen und Schüler der gymnasialen Oberstufe hinzuzählt, so übersteigt die Quote derer unter den 14- bis unter 18jährigen, die einen Ausbildungsvertrag haben oder die in Vollzeitschulen lernen, nicht 60 %. Dies aber bedeutet, daß 40 % aller Jugendlichen mit ausländischem Paß dieser Altersgruppe ohne jede Ausbildung im Anschluß an die Schulpflichtzeit bleibt.[5]

Zu der deutlich geringeren Ausbildungsbeteiligung kommt hinzu, daß das Berufsspektrum der Jugendlichen mit ausländischem Paß viel enger als das der deutschen Gleichaltrigen ist. Nach wie vor lernen viele Jugendliche mit ausländischem Paß einen Beruf, dessen Verwertbarkeit auf dem Arbeitsmarkt als gering zu veranschlagen war und ist. Auszubildende mit ausländischem Paß sind überdurchschnittlich in weniger zukunftsträchtigen Branchen oder gering bezahlten Tätigkeiten zu finden. Sie verteilen sich anders als die Deutschen auf die Ausbildungsbereiche und -berufe.

Im Handwerk hat mehr als jeder zehnte Auszubildende (11,8 %) eine ausländische Staatsangehörigkeit. Der Anteil von Auszubildenden mit ausländischem Paß für 1995 lag für Freie Berufe bei 9,6 %, in Industrie und Handel bei 8,7 % und im Öffentlichen Dienst bei nur 3,9 %. Die Mädchen, deren Anteil unter den ausländischen Auszubildenden 1994 rund 35,8 % betrug, wurden am ehesten als Friseurin (1995: 20,6 %), als Arzthelferin (11,3 %) oder als Zahnarzthelferin (10,3 %) ausgebildet. Die Jungen fanden als Kraftfahrzeugmechaniker (11,9 %), als Elektro- (9,9 %) oder Gas- und Wasserinstallateur (11,7 %) bzw. als Maler und Lackierer (9,7 %) einen Ausbildungsplatz (vgl. Tabellen 22 und 23 im Anhang).

Obwohl der öffentliche Dienst auch Jugendlichen mit ausländischem Paß offensteht, haben sie es immer noch besonders schwer, eine Lehrstelle im Öffentlichen Dienst zu finden.[6] Erfreulich ist, daß sich viele Bundesländer bemühen, Jugendliche mit ausländischem Paß für die Polizei zu gewinnen. Obwohl die Nachfrage nach Ausbildung für den Polizeidienst vielerorts vorhanden ist, ist dennoch bislang die Zahl der Polizisten ohne deutschen Paß verschwindend gering. Viele Bewerber scheitern an den sprachlichen Einstellungstests (vor allem am Diktat).
Von ihnen wird zusätzlich das Beherrschen der Muttersprache in Wort und Schrift verlangt. Dieses Kriterium zu erfüllen, widerspricht den Bildungsvoraussetzungen der nichtdeutschen Jugendlichen, da sie keinen muttersprachlichen Regelunterricht erhalten und damit kaum in der Lage sind, die Muttersprache in Wort und Schrift zu beherrschen. Unter diesem Gesichtspunkt ist daher ein

Überdenken der sprachlichen Einstellungstests im Hinblick auf die schriftliche Beherrschung der Muttersprache angebracht.

Zwar verbesserte sich das schulische Qualifikationsniveau Jugendlicher mit ausländischem Paß und ihre Teilhabe an beruflicher Bildung in den letzten Jahren stetig. Im Unterschied zu deutschen Gleichaltrigen haben sie jedoch noch immer mit weitaus größeren Zugangsschwierigkeiten in das berufliche (Aus)Bildungsgefüge und Beschäftigungssystem zu kämpfen und partizipieren dort nur sehr ungleich.[7] Die strukturelle Benachteiligung beim Eintritt in das Erwerbsleben ist durch drei Stufen gekennzeichnet: Erstens verteilen sich Schülerinnen und Schüler mit ausländischem Paß anders über die Schulformen als deutsche Schüler durch ihren hohen Anteil an Hauptschulen und ohne Schulabschluß. Durch diese ungünstigen Voraussetzungen werden von vornherein die Chancen, ein Ausbildungsverhältnis eingehen zu können, gemindert. Zweitens gibt es immer noch Ausbildungsbetriebe, die deutsche Jugendliche bevorzugen.[8] Drittens brechen, trotz hoher Motivation, mehr Jugendliche mit ausländischem Paß einmal eingegangene Ausbildungsverhältnisse ab als deutsche. Dies liegt vor allem an sprachlichen Faktoren und kann manchmal auch an der Atmosphäre im Ausbildungsbetrieb liegen. Die Abbruchquote liegt bei den Mädchen viel höher als bei männlichen Jugendlichen. Ergebnisse von Modellversuchen zeigen andererseits, daß intensive zielgruppengerechte sprachliche und fachliche Fördermaßnahmen zu einer Reduzierung der Abbrecherquote und zu beachtlichen Prüfungserfolgen bei Umschulungsteilnehmern führen können. Dies gilt auch für späteingereiste Jugendliche, die in der Bundesrepublik Deutschland keine Schule besucht haben.[9]

Zur Verbesserung der Chancen von jungen Migranten in der beruflichen Bildung ist eine große Zahl von Modellprojekten umgesetzt worden. Beispielhaft ist auf die Erfahrung der Beratungsstelle zur Qualifizierung ausländischer Nachwuchskräfte (BQN), z. B. in Köln und Hamburg, zu verweisen. Empfehlenswert ist die Umsetzung der Ergebnisse dieses Modellversuchs in allen Bundesländern. Binationale Ausbildungsprojekte führen das Institut der deutschen Wirtschaft und das Bildungswerk der Hessischen Wirtschaft mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und die jeweiligen Partnerstaaten für Jugendliche griechischer, italienischer, portugiesischer, spanischer und türkischer Herkunft durch. In diesen Maßnahmen können die Jugendlichen ihre besonderen Stärken - Zwei- bzw. Mehrsprachigkeit und bikulturelle Kompetenzen - in hohem Maße einbringen und entwickeln. Durch die in der Ausbildung erworbenen Qualifikationsprofile entsprechen die Jugendlichen den Anforderungen nicht nur des deutschen Arbeitsmarktes, sondern auch denen des Herkunftslandes wie auch denen des Arbeitsmarktes im sich einenden Europa.[10] Es ist zu überlegen, ob Bausteine dieses Modellprojekts - die abgelegte Prüfung wird in beiden Ländern anerkannt - in die Regelausbildung aufgenommen werden können. Es hat sich in den letzten Jahren auch gezeigt, daß die von der Bundesanstalt für Arbeit finanzierten „ausbildungsbegleitenden Hilfen (abH)“ gerade für Jugendliche mit ausländischem Paß einen wichtigen Beitrag zur Sicherung des Ausbildungserfolgs sind. Solche Initiativen und Angebote sollten weiter ausgebaut werden. Das Bun-

desministerium für Arbeit und Sozialordnung ergänzt diese Maßnahmen schon seit Jahren durch die Förderung einer berufsvorbereitenden Maßnahme für spät eingereiste ausländische Jugendliche.

1.2 Rechtliche Probleme bei der staatlichen Förderung der Bildung

Zum Anspruch auf Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) von Flüchtlingen, die nach der Genfer Konvention anerkannt sind, siehe Kapitel Recht 3.2.

1.3 Empfehlungen der Beauftragten

Ausgangspunkt für die Erarbeitung didaktischer Konzepte sollte das Erkennen und die Förderung der interkulturellen Kompetenzen (insbesondere die Zwei- oder Mehrsprachigkeit) von Jugendlichen ausländischer Herkunft sein. Diese Kompetenzen stellen zusätzliche Qualifikationen dar. Nach wie vor ist es notwendig, daß die Erkenntnisse der interkulturellen Erziehung - inhaltlich und methodisch - in Lern- und Lehrmaterialien, Curricula und Lehrerausbildung sowie in der Weiterbildung Eingang finden.

Da sich sprachliche Schwierigkeiten negativ auf eine integrative Schul- und Berufsausbildung auswirken, bedarf es zu ihrer Überwindung verstärkter sprachlicher Förderkurse, die bereits in der Vorschulzeit intensiv einzusetzen sind. Wichtig ist auch die Einbindung des fremden Muttersprachenunterrichtes in den Regelunterricht, um die Koordination mit dem sonstigen Unterricht zu ermöglichen und die Zweisprachigkeit zu fördern. Die vorhandenen Angebote der Sprachförderung sollten entsprechend dem überragenden Stellenwert einer ausreichenden Sprachkompetenz ausgeweitet werden. Interkulturelle Erziehung und Bildung in den Schulen sowie die Einbindung der Muttersprache in den Regelunterricht werden auch im Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 25. Oktober 1996[11] empfohlen, der einen Orientierungsrahmen für ein gemeinsames Vorgehen der Länder darstellt.

Um strukturelle Benachteiligungen[12] zu beheben, ist es einerseits nötig, die Praxis der Schule hinsichtlich der Sonderschulüberweisungen und Empfehlungen für weiterführende Bildungsgänge kritisch zu überprüfen. Weiterführende Schulen wie Gymnasien und Realschulen sollten sich mehr den Migrantenkindern öffnen, indem sie vorhandene Plätze ausnutzen und Vorbereitungsklassen für „Seiteneinsteiger“ einrichten. Andererseits gehört auch die Frage der Gleichbehandlung von Migrantenkindern zur Schulentwicklungsplanung. Die lokale Schulpolitik ist gefordert, das Verhältnis der Struktur des Bildungsangebots und der Entwicklung und Zusammensetzung der Schülerpopulation auch unter dem Gesichtspunkt der Schaffung gleicher Bildungschancen für Migrantenkinder zu überprüfen und Rahmenbedingungen für eine Ausweitung des Bildungsangebots zu schaffen.

Jugendliche mit ausländischem Paß werden auch weiterhin spezifische Formen der Beratung, Unterstützung und Förderung bedürfen. Dies gilt in verstärktem Maße für die Berufs- und Studienberatung, die in Kooperation zwischen Elternhaus, Schule und Ausbildungsbetrieb durchgeführt werden sollte. Die Zusammenarbeit könnte auch möglichen Informationsdefiziten von Eltern hinsichtlich des dualen Bildungssystems sowie Berufs- und Berufswahl, aber auch möglichen Bedenken von Ausbildungsbetrieben entgegenwirken.

Zur Förderung beruflicher und sozialer Integration der Migrantenkinder, die als Jugendliche eingereist sind (Späteingereiste) und in der Bundesrepublik Deutschland keine Schule besucht haben, sind Sprachkurse, die die mündliche und schriftliche Sprachkompetenz in Deutsch verbessern, weiterhin notwendig. Die Chancen sind gut, Späteingereiste bei intensiver sprachlicher und fachlicher Förderung erfolgreich beruflich nachzuqualifizieren. Institutionen und außerschulische Fördermodelle sollten verstärkt finanziell unterstützt werden, um das Personal und die Betreuungsangebote für diese Zielgruppe aufstocken zu können. Berufsvorbereitende Maßnahmen und ausbildungsbegleitende Hilfen sollten für die ohne Abschluß von den beruflichen Schulen abgehenden ausländischen ebenso wie für benachteiligte deutsche Jugendliche stärker genutzt werden. Im Bereich der beruflichen Information, Beratung und Orientierung sollten unter Beteiligung entsprechender Institutionen zielgruppengerecht ausgerichtete Strukturen geschaffen werden, z. B inhaltliche und örtliche Ein- und Anbindung an die lokalen Zusammenschlüsse von Migranten.

Da Änderungen im Beratungskonzept und die Verstärkung pädagogischer Maßnahmen allein nicht ausreichen, verspricht das Erkennen und Nutzen interkultureller Kompetenzen in der Berufsausbildung ein weiteres Potential, das für die Ausbildung zu nutzen ist.[13]

Um ausländische Jugendliche beim Übergang von der Schule in die Berufsausbildung zu unterstützen und ihre Ausbildungschancen zu erweitern, ist die Schaffung regionaler Kooperationsverbunde sowie die Öffnung des Öffentlichen Dienstes notwendig.[14] Unter Beteiligung der Arbeitgeberorganisationen, Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, über- und außerbetrieblichen Ausbildungsstätten, der Betriebe, der Träger der Jugendsozial- und Berufshilfe, der Schulen, der Einrichtungen und der selbständigen Existenzgründungen von Migranten sollte ein regionaler Kooperationsverbund aufgebaut werden. Dadurch können die Angebote und Ressourcen der verschiedenen Einrichtungen in der Region effektiv gebündelt und genutzt werden. Regionale Kooperationen und Zusammenschlüsse dieser Art, wie z. B. die bereits erwähnte BQN, haben große Erfolge bei der Verbesserung der Ausbildungsbeteiligung ausländischer Jugendlicher erreichen können.

Der Öffentliche Dienst hat eine besondere Verantwortung. Um die Ausbildungsbeteiligung zu steigern, den Integrationsgrad zu erhöhen und das Vertrauen ihm gegenüber zu stärken, sollten hier deutlich mehr Jugendliche mit ausländischem Paß ausgebildet und eingestellt werden. Bei Stellenausschreibungen wie bei Auswahlverfahren sollten interkulturellen Kompetenzen (z. B.

Sprachkenntnisse) ein angemessener Stellenwert eingeräumt werden. Die stärkere Öffnung des Öffentlichen Dienstes sollte und könnte eine Vorbildfunktion für die übrigen Wirtschaftsbereiche einnehmen, zumal er auch aus Steuergeldern der nichtdeutschen Arbeitnehmer finanziert wird.

Eine umfassende Differenzierung erfaßter Daten - vor allem der Daten über Schulabschlüsse und Abbrecherquote nach Nationalität und Geschlecht - ist notwendig, um eine gezielte bedarfsgerechte Planung und Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der beruflichen Möglichkeiten und Chancen junger Nichtdeutscher zu ermöglichen.

1.4 Ausländische Studentinnen und Studenten an deutschen Hochschulen

Insgesamt 7 % der Studentinnen und Studenten an deutschen Hochschulen haben einen ausländischen Paß. Ihre Gesamtzahl betrug für das Wintersemester 1994 insgesamt 141 460. Es gilt allerdings zu berücksichtigen, daß laut amtlicher Statistik darunter rund 40 % (48 851) der ausländischen Studierenden eine deutsche Hochschulzugangsberechtigung, also eine an deutschen Schulen erlangte Hochschul- oder Fachhochschulreife haben und damit zu den sogenannten Bildungsinländern gehören.[15] Erstmals im Wintersemester 1992/93 werden in der amtlichen Statistik die Bildungsinländer unter den ausländischen Studierenden getrennt ausgewiesen. Eine Differenzierung nach Studienrichtung und Staatsangehörigkeit zwischen Bildungsin- und Bildungsausländern wird jedoch noch nicht vorgenommen.

In den Verfahren der Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) sind sowohl ausländische EG-Bürger als auch alle Bildungsinländer den deutschen Studienbewerbern gleichgestellt. Gleichgestellt sind ferner die Kinder von Staatsangehörigen von Vertragsstaaten des Abkommens über den europäischen Wirtschaftsraum (EWR), die nicht der europäischen Gemeinschaft angehören, sofern diese Staatsangehörigen in Deutschland beschäftigt sind oder gewesen sind. (Dies betrifft zur Zeit Island, Liechtenstein und Norwegen.) Im Falle örtlicher Zulassungsbeschränkungen gelten die jeweiligen landesrechtlichen Regelungen.

Hervorzuheben ist, daß die Bildungsinländer aus den Anwerbeländern zum größten Teil der niedrigen sozialen Herkunftsgruppe zuzurechnen sind: Betrachtet man die berufliche Stellung des Vaters, so stammen 77 % der Bildungsinländer aus Arbeiterfamilien und nur 7 % aus Familien mit höherem sozialen Status.[16] Dieser Umstand widerspiegelt den Erfolg der Bildungsinländer und die damit zusammenhängenden individuellen Leistungen. Andererseits verwundert es nicht, daß diese Studenten häufig BAföG beziehen und zur Finanzierung ihres Studiums einer Erwerbstätigkeit nachgehen müssen.[17]

Nach einer Untersuchung des Zentrums für Türkeistudien[18] äußern auch Studentinnen und Studenten mit türkischem Paß hinsichtlich ihrer Situation an deutschen Hochschulen -ähnlich wie ihre deutschen Kommilitonen-, daß sie schlecht über das Studium informiert seien, was zu einer man-

gelnden Orientierung zu Beginn des Studiums führe. Darüber hinaus seien sie, sowohl im Hochschul- als auch in weiteren Lebensbereichen benachteiligt. Ein Großteil der Studentinnen und Studenten geht davon aus, nach erfolgreichem Abschluß des Studiums nicht die gleichen beruflichen Chancen wie ihre deutschen Kommilitonen zu haben.[19] Auch der Abschlußbericht der studentischen Forschungsgruppe der Gesamthochschule Kassel stellt im Hochschulalltag verschiedene Formen (zumeist Zurücksetzung verbaler Art durch Lehrkräfte) und Häufigkeit von Diskriminierung ausländischer Studenten fest. So seien beispielsweise Studierende aus EU-Ländern im Vergleich zu Studierenden aus Afrika und Asien weniger von Diskriminierung betroffen.[20]

Unter den im Wintersemester 1994 an deutschen Hochschulen Studierenden stellten die Studentinnen und Studenten mit türkischer Staatsangehörigkeit die Mehrheit dar (19 317). Der Anteil der Bildungsinländer unter den Studierenden mit türkischer Staatsangehörigkeit beträgt sogar rund 64 %. Die Zahl der Studentinnen und Studenten aus den anderen ehemaligen Anwerbeländern setzte sich im Wintersemester 1994 wie folgt zusammen:

8 159 Studentinnen und Studenten einer der Staatsangehörigkeiten der Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien,[21]
7 663 Studentinnen und Studenten mit griechischer Staatsangehörigkeit,
4 170 Studentinnen und Studenten mit italienischer,
3 907 mit spanischer und
1 060 mit portugiesischer Staatsangehörigkeit.

Die Aufteilung nach Studienrichtungen kann der Tabelle 24 im Anhang entnommen werden.

Zieht man die Bildungsinländer von der Gesamtzahl der ausländischen Studierenden ab, reduziert sich der Anteil der ausländischen Studierenden an allen Studierenden auf nur noch 4 %. Ein Großteil der ausländischen Studierenden in Deutschland kommt aus der Türkei, Iran, Griechenland, China, Österreich, Korea, Frankreich, Großbritannien, Polen und den USA. Die übrigen Regionen, insbesondere Afrika, Lateinamerika und weite Teile Asiens sind vergleichsweise unterrepräsentiert. Vor allem ist die Zahl der Studenten aus dem wirtschaftlich dynamischsten Teil der Welt, dem asiatisch-pazifischen Raum, mit Ausnahme der Herkunftsländer China und Korea, über die letzten 20 Jahre gesehen kaum angestiegen und zum Teil sogar zurückgegangen. Die überwiegend stagnierenden Zahlen der nach Deutschland kommenden Studenten machen deutlich, daß Deutschland für den ganz überwiegenden Teil der Studenten aus diesem und anderen Teilen der Welt kein Studienland ihrer engeren Wahl ist. Die Anzeichen mehren sich, daß die Anziehungskraft Deutschlands als Bildungsstandort für Ausländer in den letzten Jahren nachgelassen hat.

Seit einiger Zeit wird in der deutschen Öffentlichkeit über die abnehmende Attraktivität deutscher Hochschulen für ausländische Studierende diskutiert. Sowohl die Politik als auch die Industrie zeigt sich besorgt über diesen Trend. Der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT) und die Hochschulrektorenkonferenz (HRK) haben im Frühjahr 1996 gemeinsam darauf hingewiesen, daß

die Internationalisierung der Wirtschaft auch in der Hochschulbildung ihren Ausdruck finden müsse. Auch Mittlerorganisationen wie der Deutsche Akademische Austauschdienst (DAAD) oder die Alexander von Humboldt-Stiftung haben sich inzwischen öffentlich dazu geäußert. Die jüngste Debatte fußt auf der Befürchtung, daß das Ausbleiben qualifizierter ausländischer Studenten mittelfristig dazu führen könne, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu beeinträchtigen.[22]
Auch der Ausschuß für Bildung, Wissenschaft, Forschung, Technologie und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestages regte bei der Besprechung des letzten Berichts an, ausführlicher über die Lebenssituation von ausländischen Studierenden zu berichten.

Die Gründe für die schwindende Attraktivität des Studiums von Ausländern in Deutschland sind unterschiedlich. Sie reichen von der Inkompatibilität der Strukturen des deutschen Studiensystems und ausländerrechtlichen Restriktionen über Fragen der gastlichen Aufnahme in Deutschland bis hin zu der Betreuung innerhalb der Hochschulen. Bisher erarbeitete und vorgelegte Maßnahmenvorschläge hinsichtlich der Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Studienstandorts Deutschland versuchen, durch geeignete Reformmaßnahmen und Empfehlungen eine Verbesserung der Studienbedingungen für ausländische Studierende zu erreichen und die Attraktivität der deutschen Hochschulen für sie zu steigern. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang vor allem der gemeinsame Maßnahmenkatalog des Auswärtigen Amtes und des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft, Forschung und Technologie vom Mai 1996[23] sowie der Bericht der Kultusministerkonferenz vom November 1996[24]. Auch die Interministerielle Arbeitsgruppe „Ausländerstudium“[25] des Bundes und der Länder hat sich eingehend mit den ausländerrechtlichen Regelungen im Zusammenhang mit dem Ausländerstudium befaßt und Empfehlungen erarbeitet. Sie hat ihre Vorschläge im April 1996 dem Bundesministerium des Innern übermittelt. Die vorgeschlagenen Maßnahmen beziehen sich zum einen auf den Hochschulbereich, wie z. B. die Verbesserung der Modalitäten des Hochschulzugangs, die fachliche Studienberatung im Ausland, die Stellung des deutschen Studiensystems im internationalen Vergleich, die Einführung neuer Abschlüsse (Bachelor- und Mastergrade) und die Anerkennung der im Ausland erworbenen Hochschulzugangsberechtigung sowie den Ausbau der Studienangebote und der Weiterbildungs- und Promotionsangebote. Zum anderen schließen die übermittelten Vorschläge den Bereich der ausländer- und arbeitsrechtlichen Regelungen ein, die die Aufnahme und Durchführung eines Studiums in Deutschland erschweren
Nach vorliegenden Untersuchungen zur Studiensituation klagen ausländische Studenten in starkem Maße über unzureichende Studienberatung und mangelnde Kontakte zu deutschen Studierenden.[26] Der Kontakt zu deutschen Studierenden ist aber wiederum zweifellos für ein befriedigendes und erfolgreiches Studium und für die Integration in das Leben von Hochschulen und Gesellschaft von besonderer Bedeutung. Von mangelndem Kontakt sind in verstärktem Maße Studierende aus den Entwicklungsländern betroffen. Nach einer Befragung deutscher und ausländischer Studenten der Fachhochschule Frankfurt/M. ist ein weit engerer Kontakt ausländischer Studenten untereinander als zu deutschen Studenten festzustellen.[27]

Um den Benachteiligungen an den Hochschulen zu begegnen, könnten Beratungsstellen an den Hochschulen, z. B. in Form von „Universitäts-Ausländerbeauftragten“ eingerichtet werden. Die deutschen Hochschulen sollten darin ermutigt und auch gefördert werden, besondere Pilotprojekte zu entwickeln, die ausländischen Studierenden „Service-Pakete“ anbieten, die besondere, zielgruppengerechte fachliche und soziale Beratung beinhalten, z. B. in Wohnungs- Verpflegungs- und Versicherungsfragen, Beratungs- und Betreuungsservice, Hilfe bei ausländerrechtlichen Fragen sowie begleitende Deutschkurse. Für eine zielgruppengerechte und effektive Beratung und Betreuung sollte auch eine verstärkte Zusammenarbeit der Hochschulen mit ausländischen Studierendenvereinigungen angestrebt werden, zumal diese über die entsprechenden Kenntnisse hinsichtlich der Probleme und Belange ihrer Klientel vor Ort verfügen.

2. Sprache und Integration

Kenntnisse der deutschen Sprache sind zentrale Bedingung für die Integration der Migranten in Deutschland. Deshalb muß sich an Migranten die Erwartung richten, die deutsche Sprache zu erlernen. Voraussetzung für Gleichberechtigung und Chancengleichheit sind Lebensverhältnisse, bei denen eine Person mit ihrer Umwelt in Beziehung treten kann, sich so als Mitglied einer Gesellschaft und nicht als deren Fremdkörper fühlt.

Das Erlernen der deutschen Sprache zielt hauptsächlich auf die folgenden vier Bereiche:

- die wirtschaftliche und berufliche Eingliederung:
  Um den Zugang zu Arbeit und Beruf überhaupt zu ermöglichen, sind neu Zuwandernden Grundkenntnisse der deutschen Sprache zu vermitteln. Um die berufliche Position zu verbessern, sind dann Ausbildung oder Nachqualifizierung notwendig. Ohne Fertigkeiten auch in der deutschen Sprache bleibt ihnen ein beruflicher Aufstieg weitgehend verschlossen.
- die Verbesserung der Kontakte im näheren sozialen Umfeld:
  Diejenigen ausländischen Familien, die in gemischten oder überwiegend deutschen Wohngebieten leben, verbringen ihre Freizeit meist mit Verwandten und Bekannten der eigenen nationalen Gruppe. Persönliche Kontakte zwischen Deutschen und Zugewanderten und zwischen Zugewanderten verschiedener Ethnien und Sprachen setzen voraus, daß alle Kommunikationspartner über deutsche Sprachkenntnisse verfügen.
- die Teilhabe an der politischen Willensbildung:
  Wer in Deutschland an der politischen Willensbildung teilhaben will, wer seine Vorstellungen einbringen will, muß die deutsche Sprache beherrschen. Unter anderem ist das Erlernen der Staats- und Verwaltungssprache unerläßlich. Auch die Teilhabe an der politischen Informa-

tion durch (deutsche) Medien setzt ein hohes Maß an Beherrschung formaler Sprache voraus.

- die kulturelle Integration:
  Mittels Sprache werden neben Informationen auch - oft unausgesprochen - Deutungen und Bewertungen, die mit den Worten verbunden sind, vermittelt. Gute Sprachkenntnisse umfassen daher nicht nur lexikalische und grammatikalische Kenntnisse, sondern auch ein tieferes Verständnis dessen, was mitgeteilt wird. Beim gründlichen Erlernen einer fremden Sprache wird oft auch der Umgang mit der Muttersprache bewußter. Daher dient das Lernen der deutschen Sprache über die Chance zur Aneignung der Kultur des Aufnahmelandes hinaus der kulturellen Selbstvergewisserung der Zuwanderer.

2.1 Probleme aufgrund fehlender oder mangelhafter Sprachkenntnisse

Stellt man Ausländern die Frage nach den größten Problemen, mit denen sie sich bei ihrem Versuch konfrontiert sehen, in einem für sie fremden Land Fuß zu fassen, so rangiert die Sprache meist ganz oben.[28]

So können Migranten Belastungen in Folge der Migration (z. B. Trennungen) oft nur in ihrer Muttersprache Ausdruck verleihen und diese folglich Deutschen nicht mitteilen.
Mangelnde Sprachfertigkeit kann zu Unsicherheit und Kommunikationsschwierigkeiten bis hin zu Minderwertigkeitskomplexen führen. Diese werden jedoch meist weder ausgesprochen noch sich selbst eingestanden, sondern am leichtesten durch Nicht-Kommunikation unterdrückt.

Auch innerhalb von Familien können sich Probleme ergeben. Sprachliche Unsicherheit in Verbindung mit Rollenunsicherheit und Statusverlust der Eltern können zu Autoritätsverlust gegenüber den eigenen Kindern führen. Sowohl für die körperliche und seelische Gesundheit der erwachsenen Migranten als auch für die gesunde seelische Entwicklung der Kinder ist die Erfahrung unerläßlich, in der konkreten Umwelt kommunikations- und handlungsfähig zu sein.
Infolge mangelnder Deutschkenntnisse ist es den Eltern häufig nicht möglich, ihren Kindern bei schulischen Fragen zu helfen. Die Kinder lernen ein Vokabular, das sich vielfach deutlich von dem der Eltern unterscheidet, die ihren Wortschatz oft hauptsächlich am Arbeitsplatz erwerben bzw. erworben haben. So entsteht ein Erlebnis- und Erfahrungsbereich der Kinder, der den Eltern verschlossen bleibt. Infolgedessen wächst die Gefahr einer zusätzlichen Verschärfung des Generationenkonflikts.
Integrationsfortschritte ausländischer Erwachsener bedeuten eine Integrationserleichterung für deren Kinder. Genauso ist häufig eine Verbindung zwischen dem Sprachniveau der Eltern und der Sprachentwicklung ihrer Kinder festzustellen. Diese wird jedoch nicht nur von dem sprachli-

chen Niveau der Eltern beeinflußt, sondern auch von deren Einstellung zur deutschen Sprache. Spüren die Kinder, daß ihre Eltern die deutsche Sprache - auch innerhalb der Familie - akzeptieren und unterstützen, fördert dies die Sprachentwicklung der Kinder. Auch hier wird die Notwendigkeit deutlich, frühzeitig mit gezieltem Sprachunterricht zu beginnen.

2.2 Den Spracherwerb beeinflussende Faktoren

Die beim Spracherwerb zu verzeichnenden Fortschritte stehen unter dem Einfluß verschiedener Faktoren. Nicht zuletzt spiegeln sich die vielschichtigen individuellen Bedingungen des Migrationsprozesses auch in den individuell unterschiedlich verlaufenden Sprachlernprozessen der Nicht-Muttersprachler wider. Ein Forschungsprojekt „Deutsch ausländischer Arbeiter der ersten Generation“[29] ergab, daß der Kontakt zu Muttersprachlern dabei eine entscheidende Rolle spielt. Außerdem hängt der Sprachlernprozeß demnach mit folgenden Faktoren - in abnehmender Bedeutung - zusammen:

- Kontakt mit Deutschen in der Freizeit
- Einreisealter
- Kontakt mit Deutschen am Arbeitsplatz
- In der Heimat erworbene berufliche Qualifikation
- Dauer des Schulbesuches
- Aufenthaltsdauer

Hierbei hat sich gezeigt, daß bei guten Kenntnissen der Muttersprache auch die deutsche Sprache gut gelernt werden kann. Daher ist auch für die ausländischen Schüler neben einer gezielten Förderung ihrer Deutschkenntnisse die Sprachförderung der Muttersprache notwendig. Neben dem Aspekt des Spracherwerbs trägt dies auch zur Entwicklung eines gefestigten Identitätsbewußtseins bei. Die Identität der in Deutschland aufwachsenden Kinder und Jugendlichen mit ausländischem Paß wird immer von mindestens zwei Kulturen geprägt. Das Festlegen auf eine Kultur oder auch auf eine Sprache würde von den jungen Menschen das Verleugnen des jeweils anderen Teils ihrer Identität bedeuten. Für die Identitätsfindung der Heranwachsenden ist es dementsprechend häufig verwirrend, wenn ihrer Familiensprache in der Schule keine Bedeutung beigemessen wird.

2.3 Einschätzung des Sprachniveaus

Aussagen zum Sprachniveau basieren meist auf Selbsteinschätzung oder Einschätzung durch Dritte z.B. Interviewer. Ein objektives Meßinstrument, das in großem Stil bei Untersuchungen

eingesetzt werden könnte, gibt es bislang nicht. Generelle Aussagen über das Sprachniveau der Migranten zu machen, scheint nicht sinnvoll, da z. B. große Unterschiede zwischen Altersgruppen bestehen, die dabei völlig außer Acht blieben. Im Rahmen verschiedener Kapitel dieses Berichts werden Einschätzungen des Sprachniveaus wiedergegeben. Daher wird hier darauf verzichtet.

2.4 Deutschkursanbieter

Um das Erlernen der deutschen Sprache zu ermöglichen, ist es unabdingbar, ein qualitativ gutes und quantitativ ausreichendes Angebot an Sprachkursen bereitzustellen.

2.4.1 Sprachverband - Deutsch für ausländische Arbeitnehmer e.V.

Schon kurz nach den Vereinbarungen mit den Anwerbestaaten in den 50er und 60er Jahren wurde mit der Förderung der Sprachvermittlung begonnen. Im Mittelpunkt standen damals in den meisten Fällen arbeitsplatzbezogene Kenntnisse. Infolgedessen wurden die Sprachkurse häufig in den Betrieben durchgeführt.

Ab Mitte der 70er Jahre entschlossen sich jedoch immer mehr Ausländer, ihren Lebensmittelpunkt nach Deutschland zu verlegen, womit sich die Anforderungen an ihre Sprachkenntnisse und folglich an die Deutschkurse deutlich erhöhten.

Die Bundesregierung reagierte auf diese veränderte Situation mit einer wesentlichen integrationspolitischen Maßnahme und gründete am 9. Mai 1974 den Sprachverband Deutsch für ausländische Arbeitnehmer e.V.. Dies führte zu einer verbesserten Koordinierung der Fördermaßnahmen und Vereinheitlichung der sprachmethodischen Arbeit. Gemäß seiner Satzung soll der Verein „durch wirksame Zusammenarbeit seiner Mitglieder die sprachliche Ausbildung der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien fördern. [...] Ein inhaltlich und methodisch differenziertes Angebot von Sprachkursen soll dem unterschiedlichen Bildungsniveau, dem Ausbildungsziel und der Lebenssituation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien Rechnung tragen.“ Dieser Anforderung kommt der Sprachverband nach, indem er in Zusammenarbeit mit seinen verschiedenen Trägern ein umfassendes und zielgruppenorientiertes Sprachkursangebot ermöglicht.

Folgende Kurstypen werden von den Trägern des Sprachverbandes angeboten:

- Allgemeine Sprachkurse
- Intensivsprachkurse
- Sprachkurse mit Alphabetisierung

- Kurse mit der Abschlußprüfung Grundbaustein zum Zertifikat Deutsch als Fremdsprache.

Alle angebotenen Kurstypen können als reine Frauenkurse angeboten werden, wobei während der gesamten Laufzeit der Kurse auch eine Kinderbetreuung gefördert werden kann.

Der Sprachverband wird vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) sowohl institutionell (1996: 1,7 Mio. DM) als auch bei der Durchführung der Sprachkurse (1996: 27 Mio. DM) finanziell getragen. Von 1975 bis 1996 wurden insgesamt mehr als 436 Mio. DM für die Förderung von Sprachkursen zur Verfügung gestellt. In diesem Zeitraum kamen rund 93 300 Deutschkurse für rund 1,2 Mio Teilnehmende zustande. Im gesamten Bundesgebiet führen gegenwärtig etwa 500 Träger mit rund 2 400 haupt- und nebenberuflichen Lehrkräften Sprachkurse für ausländische Arbeitnehmer durch. Entsprechend seiner Zielsetzung fördert der Sprachverband Personen aus den ehemaligen Anwerbeländern (Griechenland, Italien, Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien, Korea, Marokko, Philippinen, Portugal, Spanien, Türkei, Tunesien), aber auch ehemalige Vertragsarbeitnehmer der früheren DDR aus Vietnam, Angola und Mosambik.

Mitglied des Sprachverbands sind auch die Volkshochschulen, die etwa seit Mitte der fünfziger Jahre Kurse für Deutsch als Fremdsprache an bieten. Allein 1995 konnten die rund 1 100 Volkshochschulen bundesweit mehr als 15 000 Kurse mit fast 240 000 Teilnehmern verzeichnen.

Ein Vorteil der VHS-Prüfungen liegt darin, daß sie alle in enger Kooperation mit dem Goethe-Institut entwickelt und/oder durchgeführt werden, z. T. sogar denen des Goethe-Instituts entsprechen und ihre entsprechend große Relevanz infolgedessen auf internationaler Ebene anerkannt wird.

Die Kursgebühren unterscheiden sich jedoch von VHS zu VHS, da jede dieser Bildungseinrichtungen autark ist und einen anderen Träger hat.

2.4.2 Goethe-Institut

Das 1951 gegründete Goethe-Institut zur Pflege der deutschen Sprache im Ausland und zur Förderung der internationalen kulturellen Zusammenarbeit e.V. ist eine weltweit in 78 Ländern tätige Organisation zur Vermittlung deutscher Sprache und Kultur. Im Auftrag der Bundesrepublik Deutschland nimmt das Institut kulturpolitische Aufgaben im In- und Ausland wahr. Die Bundesrepublik Deutschland unterstützt seine Arbeit im Ausland mit öffentlichen Mitteln, in Deutschland tragen sich die Goethe-Institute durch die Kursgebühren selbst.

Jährlich lernen rund 100 000 Sprachkursteilnehmer an den Instituten im Ausland sowie etwa 23 000 an den Instituten in Deutschland. Die Sprachkurse des Instituts im Inland richten sich vorrangig an erwachsene Lerner. Ausnahmen sind „Jugendkurse in Internaten“, die in den Sommermonaten angeboten werden, sowie Kurse für ausländische Schulklassen, die während des Schuljahres stattfinden. Das Kursangebot reicht von zwei- bis achtwöchigen Intensiv- und Superintensivkursen - auch für Wirtschaftsdeutsch - über Individual- und Kleingruppenkurse bis hin zu maßgeschneiderten Sonderkursen. Im Inland nutzen alle Sprachkurse die zielsprachliche Umgebung, indem der Unterricht in ein Kontakt- und Kulturprogramm eingebettet wird.

Die Prüfungen des Goethe-Instituts sind als zuverlässiger Qualifikationsnachweis von Kenntnissen der deutschen Sprache international anerkannt. Die Zertifikate und Diplome, die von den Goethe-Instituten vergeben werden, bescheinigen den Teilnehmern Sprachkenntnisse auf einem standardisierten Niveau und verbessern die Chancen auf dem internationalen Arbeitsmarkt. Häufig sind sie Voraussetzung für den Eintritt in eine andere Bildungsmaßnahme oder zur Aufnahme einer beruflichen Tätigkeit. Zum Teil ermöglichen sie auch den Besuch einer deutschen Hochschule ohne weiteren Leistungsnachweis.

Die Kursgebühren reichen beispielsweise 1997 von 430 Mark für einen einwöchigen Kurs im Intensivprogramm bis zu 5 400 Mark für einen vierwöchigen Superintensivkurs.

2.4.3 Private Anbieter

Über diese Institutionen hinaus gibt es noch eine Vielzahl anderer, zumeist privatwirtschaftlicher Sprachkursanbieter. Zwischen diesen bestehen deutliche Unterschiede - sowohl im Hinblick auf die Kursarten und -gebühren als auch im Hinblick auf Qualität, Dauer und Zielsetzungen des Unterrichtes.

3. Erwerbstätigkeit

3.1 Entwicklung der Ausländerbeschäftigung

Insbesondere infolge der Änderung des Asylrechts spielten 1995 und 1996 bei der Betrachtung des ausländischen Arbeitskräfteangebotes Zuzüge von Ausländern eine geringere Rolle als in früheren Jahren. [30] Bei den in Deutschland ansässigen Ausländern wächst das Arbeitskräfteangebot aus demographischen Gründen, da die zweite und dritte Ausländergeneration stärker

ins Erwerbsleben eintritt und damit die Erwerbsbeteiligung zunimmt. Gleichzeitig gibt es weniger Abwanderungen.

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) schätzt das ausländische Erwerbspersonenpotential für das frühere Bundesgebiet auf gut 3,9 Mio. Personen, dies sind rund 0,15 Mio. mehr als 1995 (1995/94: + 0,14 Mio.; 1994/93: + 0,13 Mio.). Dieser Personenkreis - vermindert um die Erwerbstätigen oder als arbeitslos Registrierten - sucht Arbeit nach, wenn er Zutrittsrecht zum Arbeitsmarkt hat und einen Arbeitsplatz findet. Das IAB schätzt die stille Reserve bei den Migrantinnen und Migranten für 1996 auf insgesamt 0,9 Mio. Menschen, rund 0,1 Mio. mehr als 1995 (1995/94: + 140 000; 1994/93: + 80 000).

War 1995 die Zahl der erteilten Arbeitserlaubnisse stark gestiegen (1 319 400, dies sind +12,7 % gegenüber 1994, vor allem durch mehr Anforderungen bei Saisonarbeitern und Werkvertragsarbeitnehmern), so hat sie sich 1996 deutlich verringert (1 189 200, dies sind - 9,9 %). Die Bundesanstalt für Arbeit führt dies vor allem auf eine stärkere Beachtung bevorrechtigter Deutscher und EU-Staatsbürger, also auf strengere Prüfungen zurück. Der Anteil abgelehnter Anträge an allen beantragten Arbeitserlaubnissen erhöhte sich von 4 % 1995 auf 5 % 1996.

Hervorzuheben ist, daß die Arbeitsämter über das Arbeitserlaubnisverfahren die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer nur dort steuern können, wo noch kein Rechtsanspruch auf eine besondere Arbeitserlaubnis erlangt worden ist. Ende Juni 1996 verfügten jedoch bereits 90 % von 1,11 Mio. arbeitserlaubnispflichtig beschäftigten ausländischen Arbeitnehmern z. B. wegen längeren berechtigten Aufenthalts oder längerer Ausübung einer erlaubten Beschäftigung über Rechte, die sie auf dem Arbeitsmarkt deutschen Arbeitnehmern gleichstellen. Türkische Arbeitnehmer haben gemäß Artikel 6 Nr. 1 des Assoziationsratsbeschlusses 1/80 nach einem Jahr ordnungsgemäßer Beschäftigung Anspruch auf die Erneuerung der Arbeitserlaubnis beim gleichen Arbeitgeber (1996: 32 200 Arbeitserlaubnisse).

3.1.1 Asylbewerber

Asylbewerber erhalten nach den gesetzlichen Regelungen spätestens drei Monate nach der Einreise ein grundsätzliches Zutrittsrecht zum Arbeitsmarkt und das IAB schätzt, daß etwa die Hälfte von ihnen auch arbeiten will. Trotzdem erhöht sich die Zahl der Erwerbspersonen bei weitem nicht entsprechend, da Asylbewerber auch wegen des Vermittlungsvorranges deutscher oder diesen gleichgestellter Arbeitskräfte nur äußerst schwer einen dauerhaften Arbeitsplatz finden. Als Arbeitslose werden sie statistisch nur erfaßt, wenn sie bereits einen Anspruch auf

Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe erworben haben. Der Rest geht in die stille Reserve des ausländischen Arbeitskräfteangebots ein.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß die Arbeitsverwaltung angewiesen worden ist, den seit dem 15. Mai 1997 neu eingereisten Asylbewerbern und geduldeten Ausländern bis auf weiteres keine Arbeitserlaubnis mehr zu erteilen, so daß diese Personen ohnehin seit dem Frühjahr 1997 pauschal vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind.

Die zurückgehende Bedeutung der Asylbewerber für den deutschen Arbeitsmarkt spiegelt auch die Zahl der Arbeitserlaubnisse für eine erstmalige Beschäftigung von Asylbewerbern.

Arbeitserlaubnisse für eine erstmalige Beschäftigung von Asylbewerbern

1991	1992	1993	1994	1995	1996
64 721	84 252	64 538	44 073	40 290	31 162

Quelle: Bundestagsdrucksache 13/7361, S. 21

Bei einer Interpretation dieser Zahlen ist darauf hinzuweisen, daß Arbeitserlaubnisse für Asylbewerber jeweils nur für die Geltungsdauer der Aufenthaltsgestattung (3 bis max. 6 Monate) erteilt werden und die Fortsetzung der Beschäftigung sowie eine erneute Beschäftigung nach Arbeitsunterbrechung statistisch nicht erfaßt wird.

3.1.2 Werkvertrags- und Saisonarbeitnehmer

Größeres gesamtwirtschaftliches Gewicht als die Beschäftigung der Asylbewerber hat diejenige der ausländischen Arbeitskräfte auf Werkvertragsbasis; sie gehen aber nicht in die Erwerbstätigenstatistik ein, da ihre Arbeitsleistung in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als Dienstleistungsimport gilt. In den Jahren 1995 und 1996 sind die Kontingente aus mittel- und osteuropäischen Ländern von 61 900 auf 56 900 bzw. 52 600 Personen gekürzt worden. Tatsächlich waren 1996 jahresdurchschnittlich aber nur 45 600 Kräfte (1995: 49 100) beschäftigt, weil nicht alle vereinbarten Kontingente voll ausgeschöpft wurden. Die meisten Werkvertragsarbeitnehmer kamen wie in den Jahren zuvor aus Polen (24 400) und Ungarn (9 000).

Im Rahmen der Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union seit Anfang 1993 - also kontingentfrei - sind zunehmend Werkvertragsarbeitnehmer aus EU-Ländern vor allem in der Bauwirtschaft in Deutschland tätig.

Auch bei den Saisonkräften für kurzzeitgebundene Beschäftigung hat es Zunahmen gegeben. Trotz verstärkter Beachtung des Vorrangs bevorrechtigter Arbeitnehmer stieg die Zahl der Anforderungen 1996 um 28 100 auf 220 900, davon arbeiteten 92 % in der Land- und Forstwirtschaft und 5 % im Hotel- und Gaststättengewerbe; 97 % aller Saisonkräfte wurden namentlich angefordert, das weitaus wichtigste Herkunftsland war erneut Polen mit 88 %.[31]

3.1.3 Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte

Im Jahresdurchschnitt lag die Zahl ausländischer Erwerbstätiger nach Schätzungen des IAB 1995 und 1996 bei 2,58 Mio., dem ging eine leichte Abnahme in den Jahren seit 1993 voraus (1994/95: - 15 000; 1993/94: - 10 000). Hierbei ist zu berücksichtigen, daß auch die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Deutschen im Betrachtungszeitraum kontinuierlich abgenommen hat. Deutlicher wird die Verschlechterung der Lage am Arbeitsmarkt, wenn man die Zahl der Ausländer in sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen betrachtet (vgl. Tabelle 25 im Anhang): Seit 1993 nimmt ihre Zahl kontinuierlich ab (1993/94: - 43 047 oder - 2,0 %, 1994/95: - 11 810 oder - 0,6 %, 1995/96: - 51 040 oder - 2,4 %); von Juni 1995 bis Juni 1996 hat sich die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Ausländern mit - 2,4 % wesentlich stärker verringert als die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung insgesamt (- 1,1 %) oder die der Deutschen (- 1,0 %).

Bei einer nationalitätenspezifischen Betrachtung stellten 1996 erneut Migrantinnen und Migranten aus der Türkei mit 578 200 Personen die größte Gruppe (27,8 %) der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland (vgl. Tabelle 25 im Anhang). Gegenüber 1992 sind es jedoch rund 74 000 Personen oder 11,4 % weniger geworden. 1995 war durch den Beitritt von Schweden, Finnland und Österreich zur EU die Summe der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus den EU-Staaten erstmals seit längerer Zeit wieder größer als die aus der Türkei.

Auch die Beschäftigung von Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien, die 1996 mit 19,6 % oder 408 200 die zweitgrößte Gruppe darstellt, hat seit 1994 um rund 12 000 Personen abgenommen. Über die Staatsangehörigen der EU verteilt sich der Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung recht gleichmäßig, bei Spaniern und Griechen beträgt er - 4,3 bzw. - 3,1 %, bei den Portugiesen ist die Beschäftigung um 0,6 % gestiegen. Insgesamt ging die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung der EU-Ausländer 1995/96 um 2 % auf 666 400 zurück, dies entspricht jedoch einem Anteil von immerhin 32,1 % an allen sozialversiche-

rungspflichtigen ausländischen Beschäftigten und einer Steigerung des prozentualen Anteils an diesen um 0,2 %.

Ende 1996 betrug der Anteil ausländischer Beschäftigter in den neuen Bundesländern mit etwa 40 000 Personen unter 1 % aller dort Beschäftigten. Erstmals stellt die Bundesanstalt in „Arbeitsmarkt 1996“ nun auch die beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer nach Wirtschaftsabteilungen, Bundesgebiet Ost und zwar für 1996 dar (vgl. Tabelle 26 im Anhang). Dabei überrascht nicht, daß lediglich im Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe ein bemerkenswerter Anteil von 5 % an allen Beschäftigten erreicht wird; sonst sind die Anteile in den einzelnen Wirtschaftsbereichen als marginal zu betrachten, auch im Bauhauptgewerbe, wo lediglich 1,2 % aller Beschäftigten in diesem Wirtschaftszweig erreicht werden. Von den sozialversicherungspflichtig beschäftigten ausländischen Arbeitnehmern in den neuen Bundesländern sind 74,2 % Männer und 25,8 % Frauen.

3.1.4 Illegale Beschäftigung und Beschäftigung als Leiharbeitnehmer

Die illegale Beschäftigung von Ausländern ohne Arbeitserlaubnis entzieht sich ihrem Wesen nach einer statistischen Erfassung. Wegen ihrer nicht geringen Bedeutung für den Arbeitsmarkt, vor allem aber auch wegen der damit verbundenen sozialen Probleme sollen einige Größenordnungen und Entwicklungen dargestellt werden, soweit sie statistisch faßbar sind. Sie sind dem „Achten Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - AÜG - sowie über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung - BillBG - vom 6. September 1996“[32] entnommen.

Trotz verstärkter Kontrollen hat die Zahl der registrierten Fälle illegaler Ausländerbeschäftigung von 45 783 im Jahre 1992 auf 78 581 im Jahr 1995 zugenommen. Geringfügiger ist die Zahl der Verstöße gegen das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz gestiegen, und zwar von 6 009 Fällen 1992 auf 7 466 Fälle 1995.

Die Zahl der überlassenen ausländischen Leiharbeitnehmer schwankte zwischen rund 26 000 im Jahr 1992 und rund 35 800 Personen 1995. Die Bundesregierung beschreibt die Situation dieses Personenkreises wie folgt:[33] „Diese Arbeitnehmer sind auch bereit, zu schlechten Arbeitsbedingungen bei dem Verleiher zu arbeiten. Die Arbeitnehmer gehen allerdings ein hohes Risiko ein. Werden Lohnsteuern von den Verleihern nicht entrichtet, bleiben sie Schuldner der zu entrichtenden Lohnsteuer. Oft kennen die illegalen Leiharbeitnehmer den Verleiher auch gar

nicht. Sie erhalten ihren Lohn in der Regel in bar durch Verbindungspersonen, die die Arbeiten der Leiharbeitnehmer kontrollieren. Nicht selten bleibt aber die Lohnzahlung aus, und die Leiharbeitnehmer wissen nicht, an wen sie sich wenden sollen. Es sind Fälle bekannt geworden, in denen ausländische Arbeitnehmer aus Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sich hilfesuchend an ihre konsularischen Vertretungen gewandt haben, weil sie die Kosten für die Rückreise in ihr Heimatland nicht bezahlen konnten, obwohl sie zum Teil über mehrere Monate in Deutschland tätig waren."

Die Zahl der von der Bundesanstalt für Arbeit gegen Arbeitgeber erstatteten Strafanzeigen wegen ausbeuterischer Beschäftigung von nichtdeutschen Arbeitnehmern ohne erforderliche Arbeitserlaubnis ist zwischen 1992 und 1995 von 111 auf 429 kontinuierlich angestiegen. Ebenso kontinuierlich ist die Zahl der Anzeigen wegen umfangreicher oder beharrlicher Beschäftigung nichtdeutscher Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeitserlaubnis im selben Zeitraum von 117 auf 471 gewachsen. Gemäß dem Geschäftsbericht '95 der Bundesanstalt für Arbeit[34] ist bei den festgesetzten Verwarnungsgeldern und Geldbußen im Bereich der Bekämpfung illegaler Ausländerbeschäftigung eine Steigerung von 1994 auf 1995 um 40,1 % auf 33,1 Mio. DM eingetreten.

Im vergangenen Jahr haben rund 2 460 Mitarbeiter der Bundesanstalt bei 147 300 Außenprüfungen 1,1 Mio. Lohn- und Meldeunterlagen sowie 424 000 Personen kontrolliert. Etwa 8 500 Ermittlungsverfahren wegen illegaler Arbeitnehmerüberlassung und 86 800 Verfahren wegen illegaler Ausländerbeschäftigung seien eröffnet worden.[35]

3.2 Stellung im Beruf

Von 1987 bis 1995 ist die Zahl der erwerbstätigen Ausländer von 1,8 Mio. auf 3 Mio. Menschen angestiegen (vgl. dazu Tabelle 27 im Anhang); Angaben für 1996 liegen noch nicht vor. Von diesen Personen waren rund 123 000 oder 4,1 % Selbständige ohne und 116 000 oder 3,8 % Selbständige mit Beschäftigten in ihrem Betrieb. Die Zahl der Selbständigen hat sich seit 1987 damit nahezu verdoppelt, ihr Anteil ist seitdem um über 1 % auf 7,9 % gestiegen. Damit hat sich der Anstieg der Selbständigkeit zwar nicht in dem Ausmaß vergangener Jahre fortgesetzt, vergleicht man ihn aber mit dem Anteil der Selbständigen an allen Erwerbstätigen 1995 in Deutschland von 9,3 %, so wird das gesamtwirtschaftliche Gewicht der Selbständigkeit von Migrantinnen und Migranten ebenso deutlich wie der Strukturwandel in diesem Teil der Bevölke-

rung. Die Zahl der mithelfenden Familienangehörigen ist 1995 prozentual mit 0,8 % gegenüber 1987 zwar relativ konstant geblieben, sie ist aber mit 25 000 fast zweimal so hoch wie damals.

Betrachtet man angesichts einer Zunahme der erwerbstätigen Ausländer von 15 000 Personen in 1995 die Entwicklung der einzelnen Gruppierungen, so fällt auf, daß mit dem leichten Anstieg der Zahl der Selbständigen ohne Beschäftigte um 8 000 und dem Abbau der Selbständigen mit Beschäftigten um 15 000 Menschen eine Abnahme der Zahl der Angestellten um 12 000 und eine Zunahme der Zahl der Arbeiter um 33 000 korrespondiert. Noch läßt sich angesichts dieser Größenordnung nicht sagen, ob damit ein Trendwechsel in der langjährigen Entwicklung des Anstiegs des Anteils der Angestellten und ein Absinken des Anteils der Arbeiter verbunden ist. 1995 lag der Anteil der Angestellten an allen ausländischen Erwerbstätigen bei 26,5 %, der der Arbeiter bei 64,5 %. Das Verhältnis aller sozialversicherungspflichtigen Angestellten zu dem aller Arbeiter betrug dagegen Ende September 1995 53,7 % zu 46,3 %.

3.3 Ausländerbeschäftigung nach Wirtschaftsbereichen

Der Anteil der Migrantinnen und Migranten an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt lag Ende September 1996 (vgl. Tabelle 28 im Anhang) mit 9,3 % im Bundesgebiet West knapp unter dem der Vorjahre seit 1993. Der Strukturwandel in den einzelnen Wirtschaftsbereichen läßt sich an diesen Zahlen ebenso ablesen wie die teilweise Pufferfunktion ausländischer Arbeitnehmer.

Bei starken saisonbedingten Schwankungen und einem vergleichsweise niedrigen Lohnniveau ist die Anzahl der Migrantinnen und Migranten, die in der Land- und Forstwirtschaft sowie der Fischerei arbeiten, 1996 mit 27 300 noch höher gewesen als 1992 mit 24 300, und ihr relativer Anteil liegt mit 13,4 % um noch 2,5 % höher als 1992. Im schrumpfenden Sektor Energie und Bergbau ist die absolute Zahl von 29 400 im Jahr 1992 auf 21 900 im Jahr 1996 zurückgegangen, der Anteil der ausländischen Arbeitnehmer ist von 6,9 % auf 5,9 % gesunken. Im Verarbeitenden Gewerbe, dem Wirtschaftsbereich mit der größten Anzahl ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, ist zwar die absolute Anzahl von 980 200 im Jahr 1992 auf 823 100 im Jahr 1996 am stärksten gesunken; trotz dieses Rückgangs um 157 100 ist der Anteil an der Gesamtzahl aller Beschäftigten in diesem Wirtschaftszweig mit 11,3 % in beiden Jahren gleich geblieben. Im Baugewerbe sind die Beschäftigungsschwankungen in den Jahren 1992 bis 1996 besonders stark gewesen; der prozentuale Rückgang von 1993 13,7 % auf 1996 12,7 % ist dagegen als relativ gering anzusehen. Hier ist allerdings daran zu erinnern, daß diese Statistik lediglich legale sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse ausweist. Auch Werkvertragsarbeitnehmer werden aus statistischen Gründen nicht berücksichtigt (siehe oben). Der

Beschäftigtenanteil im Handel ist mit 6,7 % seit 1993 konstant, der absolute Beschäftigungsabbau mit 7 700 Stellen ist nicht als überproportional anzusehen. Ähnliches gilt für die Wirtschaftsbereiche Nachrichtenübermittlung und Kreditinstitute sowie das Versicherungsgewerbe. Im Dienstleistungsbereich ist die Zahl der Migrantinnen und Migranten entsprechend dem Beschäftigungswachstum dieses Wirtschaftszweiges seit 1992 um rund 104 000 auf 588 600 gewachsen, der relative Anteil ist von 9,2 % auf 10,2 % angestiegen. Ein Anstieg ist auch bei den Organisationen ohne Erwerbscharakter und den privaten Haushalten von 1992 26 800 auf 35 500 im Jahre 1996 und von 4,8 % auf 5,7 % zu verzeichnen.

Die immer noch überproportionale Beschäftigung in besonders belastenden Berufen bei gleichzeitig stärkerer Repräsentanz im Dienstleistungs- bzw. Angestelltenbereich macht auch die Einteilung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Berufsgruppen zum 30. Juni 1996 (Bundesgebiet West) deutlich. Bei folgenden Berufen lag der Anteil der ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über 20 %: Köche (29,5 %), Metallerzeuger und -bearbeiter mit 23,3 % (darunter Schweißer mit 28,0 %), Montierer und Metallberufe (25,4 %, darunter Elektromontierer mit 22,8 %), Gästebetreuer (24,3 %), Hilfsarbeiter (23,9 %), Kunststoffverarbeiter (23,9 %), Reinigungsberufe (22,8 %), Bergleute (20,1%). Erwähnenswert ist der jeweils besonders hohe Frauenanteil bei einer Reihe dieser Berufe: Reinigungsberufe (68,0 %); Köche (45,8 %); Montierer- und Metallberufe (39,9 %, davon Elektromontierer 71,3 %); Kunststoffverarbeiter (27,5 %). Die Frauenquote an den sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländern insgesamt lag im Juni 1996 bei 34,2 %.

Die höheren Belastungen ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wurden vor allem im ersten Bericht der Beauftragten beschrieben. Neuere Untersuchungen zu diesem Themenkreis sind nicht bekannt geworden, werden durch obige Zahlen aber noch einmal verdeutlicht.[36]

Der „Bericht der Bundesregierung über den Stand der Unfallverhütung und das Unfallgeschehen in der Bundesrepublik Deutschland 1995 - Unfallverhütungsbericht Arbeit 1995 -“ [37] enthält eine Fülle statistischen Materials zum Unfallgeschehen in der Arbeitswelt und zu seinen vielfältigen gesundheitlichen, rechtlichen und finanziellen Folgen. Auch eine Differenzierung der angezeigten Arbeitsunfälle nach Wirtschaftszweigen, Männern und Frauen wird vorgenommen. Nach einer Unterscheidung in deutsche und ausländische Beteiligte am Unfallgeschehen sucht man leider vergeblich. So kann der im letzten Bericht der Beauftragten genannte Prozentsatz von 15 % aller tödlichen Arbeitsunfälle, die auf ausländische Arbeitnehmer entfallen, bezüglich einer möglichen Veränderung nicht überprüft werden. Von Gewerkschaftsseite wird darauf hin-

gewiesen, daß eine bedeutende Dunkelziffer bei der Erfassung ausländischer Arbeiter bestehe.[38] (Vgl. auch Kapitel III 3.1.4 in diesem Bericht)

3.4 Einkommenssituation

Bereits in den ersten beiden Berichten der Beauftragten wurde die unterschiedliche Entlohnung in- und ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und die Ursachen hierfür dargestellt (geringere Qualifikation, überproportionale Beschäftigung in Krisenbranchen, geringere Kapitalausstattung des Arbeitsplatzes, doppelte Diskriminierung ausländischer Frauen aufgrund Nationalität und Geschlecht [39]); die Größenordnung der Diskriminierung wurde mit 12 % für ausländische Arbeitnehmer insgesamt und mit ca. 20 % bei den Frauen beziffert.

Die Betrachtung der Entwicklung der Haushaltsnettoeinkommen, die für die Jahre 1984 bis 1989 bereits eine Verschärfung dieser Entwicklung vermuten ließ[40], wurde durch die Repräsentativuntersuchung ‘95[41] bestätigt.

Im Folgenden sollen die wichtigsten Ergebnisse der Repräsentativuntersuchung ‘95 für die Einkommensbetrachtung kurz dargestellt werden.
Das Haushaltsnettoeinkommen von Griechen betrug durchschnittlich 3 579 DM; das der Italiener 3 453 DM, das der Türken 3 366 DM. Der ermittelte Wert von 3 097 DM für Haushalte von Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien wird durch die Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge in besonderer Weise beeinflußt. 1985 lagen sie noch an der Spitze dieser Einkommensbetrachtung. Die Abstände zwischen den Nationalitäten haben sich seit 1985 verringert. Einkommen zwischen 1 800 DM und 2 500 DM bilden bei allen befragten Gruppen den Schwerpunkt. Während lediglich 21 % aller Deutschen mit einem solchen Haushaltsnettoeinkommen wirtschaften müssen, sind 29 % der Ausländer darauf angewiesen, damit auszukommen. Über 4 000 DM und mehr verfügen hingegen nur 30 % der Ausländer aber 45 % der Deutschen. Diese Einkommensunterschiede sind umso gewichtiger, wenn man bedenkt, daß ausländische Haushalte in der Regel wesentlich größer sind als deutsche Haushalte (über die Hälfte der Deutschen lebt in Ein- und Zweipersonenhaushalten, aber nur 40 % der befragten Ausländer wohnen allein oder zu zweit). Zwar tragen in deutschen Haushalten in 61 % aller Fälle mindestens zwei Personen zum Haushaltsnettoeinkommen bei, in ausländischen Haushalten dagegen nur 56 %. Dies reicht als Erklärungsmuster der Einkommensunterschiede jedoch nicht aus.

Deutlicher werden die Ursachen hierfür bei einem Blick auf die Entwicklung der monatlichen Nettoverdienste der befragten ausländischen Arbeitnehmer. 1985 betrugen diese 1 710 DM 1995 2 214 DM. Der absoluten Erhöhung von 504 DM entsprach allerdings eine inflationsbe-

reinigte Steigerung von lediglich 3,8 %. Die Nettolohn- und Gehaltssumme aller Arbeitnehmer im früheren Bundesgebiet war im selben Zeitraum, ebenfalls inflationsbereinigt, von 2 020 DM auf 2 693 DM, also um 6,9 % gestiegen. In der Untersuchung wird deshalb der Schluß gezogen, daß sich die Einkommensschere zwischen ausländischen und deutschen Arbeitnehmern in dem Zeitraum zwischen 1985 und 1995 weiter geöffnet hat; betrug die Einkommensdifferenz beim Nettoeinkommen zwischen den ausländischen und allen Arbeitnehmern 1985 - 15 %, so lag sie 1995 bei - 18 %.

Auch eine Betrachtung der Bruttostundenlöhne der ausländischen Arbeiter zeigt, daß 90 % der befragten Ausländer - gemessen an der Gesamtheit aller Arbeiter in Deutschland - unterdurchschnittlich bezahlt werden und daß ihre Bruttostundenlöhne zwischen 1985 und 1995 um ca. 39 % gestiegen waren, während die der Arbeiter insgesamt von 1985 bis 1994 bereits um 50 % gestiegen waren. Der Abstand hat sich vergrößert. Als Ursache hierfür nennt die Repräsentativuntersuchung ‘95 [42] vor allem den hohen Anteil ungelernter und angelernter Arbeiter mit entsprechend deutlich geringeren Bezügen unter den ausländischen Arbeitern und die überdurchschnittliche Konzentration ausländischer Arbeiter in Branchen, die sich in den letzten Jahren krisenhaft entwickelt hatten und deren Bruttostundenlohnentwicklung entsprechend unterdurchschnittlich verlief, zum Beispiel stiegen die Löhne im Bergbau von 1985 bis 1995 lediglich um 26 %.

3.4.1 Sparverhalten

Bereits die Daten der Repräsentativuntersuchung ‘85 zeigen, daß sich Sparziele und Sparerquote (definiert als Anteil der Sparerinnen und Sparer an den befragten Migrantinnen und Migranten) der ausländischen Arbeitnehmer - damals gegenüber 1980 - grundlegend geändert und sich mehr und mehr dem Sparverhalten der deutschen Wohnbevölkerung angeglichen hatten. Der von 1980 bis 1985 beobachtete Rückgang der Sparerquote hat sich seither nicht fortgesetzt; von 1985 bis 1995 ist die Sparerquote wieder fast auf das Niveau von 1980 gestiegen. Betrug die Sparerquote 1980 noch 68 %, 1985 noch 52 %, so lag sie 1995 bei allen betrachteten Nationalitäten weit über 60 %. Zugleich ist von 1985 bis 1995 der durchschnittliche Sparbetrag je Sparer gesunken. Diese Entwicklungen gelten auch für Männer und Frauen getrennt, wobei relativ geringe Unterschiede zwischen dem Sparverhalten von Männern und Frauen bestehen (Sparerquote und Durchschnittsbetrag sind ähnlich und haben sich ähnlich entwickelt).

Rund ein Viertel der Befragten hatte 1995 einen Bausparvertrag abgeschlossen, 1985 nur 12 %; wollten 1985 noch drei Viertel ihr Bausparvermögen im Herkunftsland verwenden, so will

heute tendenziell rund die Hälfte der Bausparer in Deutschland bauen, soweit die Bauabsicht schon konkret geäußert wird.

In dem Zeitraum zwischen 1985 und 1995 ist der Anteil erstgradiger Familienbindungen deutlich zurückgegangen; dementsprechend schickten 1985 37 % der Befragten Geld nach Hause, 1995 waren es nur noch 26 % aller Befragten, am wenigsten überwiesen die hier wohnenden befragten EU-Bürger.

3.4.2 Sozialhilfe

Sozialhilfe wird gewährt, wenn die eigenen finanziellen Möglichkeiten ausgeschöpft sind und aus vorgelagerten Sicherungssystemen keine ausreichenden Leistungen in Anspruch genommen werden können. Ausländer, die sich in Deutschland aufhalten, erhalten Sozialhilfe, sofern sie die Leistungsvoraussetzungen erfüllen. Diese sind für Ausländer restriktiver als für Deutsche und so ausgerichtet, daß ein Mißbrauch verhindert werden kann. So haben Ausländer zum Beispiel keinen Anspruch auf Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz, wenn sie eingereist sind, um Sozialhilfe zu erhalten.
Asylbewerber und abgelehnte Bewerber, die zur Ausreise verpflichtet sind, sowie geduldete Ausländer erhalten seit dem 1. November 1993 Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Ab 1. Juni 1997 erhalten auch Kriegsflüchtlinge Leistungen nach diesem Gesetz.
Die in den letzten Jahren vorgenommenen Umstrukturierungen in der Statistik erschweren einerseits einen Vergleich der Ausgaben für Migranten über mehrere Jahre hinweg, ermöglichen es aber andererseits, erstmalig besser zwischen den ansässigen Migranten und Asylbewerbern und Flüchtlingen zu differenzieren.

Für 1996 beliefen sich die Ausgaben für deutsche und ausländische Sozialhilfeempfänger, also sowohl für laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (die im allgemeinen Sprachgebrauch als „Sozialhilfe“ bezeichnet wird) wie für Hilfe in besonderen Lebenslagen, auf 50,0 Mrd. DM. Bei den Empfängern laufender Hilfe zum Lebensunterhalt beträgt der Anteil ausländischer Empfänger 20,7 %, bei den Empfängern von Hilfe in besonderen Lebenslagen 13 %.
Die amtliche Sozialhilfestatistik weist die Ausgaben getrennt nach innerhalb und außerhalb von Einrichtungen gewährten Hilfearten aus, nicht nach bestimmten Personengruppen. Um Aussagen über die Höhe der Ausgaben für Ausländer machen zu können, wurden eigene Berechnungen angestellt, die eine sehr grobe Schätzung zulassen. Für das Jahr 1994 beispielsweise ergibt sich folgendes Bild: Von den Gesamtausgaben in Höhe von 49,7 Mrd. DM wurden ca. 5,0 Mrd. DM für ausländische Leistungsempfänger aufgebracht, was einem Anteil an den Gesamtausgaben von 10,0 % entspricht.

Eine Untersuchung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung auf der Grundlage des sozio-ökonomischen Panels zeigt, daß der höhere Bezug von Sozialhilfe bei Ausländern mit sozialen Merkmalen wie geringerem Bildungsstand, Beschäftigung in Bereichen mit besonders hohem Arbeitslosigkeitsrisiko und der Verweildauer in Deutschland in Zusammenhang steht. Mit zunehmender Verweildauer in Deutschland nimmt das Risiko eines Sozialhilfebezugs ab, was im wesentlichen auf eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt zurückzuführen sein dürfte.[43]

3.5 Arbeitslosigkeit

Bereits in ihrem zweiten Bericht hat die Beauftragte auf die besondere Bedeutung des Arbeitslebens und des Arbeitsplatzes als Feld sozialer Integration hingewiesen und dementsprechend die Langzeitarbeitslosigkeit als Bereich der Desintegration besonderer Aufmerksamkeit empfohlen. Leider hat sich die Situation in absoluten Zahlen und in relativen Größenordnungen weiter erheblich verschlechtert.

Die Entwicklung der jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenquote ausländischer Männer und Frauen für das westliche Bundesgebiet (vgl. die Tabellen 29 und 30 im Anhang) zeigt, daß 1996 mit 18,9 % und 481 715 Arbeitslosen wieder ein Höchststand erreicht wurde. Der Frauenanteil betrug dabei 33,3 %. Auch der Abstand zur Gesamtquote aller Arbeitslosen war mit 8,8 %-Punkten in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland noch nie so hoch wie 1996. Im April 1997 erreichte die Arbeitslosigkeit von Migrantinnen und Migranten im Bundesgebiet West dann 537 720 Personen und eine Quote von 21,0 %; die Werte für das Bundesgebiet Ost lauten 17 632 und 30,4 %. Der Anteil der arbeitslosen ausländischen Frauen war in West und Ost mit 33,0 % und 34,7 % annähernd gleich groß.

Vergleicht man die Struktur der Arbeitslosigkeit von Ausländern und Deutschen (ohne Spätaussiedler), so fallen eine Reihe von Unterschieden ins Gewicht (vgl. Tabelle 31 im Anhang). Die Verteilung der Arbeitslosigkeit bei Migrantinnen und Migranten und bei Deutschen zwischen den Geschlechtern ist im Zeitablauf zwar erstaunlich konstant, bei deutschen Frauen aber um 10 % höher (ca. 45 %) als bei Migrantinnen (ca. 35 %). Bei Ausländern und Deutschen hat der Anteil der Angestellten an den Arbeitslosen mittelfristig zugenommen. Der Anteil der Arbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung ist bei Deutschen (1996: 38,3 %) nur ungefähr halb so hoch wie bei Ausländern (1996: 78,2 %) und bei beiden Gruppen relativ konstant. Anhand dieser zentralen Kennziffer der Ausländerarbeitslosigkeit hat die Beauftragte immer wieder die Bedeutung von Aus-, Fort- und Weiterbildung ausländischer Jugendlicher und Erwachsener betont.

Diese Forderung wird auch nicht durch den Hinweis relativiert, daß mit dem Kriterium „ohne abgeschlossene Berufsausbildung“ nur eine Aussage über einen formalen Berufsabschluß, nicht aber über die im Laufe eines Berufslebens erlangten Qualifikationen getroffen wird. Wichtig ist auch der Hinweis, daß sich die Besonderheiten des deutschen Ausbildungssystems eher ungünstig auf die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern auswirken, „da im Vergleich zu anderen Staaten (z. B. den USA) formale Abschlüsse stärker betont werden... Bei ungünstiger Arbeitsmarktlage ist die Konkurrenz durch Bewerber, die über entsprechende Zertifikate verfügen, wesentlich größer und der Zugang für Personen ohne inländischen Bildungsabschluß somit schwieriger.“[44]

Eine Folge der langanhaltenden Arbeitslosigkeit zeigt sich auch in dem bei Ausländern und Deutschen gleichermaßen zu beobachtenden Sinken des Anteils derjenigen Arbeitslosen, die aus vorheriger Erwerbstätigkeit in Arbeitslosigkeit gerieten (bei Ausländern 1993 54,6 %, 1996: 47,7 %; bei Deutschen 1993 61,6 %, 1996: 56,8 %).

Der Anstieg der Arbeitslosigkeit hat sich 1995 (für 1996 liegen entsprechende Statistiken noch nicht vor) in allen Altersgruppen vollzogen, weitaus am stärksten jedoch in der Altersgruppe von 55 bis unter 60 Jahre (+ 15 % gegenüber 1994). Bereits in ihrem letzten Bericht hat die Beauftragte darauf hingewiesen, daß sich hier besonders schnell eine Gruppe von Langzeitarbeitslosen aufbaut.

Eine nationalitätenspezifische Betrachtung der Arbeitslosenquote (vgl. Tabellen 32 und 33 im Anhang) Ende Dezember zeigt 1996 und 1995 einen Spitzenwert für türkische Arbeitslose (24,4 % und 21,0 %), gefolgt von Italienern (20,6 % und 18,4 %), Griechen (19,0 % und 17,1 %), Portugiesen (15,1 und 14,0 %), Spaniern (12,2 % und 10,9 %) sowie Staatsangehörigen des ehemaligen Jugoslawien (11,1 % und 10,2 %).

Bereits im Bericht der Beauftragten von 1995 war eine Untersuchung des IAB erwähnt worden, die gezeigt hat, daß statistisch nachweisbare Merkmale wie Alter, Geschlecht, Qualifikation und Region, die das Arbeitslosigkeitsrisiko stark beeinflussen, keine ausreichende Erklärung für nationalitätenspezifische Unterschiede liefern.[45] Die Bundesanstalt für Arbeit[46] weist vielmehr darauf hin, daß hier unter anderem die Wirtschaftszweige, in denen die verschiedenen Nationalitäten überwiegend beschäftigt sind, bzw. vor ihrer Arbeitslosmeldung tätig waren, relevant sind. Als Beispiel werden die Italiener genannt, die seit langem hohe Arbeitslosenquoten aufweisen und vergleichsweise häufig im Bereich privater Dienstleistungen (z. B. im Hotel- und Gaststättengewerbe) beschäftigt sind, wo relativ instabile Arbeitsverhältnisse vorherrschen.

Empfehlung
Die Beauftragte mißt angesichts der Entwicklung am Arbeitsmarkt und in Anbetracht der festgestellten Ausbildungsdefizite weiterhin den beruflichen, und hier insbesondere den sprachlichen Integrationsmaßnahmen einen überragenden Stellenwert bei. Sie wiederholt ihren Vorschlag, zur wirksameren Anwendung von Integrationsmaßnahmen angesichts sich verschärfender Problemlagen in jedem Arbeitsamt der alten Bundesländer die bereits benannten Arbeitsberater für Ausländerfragen mindestens zur Hälfte ihrer Arbeitszeit für die Ausländerarbeit freizustellen. Auch wird empfohlen, diese Beratungsstruktur in den Arbeitsämtern der neuen Länder einzuführen. In Arbeitsamtbezirken mit besonders hohem Ausländeranteil sollte sich ein Arbeitsberater hauptamtlich ausschließlich mit diesem Bereich befassen.

3.6 Selbständige Erwerbstätigkeit

Laut Mikrozensus gab es 1995 in der Bundesrepublik Deutschland rund 239 000 selbständige ausländische Erwerbstätige und rund 25 000 mithelfende Familienangehörige (vgl. Tabelle 27 im Anhang). Dies entspricht einem Anteil von 8,7 % an allen ausländischen Erwerbstätigen. Damit hat sich die bereits in den früheren Berichten der Beauftragten beschriebene Entwicklung fortgesetzt; 1987 lag dieser Anteil noch bei 7,2 %. Über die Ursachen dieser Entwicklung von der „Nischen-Ökonomie“ zu sogenannten „innovativen Wirtschaftsbereichen“, die auch mit Arbeitslosigkeit und mit der Angst, arbeitslos zu werden, zusammenhängt, wurde dort ebenso berichtet wie über die kontroverse Diskussion der integrativen Wirkungen ausländischer selbständiger Erwerbstätigkeit. Das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) hatte 1994 u. a. auch zu dieser Frage im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft ein Gutachten zur ausländischen Selbständigkeit erarbeitet, dessen wesentliche Ergebnisse im Bericht der Beauftragten von 1995 dargestellt worden waren. [47]

Neben dem RWI befaßt sich vor allem das Zentrum für Türkeistudien in der deutschen Sozialforschung mit Fragestellungen ausländischer Selbständiger. Dies erfolgt naheliegenderweise vornehmlich deskriptiv und für den Bereich der türkischen Migrantinnen und Migranten.

Das Zentrum für Türkeistudien geht für 1996 von rund 40 500 türkischen Unternehmern in der Bundesrepublik Deutschland aus.[48] Die meisten Betriebe gelten zwar noch als Klein- und/oder Familienbetriebe; die Zahl der Gründungen im innovativen Bereich wächst jedoch. Genannt wird eine Zahl von 750 000 neuen Arbeitsplätzen, die ausländische Selbständige geschaffen haben. Zwei Drittel aller Neugründungen werden als Neugründungen der zweiten Ausländergeneration angesehen. Das Ausbildungsplatzpotential wird als „relativ unausgeschöpft“ bezeich-

net. Häufig wird nach Ansicht des Zentrums für Türkeistudien heute eine Unternehmensgründung in der Bundesrepublik Deutschland auch als günstige Alternative zur Selbständigkeit in der Türkei gesehen.

Um die Migranten-Unternehmen bei der Aufarbeitung ihrer spezifischen Probleme - wie mangelnde Betriebswirtschafts- und Marktkenntnisse, Umgang mit administrativen Strukturen, Wissen um die Beratungs- und Förderangebote - zu unterstützen, hat das Zentrum für Türkeistudien gemeinsam mit dem Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen und der Europäischen Union 1995 ein Projekt „Initiierung von Transfereinrichtungen als Förderinstrument für die Integration von ausländischen Unternehmen in regionale Wirtschaftsstrukturen im Bundesland Nordrhein-Westfalen“ gestartet. Das Projekt läuft in fünf Regionalbüros in Nordrhein-Westfalen. Diese Transferstellen sind in solchen Gebieten angesiedelt, die in besonderer Weise vom Strukturwandel betroffen sind. Zudem weisen besonders die Regionen Dortmund, Essen und Duisburg einen hohen Anteil ausländischer Arbeitskräfte in den strukturschwachen Bereichen Kohle und Stahl auf. Gerade in den Regionen, in denen die ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wohnen und arbeiten, soll die Gründung und Konsolidierung der türkischen Betriebe unterstützt werden. Man kann diesen Ansatz deshalb als eine migrantenspezifische regionale Strukturpolitik bezeichnen.

Die Transferstellen bilden zugleich eine ständige Plattform für den Dialog zwischen ausländischen und deutschen Unternehmern, den Kommunen, Kammern und Verbänden, der Arbeitsverwaltung, Wissenschaft und Forschung. Darüber hinaus sollen die bereits vorhandenen Kontakte zwischen ausländischen und nordrhein-westfälischen Unternehmern gefördert werden.

3.7 Berufliche Weiterbildung und Rehabilitation

Die Bundesanstalt für Arbeit förderte 1995 wieder mehr Personen in beruflicher Weiterbildung als 1994 und 1993 (vgl. Tabelle 34 im Anhang). Der Anteil der Ausländer an den Eintritten in Maßnahmen von Fortbildung, Umschulung und betrieblicher Einarbeitung erhöhte sich auf 38 000 oder 5,8 % aller Teilnehmer. 1996 war ein leichter Rückgang bei der Gesamt-Teilnehmerzahl an den beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen um 1,8 % zu verzeichnen. Trotzdem stieg der Ausländeranteil auf 6,3 % (40 714 Personen). Dies war immerhin der höchste Anteil seit 1987, erreichte aber noch nicht den Anteil der Ausländer an allen sozialversicherungspflichtig beschäftigten ausländischen Arbeitnehmern (und Beitragszahlern) von 1995 9,4 % oder 1996 9,3 %; vor allem angesichts der ausländerspezifischen Arbeitslosenquote von 1995 jahresdurchschnittlich 17 % oder 18,9 % im Jahr 1996 (Bundesgebiet West) sind Migrantinnen

und Migranten weiterhin stark unterrepräsentiert. Besonders schwach sind die ausländischen Frauen vertreten. Was die von Ausländerinnen und Ausländern besuchten Maßnahmen betrifft, so gibt es nach Meinung der Bundesanstalt kaum noch Unterschiede zur Inanspruchnahme der Maßnahmen durch Deutsche und Ausländer insgesamt.[49]
Kontinuierlich wuchs seit 1993 die Zahl der Eintritte in die Deutsch-Sprachlehrgänge gemäß § 62a AFG von 7 500 auf 10 200 im Jahr 1996.

Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung fördert ein Modellprojekt, um die Zielgruppe ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für Fort- und Weiterbildung zu motivieren, die Betriebe bei Fort- und Weiterbildungsaktivitäten auch für ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu öffnen und sie dabei zu unterstützen sowie um die von der Arbeitsverwaltung getragenen Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung im betrieblichen und außerbetrieblichen Bereich stärker für ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zugänglich zu machen.

Bei der beruflichen Rehabilitation wuchs der Anteil ausländischer Teilnehmer mit dem Ziel der beruflichen Ersteingliederung von 16,3 % 1994 auf 17 % 1995 (Bundesgebiet West); bei den Maßnahmen mit dem Ziel der beruflichen Wiedereingliederung stieg der Anteil von 8,1 % 1994 auf 8,6 % 1995. Ähnlich verhielt es sich mit den Anteilen der Rehabilitanden in berufsfördernden Bildungsmaßnahmen mit dem Ziel der beruflichen Ersteingliederung. Hier steig der Ausländeranteil von 1993 11,1 % auf 1995 12,8 %, die Anzahl der Eintritte in berufsfördernde Bildungsmaßnahmen mit dem Ziel der beruflichen Wiedereingliederung stieg im selben Zeitraum von 4,7 auf 5,6 %. Insgesamt verzeichnete die Rehabilitationsstatistik im Jahre 1995 Zugänge von 20 622 Ausländern, das sind 7,8 % der Zugänge von insgesamt 265 021 Rehabilitanden in der Bundesrepublik Deutschland.[50]

3.8 Benachteiligungen im Betrieb

Bereits im ersten Bericht der Beauftragten wurde das Fehlen umfassender wissenschaftlicher Informationen über Formen und Ausmaß der Benachteiligungen und Diskriminierungen ausländischer Arbeitnehmer im Betrieb bedauert. Im Rahmen einer zusammenfassenden Beschreibung mehrerer Einzelfallstudien und Erfahrungsberichte wurden dann entsprechende Einstellungs-, Aufstiegs-, Weiterbildungs-, Belastungs-, Entlohnungs- und Personalabbauprobleme benannt.

In mehreren Untersuchungen ist nunmehr der Versuch unternommen worden, Diskriminierung empirisch zu messen.[51] In regional, sektoral, geschlechtsspezifisch und ethnisch zum Teil er-

heblich eingeschränkten, methodisch ganz unterschiedlichen Ansätzen liefern sie Hinweise auf schwache ethnisch bedingte Diskriminierung ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Hingewiesen werden soll auch auf den unterschiedlichen Sprachgebrauch: vor allem in Ländern, in denen Antidiskriminierungsgesetze existieren, verwendet man den Begriff „Diskriminierung“ bereits, wenn eine Gruppe von Personen überdurchschnittlich in niedrig bewerteten Arbeitspositionen und unterdurchschnittlich in höher bewerteten Positionen vertreten ist. Mit der verstärkten Debatte um die Einführung eines Antidiskriminierungsgesetzes in Deutschland hat sich die Anwendung dieses vormals eher juristisch geprägten Begriffes entsprechend verschoben. (Siehe auch Kapitel IV, 5 in diesem Bericht.)

Auf europäischer Ebene hat sich die „Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen“ im Rahmen eines Projektes mit dem Thema „Die Verhinderung von Rassismus am Arbeitsplatz“ befaßt.[52] Die Ziele des Projektes waren u. a. die Erstellung einer Übersicht der Zielsetzungen zur Verhinderung von Rassismus am Arbeitsplatz in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die Beurteilung der Auswirkungen dieser Zielsetzungen auf Einstellungspolitik, Auswahl, Weiterbildung, Aufstiegsmöglichkeiten und Bezahlung, das Erkennen von Hindernissen und von fördernden Faktoren bei der Implementierung von Zielsetzungen zur Verhinderung von Rassismus auf Organisationsebene sowie die Betrachtung von Zieloptionen, die zur Verbesserung von Verhinderung von Rassismus am Arbeitsplatz führen könnten. Die Beauftragte begrüßt diese europaweite Diskussion des Themas nicht nur angesichts der Diskussion um ein Antidiskriminierungsgesetz in Deutschland und in Europa, sondern vor allem auch wegen seiner Bedeutung für einen einheitlichen europäischen Arbeitsmarkt.

Der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB), der Europäische Arbeitgeberverband (UNICE) und der Europäische Dachverband des Öffentlichen Dienstes (CEEP) - die „Partner des sozialen Dialoges“ - haben am 21. Oktober 1995 in Florenz eine gemeinsame Erklärung über die „Verhütung von Rassendiskriminierung und Fremdenfeindlichkeit sowie Förderung der Gleichbehandlung am Arbeitsplatz“ erstellt.[53] Darin werden insbesondere für Organisationen und Unternehmen Maßnahmen vorgeschlagen, um Diskriminierungen aufgrund „Rasse, Hautfarbe, ethnischer und nationaler Zugehörigkeit oder Religion“ zu verhüten. Die Vorschläge beziehen sich u. a. auf den Zugang zum und die Qualifizierung am Arbeitsplatz.

Als Pilotprojekt in Deutschland haben darauf aufbauend die Thyssen-Stahl AG und die IG Metall im Rahmen einer Betriebsvereinbarung konkrete Schritte zur Umsetzung der gemeinsamen

Erklärung der europäischen Sozialpartner unternommen. Diese Betriebsvereinbarung definiert betriebliche Gleichbehandlungsgrundsätze in folgenden Bereichen:

- personelle Angelegenheiten: Einstellungen, Versetzungen, Lohn- und Gehaltfestsetzungen, Beförderungen, Austritte, Qualifizierungen usw.;
- soziale Angelegenheiten: betriebliche Sozialleistungen, Wohnungsversorgung (Vergabe von Werksmietwohnungen) usw.;
- Berufsbildung: Auswahl der Bewerberinnen und Bewerber zur Ausbildung, innerbetriebliche Weiterbildung usw.

Diese Betriebsvereinbarung enthält erstmals auch konkrete Sanktionsmöglichkeiten für den Fall einer Zuwiderhandlung.

III. Weitere Aspekte der sozialen Situation

1. Beratungsangebote

Wenn Migrantinnen und Migranten in Deutschland persönliche Probleme haben, wenden sie sich - gemäß der Repräsentativuntersuchung ‘95 des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung [1] - zunächst an Familienmitglieder (56,3 %) und Freunde (49,3 %) der gleichen Nationalität. Deutsche Freunde und Freundinnen werden als drittwichtigste „Beratungsinstanz“ von 24,3 % herangezogen, noch vor Behörden (19,9 %), Kollegen (13,2 %), Rechtsanwälten (9,4 %) und Beratungsstellen (9,3 %). Diese Reihenfolge trifft auf alle im Jahre 1995 befragten Ethnien in gleicher Weise zu.

1.1 Ausländersozialberatung

In ihren Berichten 1993 und 1995 hat die Beauftragte die Entwicklung der Ausländersozialberatung seit Ende der 60er Jahre, ihre Zielgruppen, ihre Finanzierung, die vielfältiger werdenden wechselnden Aufgabenschwerpunkte und die Art und Weise der Zusammenarbeit mit den sozialen Regeldiensten dargestellt. Unter den Stichworten interkulturelle Öffnung bzw. interlinguale Kompetenz wird in Deutschland eine Diskussion geführt, bei der alle Beteiligten sich klar darüber sind, daß es sich dabei um einen langwierigen Prozeß handelt, bei dem auch die Rahmenbedingungen der Migrationspolitik Intensität und Tempo der Entwicklung bestimmen. Noch sind es wenige Institutionen, Verbände oder Verwaltungen, die planvoll versuchen, ihre Dienstleistungen für Migrantinnen und Migranten attraktiv zu machen. Die knapp gewordenen öffentlichen und privaten Gelder, die einen effizienteren Einsatz der Fördermittel verlangen, können diesen Prozeß jedoch ebenso fördern wie fachliche und integrationspolitische Notwendigkeiten.

Über die qualitative und quantitative Entwicklung der Ausländersozialberatung gibt u.a. für die Jahre 1993 bis 1995 die Arbeitsstatistik des Sozialdienstes der Caritas für ausländische Arbeitnehmer und ihre Familien Auskunft. Sie wird als Repräsentativerhebung der Arbeit von 78 % der Mitarbeiter dieses Dienstes vom Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz (ism) ausgewertet und zeigt, daß 1995

- 26,4 % der Ratsuchenden 1992 bis 1995 zugewandert waren, also als Neuzugewanderte zu bezeichnen sind,
- 49,2 % Arbeitsmigranten der ersten Generation sind,

- jeder dritte Ratsuchende über 50 Jahre alt ist, also der wachsenden Gruppe der älteren Migranten angehört, für die Probleme der Verrentung und der psychosozialen Situation im Alter im Vordergrund stehen.

Die klassische Eingliederungsberatung und die aus der demographischen Entwicklung sich ergebenden Probleme bleiben bzw. werden die Hauptaufgabenstellung der Migrationssozialdienste. Die Arbeitsmigration ist kein abgeschlossener Prozeß, sie bleibt ein Vorgang, der von der Sozialberatung begleitet werden muß.

Während der Bedarf an Information und Hilfe wächst, ist der Haushaltsansatz des Bundes seit 1992 mit 36 Mio. DM konstant geblieben; rund 600 Beratungsstellen mit rund 900 Sozialberatern werden gemeinsam mit den Ländern finanziert, wobei der Finanzanteil aller Länder insgesamt gesunken ist. Nur in wenigen Fällen erreicht dieser Finanzierungsanteil in einzelnen Ländern die 50 %-Marke.

Auch dies führte dazu, daß - ausgehend von einem Beschluß der Gesundheits- und Frauenministerkonferenz vom Juni 1995 - im Bund-Länder Ausschuß „Ausländerpolitik“ beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung seit 1995 eine Diskussion über (finanzielle) Grundlagen, Organisation, Inhalte und Zielgruppen der Ausländersozialberatung in Gang gekommen ist. Unter Einbeziehung der Meinung der Träger der Ausländersozialberatung ist Ziel dieses Willensbildungsprozesses eine Überarbeitung der seit 1984 geltenden „Grundsätze für Aufgaben, Arbeitsweise und Organisation der Sozialberatung für ausländische Arbeitnehmer und ihre Familien in der Trägerschaft der Arbeiterwohlfahrt, des Deutschen Caritasverbandes und des Diakonischen Werkes (Grundsätze für die Ausländersozialberatung).“

Im Laufe der Diskussion wurde deutlich, daß

- die Sozialberatung „als niederschwelliges Angebot .. zu einem wichtigen Teil der differenzierten Angebotspalette der sozialen Regelversorgung“ (Diakonisches Werk der EKD), sie somit „integraler Bestandteil der Sozialarbeit“ (AWO) geworden ist.
- die Entwicklung der Migration in die Bundesrepublik Deutschland in den letzen Jahrzehnten dazu geführt hat, daß weitere Gruppen von Arbeitsmigranten, die über einen legalen Zugang zum hiesigen Arbeitsmarkt verfügen (Ausnahme: Asylbewerber und Aussiedler, für die andere Dienste zuständig bleiben sollen) von den Angeboten der Ausländersozialberatung erfaßt werden sollen (dies sind z. B. Vertragsarbeitnehmer der ehemaligen DDR, Werksvertragsarbeitnehmer, EU-Freizügigkeitsberechtigte aus anderen EU-Staaten, Entsendearbeitnehmer innerhalb der EU, bleibeberechtigte Ausländer aus anderen Staaten).

- weiterhin der Herkunftssprache als Zugangsinstrument zum Erreichen der jeweiligen Zielgruppe besondere Bedeutung zukommt, ein muttersprachlicher Beratungsansatz also „keine Nationalitätenorientierung im inhaltlich-konzeptionellen Sinn“ (Diakonisches Werk der EKD) bedeutet, sondern eine „Kulturspezifität“ (Deutscher Caritasverband) beinhalten soll.
- Fragestellungen, die sich aus Daueraufenthalt, Pendelmigration, Neuzuzug und Rückkehrüberlegungen zusätzlich ergeben haben, eine Differenzierung und Vertiefung der ursprünglichen Beratungstätigkeit erfordern.
- die Mittler- und Brückenfunktion der Ausländersozialberatung hin zu den anderen sozialen Regeldiensten aber auch zu Netzwerken auf kommunaler und regionaler Ebene (z. B. Ausländerbeiräte, Selbsthilfegruppen, Schulen, Kirchengemeinden) stärker wahrgenommen werden muß.

1.2 Migrationssozialarbeit in Vereinen

Neben die Arbeit der Migrationssozialdienste derjenigen Verbände, die in den Grundsätzen für die Ausländersozialberatung aufgezählt und durch Bund und Länder gefördert werden, ist in den zurückliegenden Jahren die Tätigkeit einer stetig wachsenden Zahl von Gruppierungen getreten, die sich der Arbeit für und mit Migrantinnen und Migranten zuwenden. Viele dieser Initiativgruppen, Emigrantenorganisationen, Förderkreise, Interessengemeinschaften, Nachbarschaftshilfen, Begegnungszentren und Selbsthilfegruppen sind Mitglied im Deutschen Paritätischen Wahlfahrtsverband (DPWV). Dieser gibt die Zahl der 1980 in diesem Bereich tätigen Mitgliedsorganisationen mit ca. 80 an, 1995 waren es über 500. Ehrenamtliche Kräfte und Betroffene, Honorarkräfte, neben- und hauptamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter arbeiten nach Angaben des DPWV in erster Linie in folgenden Bereichen:

- Migrationssozialarbeit in gesonderten Einrichtungen und Diensten für Arbeitsmigrantinnen, Flüchtlinge bzw. Aussiedlerinnen;
- Migrationssozialarbeit in Einrichtungen, Diensten und Initiativen, die auch für Deutsche tätig sind;
- Migrationssozialarbeit in Selbsthilfegruppen/Vereinen und Selbstorganisationen von Emigrantinnen und Emigranten.

Eine „Zentrale Koordinierungsstelle für Ausländerarbeit“ beim DPWV informiert u.a. über EU-Förderprogramme. 1993 - 1995 wurden insgesamt 187 Projekte durch die EU bewilligt. Kinder und Jugendliche, Frauen und Mädchen und ältere Migrantinnen und Migranten waren Hauptzielgruppen dieser Projekte.

2. Wohnen

Die Wohnverhältnisse haben - bei Deutschen wie bei Migranten - großen Einfluß auf die gesamte Lebenssituation. Sie haben Auswirkungen auf die Art des Zusammenlebens innerhalb des Haushalts, auf die Erziehung der Kinder, die Erholung nach der täglichen Arbeit und die Pflege von Kontakten und beeinflussen somit die Chancen in Schule, Ausbildung und Beruf. Für Migranten hat die Wohnsituation auch eine rechtliche Bedeutung hinzu: Im Ausländerrecht ist ausreichender Wohnraum eine Voraussetzung für den Familiennachzug und für die Verfestigung des Aufenthaltsstatus. Daher sollen im folgenden verschiedene Aspekte des Wohnens von Migrantinnen und Migranten erläutert werden.

2.1 Räumliche Verteilung

Da sich die ausländische Bevölkerung bei der Wahl ihres Wohnortes stark von beschäftigungsorientierten Gesichtspunkten leiten läßt, ist ihre räumliche Verteilung - sowohl nach regionalen als auch nach raumstrukturellen Gesichtspunkten - im Bundesgebiet sehr unterschiedlich.
In den vier Flächenländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen wohnen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes[2] über 70 % aller in Deutschland lebenden Ausländer, mehr als ein Viertel allein in Nordrhein-Westfalen. Den größten Anteil an der jeweiligen Gesamtbevölkerung der Bundesländer stellen die Ausländer in Hamburg (16,1 %), Hessen (13,6 %), Berlin (13,0 %) und Baden-Württemberg (12,4 %). In den neuen Bundesländern (ohne Berlin) stellt die ausländische Bevölkerung durchweg weniger als 2,5 % der Gesamtbevölkerung, insgesamt leben dort nur 3 % aller Ausländer.
Bei der raumstrukturellen Verteilung nach Regions- und Siedlungstypen sind Ausländer deutlich überproportional in Städten bzw. Ballungsräumen vertreten. Laut Repräsentativuntersuchung ‘95 des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung[3] leben acht von zehn Ausländern in Wohnorten mit mehr als 100 000 Einwohnern. Bei der deutschen Bevölkerung beträgt dieser Anteil lediglich knapp 60 %.[4]

Verteilung der deutschen und ausländischen Bevölkerung nach Größe des Wohnorts

Ortsgröße	Ausländer	Deutsche
unter 5 000 Einwohner	1,6 %	12,0 %
5 000 bis unter 20 000 Einwohner	8,5 %	16,1 %
20 000 bis unter 100 000 Einwohner	10,2 %	13,6 %
100 000 bis unter 500 000 Einwohner	21,7 %	15,7 %
über 500 000 Einwohner	58,1 %	42,7 %

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung: Repräsentativuntersuchung ‘95

Nach den Ergebnissen des Raumordnungsberichtes 1993 der Bundesregierung weisen die großen Agglomerationsräume in den alten Bundesländern einen mehr als doppelt so hohen Migrantenanteil wie die ländlichen Räume auf, wobei die Kernstädte (Ballungskerne) einen fast dreimal so hohen Anteil haben. Hier erreicht der Migrantenanteil eine durchschnittliche Höhe von 15 % an der Gesamtbevölkerung, während er in einigen Fällen deutlich darüber liegt.[5] An der Spitze der deutschen Großstädte steht Frankfurt am Main mit einem Ausländeranteil von 29 %, gefolgt von Stuttgart (24 %) und München (23 %).[6]

Die Verteilung der verschiedenen Nationalitäten ist dabei keineswegs einheitlich. Menschen aus der Türkei sind beispielsweise überdurchschnittlich stark in Regionen vertreten, deren Industrie vom Bergbau sowie der Eisen- und Stahlerzeugung geprägt ist: In Gelsenkirchen, Salzgitter, Duisburg, Herne und Bottrop ist über die Hälfte aller Migranten türkischer Staatsangehörigkeit.[7]

Nach der Raumordnungsprognose 2010, die die Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau erstellt hat, werden die Zielgebiete der künftigen Migranten überproportional auch weiterhin die hochverdichteten Räume in den alten Bundesländern sein.[8]

Innerhalb der Großstädte ist die Verteilung der ausländischen Wohnbevölkerung über die Stadtteile oft sehr unterschiedlich, mancherorts bestehen nationale Schwerpunkte. Die Diskussion über diese Tatsache wird unter den Stichwörtern „Kolonie“ oder „Ghetto“ geführt, je nachdem, welche Aspekte im Vordergrund stehen. Als „Kolonien“ betrachtet, bieten sie Möglichkeiten der Identifikation und der emotionalen Stabilisierung in allen Phasen der Migration. Sie gewähren Schutz vor Diskriminierung und Marginalisierung und stellen vertraute Räume dar, in denen die für die jeweilige ethnische Gruppe bedeutsamen Einrichtungen, z.B. Gebetsräume, geschaffen werden können. Betrachtet man hingegen Stadtteile mit hohem Anteil nichtdeutscher Bevölkerung im negativen Sinne als „Ghetto“, so werden die problematischen Seiten deutlich: der verstärkte Wegzug der deutschen Bewohner; hohe Anteile nichtdeutscher Kinder und Jugendlicher in Kindergarten und Schule; wenige Kontakte und Berührungsmöglichkeiten mit der deutschen Umgebung. Daß innerhalb einer Stadt immer auch Quartiere bestehen, die vielfältige kulturelle und soziale Unterschiede aufweisen, bleibt davon unberührt.

2.2 Chancen auf dem Wohnungsmarkt

Wie bereits in den früheren Berichten der Beauftragten ausgeführt, scheinen der ausländischen Bevölkerung im allgemeinen nur bestimmte Segmente des Wohnungsmarktes offenzustehen. Gruppenmerkmale wie der Rechtsstatus oder die Nationalität sowie individuelle Merkmale (Familiengröße, Einkommen, Motive der Wanderung, sozialer Status) haben Einfluß auf die Chancen, angemessene Wohnungen in den von ihnen gewünschten Wohngegenden zu finden. Die Chancen sind im allgemeinen geringer als die der deutschen Bevölkerung, so daß Migran-

tenfamilien meist in Gebieten mit niedrigem Status wohnen: in Spekulationsobjekten, Häusern schlechter Bausubstanz, in schlechter Lage, in dicht besiedelten peripheren Hochhaussiedlungen; in Wohnquartieren also, die für andere Bevölkerungsgruppen unattraktiv sind. Ausländische Familien wohnten zunächst häufig in den Innenstädten der Großstädte, verließen diese Stadtviertel jedoch, als diese saniert und damit teurer wurden. Sie zogen an den Stadtrand. Mittlerweile beziehen Migrantenfamilien auch alte Häuser in Dörfern, falls der Arbeitsweg dies zuläßt.

Die Gründe für die Benachteiligungen auf dem teilweise angespannten Wohnungsmarkt sind vielfältig. Zum Teil können Migranten aufgrund geringerer Einkommen höhere Mieten nicht bezahlen, haben jedoch einen relativ großen Wohnraumbedarf, da die Haushalte größer sind. Zudem werden Ausländer von einigen Vermietern diskriminiert, so daß ihnen keine andere Wahl bleibt, als unattraktive Wohnquartiere zu beziehen. Laut Repräsentativuntersuchung ‘95 sind die häufigsten Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche Wohnraummangel und zu hohe Mieten (von 66 bzw. 62 % der Befragten genannt). Die lange Zeit der Suche folgt an dritter Stelle (44 %). Ein Drittel gibt an, Schwierigkeiten gehabt zu haben, weil Vermieter Ausländer ablehnen. Im Vergleich zur Untersuchung von 1985 wird deutlich, daß sich die Probleme von Migranten am Wohnungsmarkt verändert haben: Damals wurde die ablehnende Haltung der Vermieter gegenüber Ausländern als größtes Problem genannt, während Wohnraummangel nur an fünfter Stelle stand.[9]

2.3 Ausgewählte Strukturdaten

2.3.1 Haushaltsgröße

Ausländische Haushalte sind zum Teil größer als Haushalte der deutschen Wohnbevölkerung. So ist laut Repräsentativuntersuchung ‘95 der Anteil der Ausländer, die in Haushalten mit fünf oder mehr Personen leben, doppelt so hoch wie derjenige der Deutschen (16,5 % gegenüber 8,2 %). 40 % der befragten Ausländer gaben an, in Ein- oder Zwei-Personen-Haushalten zu wohnen, was andererseits für jeden zweiten Deutschen zutrifft.

Deutsche und Ausländer nach Haushaltsgröße

Haushaltsgröße	Ausländer	Deutsche
1 Person	16,9 %	18,6 %
2 Personen	22,6 %	33,6 %
3 Personen	18,7 %	21,5 %
4 Personen	25,0 %	18,1 %
5 und mehr Personen	16,5 %	8,2 %

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung: Repräsentativuntersuchung ‘95

Betrachtet man die verschiedenen Nationalitäten einzeln, so fällt auf, daß überdurchschnittlich viele Türken in großen Haushalten mit fünf oder mehr Personen leben (23 %). Dagegen hat sich die Haushaltsgröße der in Deutschland lebenden Italiener und Griechen derjenigen der deutschen Bevölkerung weitgehend angenähert. Bei den Single-Haushalten sind diese beiden Gruppen sogar stärker vertreten als die Deutschen.
Festhalten läßt sich außerdem, daß sich die Unterschiede in den Haushaltsgrößen in der Vergangenheit stark verringert haben: Der Anteil der Haushalte mit fünf und mehr Mitgliedern ist seit der Repräsentativuntersuchung 1985 von 27,4 % auf 16,5 % zurückgegangen.[10]

2.3.2 Wohnraumversorgung

Die Ergebnisse der Wohnungsstichprobe von 1993[11] zeigen, daß Ausländer sehr viel schlechter mit Wohnraum versorgt sind als Deutsche. So ist die durchschnittliche Wohnfläche ausländischer Hauptmieterhaushalte - obwohl ausländische Haushalte im Vergleich größer sind als deutsche - mit 66 qm um 2 qm kleiner als der entsprechende Wert für die deutsche Bevölkerung.[12] Während sich für jeden Angehörigen eines Hauptmieterhaushaltes mit ausschließlich ausländischen Personen im Durchschnitt eine Wohnfläche von 21 qm und 1,1 Räume ergeben, errechnen sich für Haushalte, die ausschließlich von Deutschen gebildet werden, die entsprechenden Werte 33 qm und 1,8 Räume. Bereits bei ausländischen Haushalten mit vier Personen ist die Anzahl der Räume kleiner als die Zahl der Bewohner. Mit zunehmender Haushaltsgröße verschlechtert sich das Verhältnis zwischen Wohnfläche und Personenzahl weiter.[13]

2.3.3 Wohnverhältnis

Der weitaus größte Teil der Ausländer, nämlich 90 %, lebt in einer Mietwohnung bzw. einem gemieteten Haus. Der Anteil der Besitzer von Eigenheimen oder Eigentumswohnungen beträgt 6,5 %, in Wohnheimen bzw. Gemeinschaftsunterkünften wohnen 3,3 % der im Rahmen der Repräsentativuntersuchung ‘95 Befragten. Nach den Ergebnissen der Repräsentativuntersuchungen 1980 und 1995 hat sich somit der Anteil der Eigentümer verdreifacht, wohingegen die Zahl derer, die gemeinschaftlich untergebracht sind, auf ein Drittel gesunken ist.[14]
Dennoch besteht weiterhin ein großer Unterschied zu den Wohnverhältnissen der Deutschen, die nach Angaben des Statistischen Bundesamtes zu 55 % Mieter und zu 43 % Eigentümer sind.[15]
Den höchsten Anteil an Eigentümern von Wohnraum weisen mit 9,8 % die Italiener und mit 7,4 % die Griechen auf. Von den ausländischen Mietern bewohnen 22 % eine Sozialwohnung,

was einen Rückgang um 5 Prozentpunkte seit der Repräsentativuntersuchung von 1985 bedeutet.[16]

Überraschenderweise unterscheiden sich die Wohnverhältnisse der ehemaligen Vertragsarbeitnehmer aus Vietnam in Ostdeutschland nicht gravierend von den Wohnverhältnissen der in den westlichen Bundesländern befragten Migranten. Obwohl die vietnamesischen Migranten zu Zeiten der DDR überwiegend in Betriebswohnheimen untergebracht waren, leben heute nur noch 5,8 % in Gemeinschaftsunterkünften. 93 % wohnen zur Miete oder zur Untermiete und - was den größten Unterschied zu den anderen Migranten darstellt - weniger als 1 % besitzt ein Eigenheim.[17]
Eine deutlichere Ausnahme hinsichtlich der Wohnverhältnisse stellen die Gruppen der polnischen Werkvertragsarbeitnehmer, Gastarbeitnehmer und Saisonarbeiter dar. Der Anteil derjenigen, die in einer Gemeinschaftsunterkunft leben, beträgt hier - je nach Gruppe - zwischen 30 % und 75 %. Ein Großteil von ihnen (ca. 90 %) teilt das Zimmer mit mindestens einer weiteren Person.[18]

2.3.4 Wohnungsausstattung

Nahezu alle ausländischen Haushalte verfügen heute über Küchen (98 %) und Bäder bzw. Duschen (96 %) innerhalb ihrer Wohnungen, so daß hier von einer weitgehenden Annäherung an den Standard deutscher Wohnungen gesprochen werden kann. Größere Unterschiede lassen sich dagegen hinsichtlich des Vorhandenseins von Zentralheizung und Balkon oder Terrasse feststellen. Während neun von zehn Deutschen eine Wohnung mit Zentralheizung bewohnen, trifft dies nur für drei Viertel der Ausländer zu. Lediglich 40 % der Migranten in Deutschland verfügen über Wohnungen mit Balkon oder Terrasse.[19]

2.3.5 Mietkosten

Die durchschnittliche monatliche Kaltmiete ausländischer Hauptmieterhaushalte beträgt nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Wohnungsstichprobe 1993) 643 DM. Fast neun von zehn Mietern bezahlen unter 1 000 DM, knapp vier von zehn weniger als 500 DM. Trotz der insgesamt schlechteren Wohnsituation (Ausstattung; Wohnfläche pro Haushaltsmitglied) liegt die Miete somit über der durchschnittlichen Miete deutscher Haushalte, welche 568 DM beträgt.[20]
In Relation zur Wohnungsgröße ergibt sich bei ausländischen Haushalten ein Quadratmeterpreis von 9,82 DM, dem bei deutschen Mietern ein Preis von 8,56 DM gegenübersteht.[21] Die

durchschnittliche Mietbelastung in reinen Migranten-Haushalten liegt bei 20,8 % des Haushalts-Nettoeinkommens und entspricht damit in etwa der Mietbelastung deutscher Haushalte.[22]

2.4 Subjektive Einschätzung der Wohnungssituation

In der MARPLAN-Untersuchung[23] von 1996 zeigten sich 70 % der Befragten sehr zufrieden oder zufrieden mit ihrer Wohnung, ein Viertel ist nicht ganz zufrieden und 4,3 % sind sehr unzufrieden. Jeder achte gab bei der Frage, was ihm persönlich zur Zeit am meisten Sorgen und Schwierigkeiten bereite, an, die eigene Wohnung sei zu teuer, jeder zehnte fand sie zu klein bzw. schlecht.[24]

3. Gesundheit

Dem Folgenden liegt ein Verständnis von Gesundheit zugrunde, das neben dem physischen auch das psychische und soziale Wohlergehen als zur Gesundheit gehörend betrachtet. Da Ursachen von Krankheiten ebenfalls in der sozialen Situation liegen, spielen auch viele der in anderen Kapiteln dieses Berichts beschriebenen Aspekte für die gesundheitliche Verfassung der Migrantinnen und Migranten eine Rolle.

3.1 Einige Indikatoren für den Gesundheitsstatus der ausländischen Bevölkerung

Wie bereits in den beiden vorherigen Berichten der Beauftragten bemängelt, fehlen repräsentative Untersuchungen über den Gesundheitszustand der ausländischen Bevölkerung. Das Bundesministerium für Gesundheit erachtet solche Untersuchungen als sinnvoll, berücksichtigt jedoch nur bei drei Forschungsvorhaben und Studien (HIV/AIDS und STD-Prävention und nationale Grenzen, Staatliche Leistungen an Asylbewerber und andere Ausländer im innereuropäischen Vergleich, Studie zur Herz-Kreislauf-Sterblichkeit der in Deutschland lebenden Türken) die ausländische Bevölkerung. Damit bleiben 8,6 % der Bevölkerung Deutschlands bei Studien in der Regel unbeachtet. Dies wiegt umso schwerer, als es sich um einen Teil der Bevölkerung handelt, für den aufgrund der Arbeits- und Wohnsituation sowie migrationsbedingter psychischer und physischer Belastungen von einer erheblichen gesundheitlichen Beeinträchtigung auszugehen ist. Um hier Abhilfe zu schaffen, könnten vorhandene Daten in der Gesundheitsberichterstattung des Bundes und der Länder veröffentlicht werden. Die Beauftragte hat sich zudem an die International Organisation of Migration (IOM) , die entsprechende Studien in an-

deren Ländern erstellt, gewandt, um auch einige Forschungsvorhaben in Deutschland anzuregen.

Im folgenden werden einige der verfügbaren, aussagekräftigen Indikatoren dargestellt.

3.1.1 Müttersterblichkeit

Die Rate der Müttersterbefälle bei ausländischen Frauen betrug 1995 nach Angaben des Statistischen Bundesamts je 100 000 Lebendgeborene 8,2 und beträgt damit gegenüber der deutscher Frauen (4,1) das Doppelte. Seit 1991 ist eine leichte Abnahme der Müttersterblichkeit ausländischer Frauen zu verzeichnen.

3.1.2 Säuglingssterblichkeit

Von 1 000 Lebendgeborenen ausländischen Kindern starben laut Statistischem Bundesamt 1995 im ersten Lebensjahr durchschnittlich 6,5 Kinder, bei deutschen waren es 5,1 Kinder. Damit liegt die Sterblichkeit ausländischer Säuglinge und Kleinkinder um 20 % höher als die der deutschen Vergleichsgruppe.

3.1.3 AIDS/HIV

Das AIDS-Fallregister des Robert-Koch-Instituts gibt Auskunft über AIDS-Patienten mit ständigem Wohnsitz in Deutschland. Der Anteil AIDS-kranker Migrantinnen und Migranten betrug 1995 12,4 %; knapp 60 % davon stammen aus Europa einschließlich der Türkei. Die HIV-Ambulanz der Universitätsklinik Frankfurt am Main und des Robert-Koch-Instituts stellten fest, daß HIV-infizierte Migranten erst in fortgeschrittenerem Krankheitsstadium eine Behandlung beginnen als dies Deutsche tun. [25]

3.1.4 Arbeitsunfälle

Im Vergleich zu deutschen scheinen ausländische Beschäftigte etwas stärker von Arbeitsunfällen betroffen zu sein, die zu einem Arztbesuch oder Krankenhausaufenthalt führen (6,0 % bzw. 8,2 % der Beschäftigten). In der Altersgruppe der 41- bis 60jährigen erwerbstätigen Migrantinnen und Migranten passieren anteilmäßig doppelt so viele Arbeitsunfälle wie bei deutschen Beschäftigten (siehe Tabelle 35a im Anhang). Betrachtet man die von Arbeitsunfällen Betroffenen nach der Beschäftigtenstruktur, so ist bei Migrantinnen und Migranten die Gruppe der Facharbeiter und der Angestellten anteilmäßig stärker vertreten als bei Deutschen (siehe Tabelle 35b im Anhang).

3.1.5 Subjektive Einschätzung des Gesundheitszustands

Eine Befragung älterer Migrantinnen und Migranten ergab, daß ca. 45 % der Interviewten ihren Gesundheitszustand als schlecht einschätzen. Verglichen mit Ergebnissen einer Befragung deutscher Senioren, waren ältere Migrantinnen und Migranten wesentlich häufiger von körperlichen Erkrankungen und Behinderungen beeinträchtigt. Darüber hinaus spielen auch psychische Beeinträchtigungen eine erhebliche Rolle.[26]
Zusammengefaßt zeigen die herangezogenen Indikatoren, daß der Gesundheitszustand der ausländischen im Vergleich zur deutschen Bevölkerung schlechter ist.

3.2 Beteiligung an präventiven Angeboten

3.2.1 Schwangerschaftsuntersuchungen

Eine Auswertung der Perinatal-Erhebung der Ärztekammer Nordrhein (1993) ergab, daß sich 89,2 % der schwangeren Deutschen vor der 13. Schwangerschaftswoche einer Erstuntersuchung unterziehen, jedoch nur 69,5 % Schwangerer aus Mittelmeerländern und 58,4 % Schwangerer aus Osteuropa. Eine Analyse der Anzahl der Vorsorgeuntersuchungen führt zu ähnlichen Ergebnissen: 10 und mehr Vorsorgeuntersuchungen nahmen ca. 80 % der Deutschen, jedoch nur 56 % der Schwangeren aus Mittelmeerländern und 54 % der werdenden Mütter aus osteuropäischen Staaten in Anspruch.

3.2.2 Impfprophylaxe

Im Rahmen von Einschulungsuntersuchungen wird auch der Impfstatus der Kinder erhoben. Dazu werden Impfbücher ausgewertet. Bei ausländischen Kindern fehlt dieses allerdings häufig: bei den Einschulungsuntersuchungen im Saarland legten 91 % der deutschen, aber nur 60,4 % der ausländischen Kinder ein Impfbuch vor. In Baden-Württemberg hatten 1996 85,6 % der deutschen und ca. 70 % der ausländischen Schulanfänger ein Impfbuch. Die Gründe für das Fehlen dieses Dokuments bei ausländischen Kindern sind vielfältig: im Herkunftsland werden Impfungen nicht dokumentiert, das Impfbuch geht bei der Ausreise oder Flucht verloren. Die folgenden Daten beziehen sich nur auf Kinder mit vorgelegtem Impfbuch.

Impfstatus (ungeimpft) der Schulanfänger 1996 bei der schulärztlichen Untersuchung in Baden-Württemberg

	Deutsche	Ausländer
Polio	1,1 %	2,6 %
Diphtherie	1,3 %	2,4 %
Tetanus	1,2 %	2,3 %

Quelle: Landesgesundheitsamt Baden-Württemberg

Wie die Tabelle zeigt, ist der Anteil der ungeimpften Schulanfänger insgesamt gering, liegt jedoch bei ausländischen Schulanfängern durchschnittlich doppelt so hoch wie bei deutschen.

Laut statistischen Angaben aus dem Saarland sind dort 85 % der ausländischen Kinder vollständig gegen Diphtherie, Tetanus und Polio geimpft, deutsche Kinder zu 94 %.

Die zwei herangezogenen Beispiele machen deutlich, daß präventive Angebote von der ausländischen Bevölkerung noch nicht im gleichen Umfang wahrgenommen werden wie von Deutschen. Es ist zu vermuten, daß die ausländische Bevölkerung nicht genug in das präventive System des deutschen Gesundheitswesens eingebunden ist.

3.3 Krankenbehandlung - Defizite und Modellhaftes

Wie in den Berichten der Beauftragten 1993 und 1995 dargestellt wurde, ergeben sich bei der medizinischen Versorgung der ausländischen Bevölkerung eine Reihe von Problemen. Hier sind sowohl Informationsdefizite über Angebote des Gesundheitssystems als auch Verständigungsschwierigkeiten in der Beziehung zwischen Patient und medizinischem Personal zu nennen. Diese gehen über die rein sprachliche Ebene hinaus und beinhalten auch kulturelle Unterschiedlichkeiten, z. B. den Stellenwert von Krankheiten oder Erklärungsmuster für Erkrankungen. Gerade der letztgenannte Aspekt kann den gesamten Behandlungsprozeß erheblich erschweren oder gar stören. Bedauerlicherweise spielen in der Aus- und Fortbildung der in Gesundheitsberufen Tätigen ethnomedizinische Inhalte bislang kaum eine Rolle, obwohl dies in den verschiedenen Ausbildungsordnungen in vorgesehene Fächer integriert werden könnte. In der Krankenpflegeausbildung z. B. könnten „Grundlagen der Psychologie, Soziologie und Pädagogik“ sowie „Umgang mit Patienten unter Berücksichtigung ihrer physischen und psychosozialen Bedürfnisse“ genutzt werden, um entsprechende Inhalte zu vermitteln.

Eine Umfrage der Wohlfahrtsverbände in ihren Beratungsstellen zur Situation von Ausländern ohne legalen Status zeigte, daß die medizinische Versorgung von Illegalen nicht sichergestellt ist. Eine medizinische Grundversorgung muß jedoch im Interesse des einzelnen und der Allgemeinheit gesichert sein, schon um die Verbreitung ansteckender Krankheiten zu verhindern. In Berlin gibt es eine ganze Reihen von Angeboten, z. B. für Obdachlose, die auch Illegalen offenstehen.

Vereinzelt gibt es Ansätze, die zu einer besseren gesundheitlichen Versorgung der ausländischen Bevölkerung beitragen. Dazu gehören sowohl Maßnahmen in Regeldiensten als auch

solche, die als Vereine oder Initiativen das Regelangebot ergänzen. Einige seien hier exemplarisch genannt.

Zu einer Verringerung der sprachlichen Probleme tragen z. B. Volkhochschulkurse Türkisch am Krankenbett, der Dolmetschereinsatz an der Universitätsklinik Eppendorf, wo Dolmetscher bereits über das geplante Maß hinaus zum Einsatz kommen oder die Ausbildung von Sprachmittlern durch das ethnomedizinische Zentrum in Hannover bei.

Broschüren, die der Information und Aufklärung dienen, werden z. B. von regionalen Initiativen, der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (Entwicklungskalender für Kinder bis zum 18. Monat, Information über Krebs, Verhütung und zur AIDS-Aufklärung), vom Wissenschaftlichen Institut Deutschlands (WIAD) e. V. (AIDS) und pro familia (Familienplanung, Sexualität) erstellt. Schwierigkeiten bereiten dabei die kultursensible Erstellung und Übersetzung wie auch die effektive Verbreitung der Broschüren.

Hilfe bei psychischen Erkrankungen bieten z. B. eine modellhafte Abteilung am Landeskrankenhaus Marburg, das Internationale Familienzentrum in Frankfurt/M. e. V., zu dem seit letztem Jahr eine Internationale Tagesstätte für psychisch Kranke gehört sowie einige psychotherapeutische und psychiatrische Kliniken (z. B. Universitätsklinikum Essen, Frankfurt/Höchst, Hochsauerlandklinik), die z. T. aufgrund entsprechenden Fachpersonals spezielle Angebote für Migranten machen. Um auf die bereits bestehenden Möglichkeiten psychotherapeutischer Behandlung türkischer Patienten hinzuweisen und die Qualität der Maßnahmen zu verbessern, hat sich 1994 ein Arbeitskreis Türkischsprachiger PsychotherapeutInnen gegründet, der mittlerweile nicht nur in ganz Deutschland, sondern auch in Österreich und der Schweiz tätig ist.

Die Universitätsklinik in Freiburg/Brsg. verfügt über ein spezielles Angebot für Kinder mit ausländischem Paß.

Das ethnomedizinische Zentrum in Hannover sensibilisiert u. a. mittels Schulung von Sprachmittlern und Fachtagungen die interessierte Öffentlichkeit für Aspekte der gesundheitlichen Versorgung von Migranten und führt darüber hinaus gesundheitsfördernde Maßnahmen z. B. bei der AIDS-Aufklärung durch. Ein ähnliches Zentrum soll in Berlin eröffnet werden. Das neu entstandene Gesundheitszentrum für MigrantInnen in Köln ist eine Anlauf-, Informations-, Beratungs- und Vermittlungsstelle für erkrankte Migrantinnen und Migranten in Köln. Donna mobile ist eine mobile Gesundheitsberatung für Migrantinnen und ihre Familien, die in verschiedenen Stadtteilen Münchens muttersprachliche Angebote der Information und Prävention macht.

Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung fördert im Rahmen mehrerer Modellprojekte Qualifizierungsmöglichkeiten für ausländische Frauen und Mädchen in den Bereichen Alten-, Kranken- und Familienpflege, was zu einer Verbesserung der gesundheitlichen Versorgung von Migranten beitragen kann.

Auch an Gesundheitsämtern werden Projekte für Migrantinnen und Migranten durchgeführt. Die Beauftragte koordiniert einen bundesweiten Arbeitskreis Migration und öffentliche Gesundheit, der zum einen die im öffentlichen Gesundheitsdienst für Migrantinnen und Migranten bestehenden Angebote sammelt und deren Zusammenarbeit verbessert. Darüber hinaus hat der Arbeitskreis es sich zur Aufgabe gemacht, die Institutionen des öffentlichen Gesundheitsdienstes für die gesundheitlichen Probleme von Migranten zu sensibilisieren, bestehende Defizite zu beschreiben und für deren Abbau Lösungen zu erarbeiten. Ein regelmäßig erscheinender Infodienst trägt zum Informationsaustausch bei.

Formal stehen alle Einrichtungen des Gesundheitswesens auch der ausländischen Bevölkerung offen. Die angeführten Beispiele zeigen jedoch, daß in der Praxis zusätzliche Anstrengungen notwendig sind, damit die bestehenden Dienste des Gesundheitswesens von der ausländischen Bevölkerung adäquat genutzt werden. Die aktuelle Diskussion über das Gesundheitswesen beinhaltet neben ökonomischen Überlegungen auch solche der Qualitätssicherung. Im Rahmen letzterer sollte auch das Kriterium Eingang finden, daß alle zugangsberechtigten Personen bestehende Angebote auch tatsächlich ausreichend wahrnehmen können.

3.4 Psychosoziale Situation und Versorgung

Vorurteile, Rechtsunsicherheit, unklare Lebensperspektive, Arbeitslosigkeit, Trennung von engen Familienangehörigen, Anpassungsleistungen sowie der Verlust gewohnter Traditionen können als so belastend empfunden werden, daß institutionelle Hilfe zur Bewältigung dieser Probleme notwendig wird. Beratung wird vor allem durch die Wohlfahrtsverbände, aber auch durch Vereine wie z. B. das oben genannte Familienzentrum in Frankfurt/M. oder das Gesundheitszentrum für Migrantinnen in Köln angeboten.
Auch für Folteropfer und traumatisierte Flüchtlinge gibt es vereinzelt spezielle Therapieangebote.
Im Rahmen psychotherapeutischer Behandlungen bekommen kulturelle Unterschiede und Schwierigkeiten der sprachlichen Verständigung ein besonderes Gewicht, da diese hierbei eine noch größere Rolle spielen als bei Behandlungen, die sich auch auf physiologische Meßwerte stützen können. Dies erfordert von Psychotherapeuten einen besonders sensiblen Umgang mit

üblichen Deutungsmustern und Therapieformen bis hin zu einer gründlichen methodischen Reflexion und Erweiterung ihrer Arbeitsweise.[27]

3.5 Sucht

Über Suchtverhalten und das Ausmaß von Suchterkrankungen bei Migrantinnen und Migranten ist wenig bekannt. Die Jahresstatistik 1995 der ambulanten Beratungs- und Behandlungsstellen für Suchtkranke in der Bundesrepublik Deutschland weist auf erhebliche Unterschiede der Suchtproblematik bei Deutschen und Migranten hin. Bei ausländischen Klienten überwiegt die Abhängigkeit von Opiaten, während Alkoholismus selten vorkommt. Kaum Unterschiede gibt es zwischen EU-Bürgern und Drittstaatern.[28]

Häufigster Gegenstand der öffentlichen Diskussion ist der Mißbrauch von Substanzen, die unter das Betäubungsmittelgesetz fallen. Für Ausländer können Verurteilungen wegen Verletzung des Betäubungsmittelgesetzes zu ausländerrechtlichen Sanktionen führen. Darüber geraten andere Suchtformen, wie z. B. Tablettensucht, Alkoholismus oder Spielsucht aus dem Blickfeld.

Für drogenabhängige Migrantinnen und Migranten sind vereinzelt spezifische Projekte entstanden, zu denen Migranten z. B. aufgrund der dort tätigen ausländischen Fachkräfte eher Zugang finden als zu bestehenden Regelangeboten. Zu nennen sind z. B. Dömus in Nürnberg oder AKAM in Berlin. Von einem annähernd flächendeckenden Angebot kann jedoch keine Rede sein, so daß diese dringend auf Hilfe angewiesene Klientel häufig nicht oder nur schlecht versorgt bleibt.

Die Deutsche Hauptstelle gegen die Suchtgefahren hat im November diesen Jahres ihren bundesweiten Fachkongreß dem Thema „Sucht und Migration“ gewidmet.

3.6 Behinderungen

Ausländische Behinderte sind vielfach nicht ausreichend in bestehende Maßnahmen und Selbsthilfegruppen einbezogen. Diese Lücke scheint z. T. von Vereinen für ausländische Familien mit behinderten Kindern gefüllt zu werden. Hier sind beispielsweise Ilkcandal in Bremen oder der Türkische Verein zur Förderung Behinderter e. V. in Nürnberg zu nennen. (Zu rechtlichen Aspekten siehe IV , 2.1.1.2. in diesem Bericht)

3.7 Empfehlungen

Die Beauftragte erachtet es als notwendig,

- repräsentative Studien über Aspekte des Gesundheitszustands der ausländischen Bevölkerung zu erstellen und diese Gruppe bei Vorhaben der Gesundheitsforschung endlich angemessen zu berücksichtigen.
- Maßnahmen zu ergreifen, die die Beteiligung der ausländischen Bevölkerung an präventiven Angeboten verbessern.
- Angebote so zu gestalten, daß auch ausländische Behinderte, Suchtkranke und AIDS-Kranke erreicht werden.
- daß bestehende Angebote der gesundheitlichen Versorgung, die sich speziell an Migrantinnen und Migranten richten, über ihren Wirkungskreis hinaus bekannt gemacht und vernetzt werden.
- daß die in Heilberufen Tätigen im Rahmen von Aus- und Fortbildung angemessen für Spezifika im Umgang mit ausländischen Patienten vorbereitet werden. Dies muß in der Ausbildungszieldefinition, der Festlegung von Prüfungsinhalten und in den Unterrichtsveranstaltungen Berücksichtigung finden.

4. Kultur

Der Begriff „Kultur“ zählt zu den schillerndsten im Rahmen der Diskussion um Integration und Segregation. Die Kultur wird zum Kronzeugen herangezogen, wenn vor einer „kulturellen Überfremdung“ Deutschlands gewarnt wird. Die Kultur gilt anderen dagegen als Hauptprofiteur einer „multikulturellen Gesellschaft“. Obwohl eine allgemeingültige, allgemein akzeptierte und allgemein verständliche Definition von Kultur unmöglich erscheint, wird die Unterscheidung von Kultur und Ausländer-Kultur oft einfach hingenommen.

4.1 Kultur und Ausländer-Kultur

Kultur gilt üblicherweise nur dann als Ausländer-Kultur, wenn ausländische Künstler, die in Deutschland leben und arbeiten, Ausländer, die in Deutschland leben und arbeiten, zu ihrem Thema machen.

Dieser stark eingeschränkte Begriff der Ausländer-Kultur führt zur Schaffung von Förder-, Rezeptions- und Rezensions-Reservaten, die ausländische Künstlerinnen und Künstler auf bestimmte Rollen und Themen festlegen und ihrer Wahrnehmung mehr schaden als nützen.

4.1.1 Der Adelbert-von-Chamisso-Preis

Mit dem 1985 ins Leben gerufenen, von der Robert Bosch Stiftung getragenen und von der Bayerischen Akademie der Schönen Künste (bis 1995 in Zusammenarbeit mit dem Institut Deutsch als Fremdsprache der Universität München) vergebenen Adelbert-von-Chamisso-Preis, soll darauf hingewiesen werden, daß es eine deutsche Literatur gibt, deren Autoren, wie der einst nach Deutschland geflüchtete Franzose Adelbert von Chamisso, einem anderen kulturellen Hintergrund entstammen als dem deutschen.[29]

Die Robert Bosch Stiftung begründete ihre Initiative wie folgt: „Mit der wachsenden internationalen Verflechtung und der steigenden Zahl der Ausländer, die im deutschen Sprachgebiet leben, ist auch der Kreis derer größer geworden, die ihre Erfahrungen in der deutschen Sprache niederschreiben, obwohl diese nicht ihre Muttersprache ist. Wo dabei inhaltlich und formal gewichtige Texte entstehen, werden der deutschen Literatur neue Perspektiven eröffnet, und der Ausländer erweist sich durch nur ihm mögliche Beiträge als eigenständiger kultureller Partner.“[30] Worin diese spezielle, oft als Bereicherung empfundene Qualität liegt wird auch unter Autorinnen und Autoren ausländischer Herkunft heftig diskutiert.

Eine bewußtere Wahrnehmung dieser Literatur setzte erst zum Ende der 70er Jahre ein. So wurde sie beispielsweise zum Thema führender deutscher Kulturzeitschriften.[31] Im Selbstverlag oder in kleinen deutschen Verlagen erschienen erste Veröffentlichungen von Rafik Shami (der 1993 den Chamisso-Preis erhielt, nachdem ihm 1985 bereits der Förderpreis zugesprochen worden war), Franco Biondi und Gino Chiellino (die gemeinsam den Chamisso-Preis 1987 erhielten), Jusuf Naoum oder Yüksel Pazarkaya (Chamisso-Preis 1989). Von noch größerer Bedeutung waren die ersten Anthologien zur „Gastarbeiterliteratur“.[32] „Diese `Literatur der Betroffenheit´ ging von der politisch-sozialen Situation der Migranten aus und setzte auf die Entwicklung einer neuen Migranten- und Ausländerkultur und ihren Beitrag zu einer multikulturellen Gesellschaft in Deutschland.“[33]

Heute wollen sich jedoch Autoren wie Rafik Shami und insbesondere jüngere Autoren wie José F.A. Oliver (Chamisso-Förderpreis 1997) oder Zafer Senocak (Chamisso-Förderpreis 1988) nicht mehr auf die „Gastarbeiterliteratur“ festlegen lassen, beklagen das Schubladendenken der deutschen Literaturkritik und bezeichnen sich in diesem Zusammenhang provokativ als „Autoren zweiter Klasse“.[34]

Neben der Schwierigkeit allzu oft auf das Thema der Migration festgelegt zu werden, stehen die meisten dieser Autoren zudem vor der Hürde, für ihre Literatur ein größeres Publikum zu finden.

4.2 Ausländer-Kultur unter Ausschluß der deutschen Öffentlichkeit

Die Gründung einer Reihe von Diskotheken, in denen mehrheitlich türkische Jugendliche verkehren und in denen türkische Musik gespielt wird sowie die Veranstaltung großer Musik-Festivals mit Künstlern aus der Türkei in zahlreichen deutschen Städten haben erstmals die Aufmerksamkeit einer breiteren Öffentlichkeit auf eine Entwicklung gelenkt, deren Anfänge in den frühen 70er Jahren liegen. Die Migrantinnen und Migranten reagieren auf die weitgehende Nichtrepräsentanz und Nichtbeachtung im deutschen Kulturbetrieb mit dem Aufbau eigener Strukturen auch in diesem Bereich, die unabhängig neben dem deutschen Kulturbetrieb existieren. Diese Reaktion wird häufig als weiterer Beweis für die Abkehr dieser Bevölkerungsgruppen von der deutschen Gesellschaft gewertet. Dabei vollzieht sich der Ausschluß der deutschen Öffentlichkeit aus diesem spezifischen Kulturbetrieb nicht allein dadurch, daß diese nunmehr selbst - wie beispielsweise jugendliche Ausländer in einigen Diskotheken - nicht erwünscht ist, sondern auch durch die Indifferenz des deutschen Publikums.

Eigens von Migrantinnen und Migranten für bestimmte Migrantengruppen organisierte Veranstaltungen kultureller Art waren und sind in Deutschland eher die Regel als die Ausnahme. Die Art der Veranstaltungen reichen von Lesungen über Konzerte bis zu Kinovorführungen und dienen nicht nur der Rückbesinnung auf die Heimat, sondern auch dazu, Kontakt zu halten mit den kulturellen Entwicklungen in den Herkunftsländern. Sie dürfen gerade deshalb in ihrer integrativen Bedeutung nicht unterschätzt werden.

5. Medien

Die modernen Massenmedien - neben Zeitungen und Zeitschriften, Hörfunk und Fernsehen zunehmend auch Datenträger wie CD-ROM oder Internet - beeinflussen auch den Bereich der Ausländerpolitik entscheidend. Gerade in unserer Medien- und Kommunikationsgesellschaft ist die Art und Weise der Repräsentation ausländischer, ethnischer oder religiöser Minderheiten durch und in den Medien nicht nur für deren Fremd-, sondern auch für deren Selbstwahrnehmung von entscheidender Bedeutung. Stars in Spielfilmen oder Serien laden zur Identifikation ein und erreichen teilweise Vorbildfunktion. Nachrichtensprechern, Kommentatoren und anderen Medienpersönlichkeiten wird eine hohe Kompetenz und Glaubwürdigkeit zugeschrieben. Reportagen zu unterschiedlichen Themen beeinflussen das gesellschaftliche Problembewußtsein. Dem erzeugten Bild wird zuweilen mehr Glauben geschenkt, als dem selbst wahrgenommenen.

Vor allem die elektronischen Medien sind ein zentrales Element der Herstellung von Öffentlichkeit und können das Miteinander von Menschen verschiedener ethnischer, sozialer und kultureller Herkunft positiv oder negativ beeinflussen.

5.1 Wahrnehmung und Realität

Nicht zuletzt aufgrund der seit Beginn der 90er Jahre stark angestiegenen Zahl ausländerfeindlich und rassistisch motivierter Verbrechen hat das Thema „Ausländer“ ebenfalls seit diesem Zeitpunkt Medienkarriere gemacht. Beinahe täglich finden sich in Zeitungen und Zeitschriften, im Radio und Fernsehen ausführlichere Berichte über die Situation und Probleme der Migrantinnen und Migranten insgesamt oder einzelner Gruppen. Parteibeschlüsse, parlamentarische Initiativen oder Äußerungen von Politikerinnen und Politikern zu diesem Thema haben heute größere Chancen, die Aufmerksamkeit der Medien zu erregen als noch in den 80er Jahren.

Die Hauptkritik an den Medienvertretern und ihrer Berichterstattung lautet deshalb auch grundsätzlich nicht mehr, daß über die ausländische Bevölkerung zu selten berichtet würde. Heute müssen sich Journalistinnen und Journalisten hauptsächlich mit dem Vorwurf auseinandersetzen, ihre Beiträge und Berichte würden die Lebensrealität der zugewanderten Bevölkerung oder der Flüchtlinge nicht „richtig“ wiedergeben. Je nach dem Standort der Kritiker kann ein und derselbe Bericht in den Verdacht geraten, ein zu positives oder ein zu negatives Bild zu zeichnen. Die Festlegung qualitativer Kriterien für die Beurteilung und Einordnung der Berichterstattung über Ausländer bereitet erhebliche Schwierigkeiten.

5.2 Wahrnehmung und Repräsentation

Die Wahrnehmung ausländischer, ethnischer oder religiöser Minderheiten ist abhängig von der Repräsentation dieser Minderheiten. Dabei müssen zunächst die Repräsentation *durch* die Medien - die Art und Weise der Darstellung in Reportagen aber auch Serien, Hörspielen oder Filmen - und die Repräsentation *in* den Medien voneinander unterschieden werden.

5.2.1 Repräsentation durch die Medien

Das durch in Deutschland spielende Filme und Serien vermittelte Bild bleibt immer noch zu oft „ausländerfrei“. Diese Nichtrepräsentation entspricht nicht mehr der Wirklichkeit.

Umgekehrt stellt sich das Problem der Repräsentation in den Fällen dar, in denen Klischees über Ausländer wiedergegeben und insofern bestätigt werden. Gleiches gilt für Reportagen, in

denen Ausländer ausschließlich als Träger von Defiziten unterschiedlichster Art dargestellt werden. Es fehlen positive oder einfach „normale“ Bilder, die der Alltagswirklichkeit entsprechen.

5.2.1.1 Der CIVIS-Preis

Es gibt allerdings immer wieder Produktionen des Fernsehens und des Hörfunks, die sich bemühen, ein möglichst umfassendes und differenziertes Bild der Situation von Migranten oder Flüchtlingen zu zeichnen. Um solche Produktionen, die sich unabhängig vom Genre in besonderer Weise mit Themen beschäftigen, die die gegenseitige Verständigung zwischen Deutschen und Ausländern sowie den kulturellen Austausch fördern, auszuzeichnen und dadurch auch die Herstellung weiterer zu fördern, loben der Westdeutsche Rundfunk im Auftrag der ARD, die Freudenberg Stiftung sowie die Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen seit 1988 jährlich den sogenannten CIVIS-Fernseh- und Hörfunk-Preis aus.

Insbesondere die Wirkung des Preises in die Redaktionen hinein darf nicht unterschätzt werden. Herausragendes Beispiel dafür ist die Gründung der Initiative „Medien gegen Rassismus“, die die CIVIS-Preisträger des Jahres 1993 ins Leben gerufen haben und die im darauf folgenden Jahr selbst den CIVIS-Preis erhielt.

5.2.2 Repräsentation in den Medien

Die Zahl der Medienmacher nichtdeutscher Herkunft oder mit einem nichtdeutschen Hintergrund steigt. Auch „fremd“ aussehende Moderatorinnen und Moderatoren - lange Zeit ein Tabu - sind im Fernsehen inzwischen häufiger anzutreffen. Dieses Tabu ist bei den Hörfunkanstalten bereits früher gefallen; wahrscheinlich aufgrund der „Unsichtbarkeit“ der Moderatorinnen und Moderatoren. Auch bei deutschsprachigen Zeitungen und Zeitschriften sind zunehmend Autorinnen und Autoren nichtdeutscher Herkunft zu finden.

Allerdings gilt die Regel, Ausländer berichten nur über Ausländerthemen, nach wie vor. Mitunter wird von Jugendlichen mit einem ausländischem Hintergrund bei der Bewerbung ausdrücklich die perfekte Beherrschung nicht nur der deutschen sondern auch der Sprache des Herkunftslandes verlangt, woran viele scheitern, weil sie „nur“ noch Deutsch perfekt beherrschen.

Die Repräsentation ausländischer, ethnischer oder religiöser Minderheiten durch die Medien hängt aber in entscheidendem Maße auch davon ab, ob und wie deren Vertreter als Medienmacher auf den verschiedensten Positionen in den Medien repräsentiert sind; das reicht vom freien Mitarbeiter über den Redakteur und Chefredakteur bis zur Mitgliedschaft in Rundfunk-

und Fernsehräten. Grundlage dafür ist eine umfassende Ausbildung, ein „Ausländerbonus“ jedweder Art würde nachhaltig kontraproduktiv wirken. Dies ist zum Teil bereits von den Ausbildungsredaktionen der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten aber auch vom Adolf Grimme Institut erkannt worden, das mit seiner „Initiative Interkultureller Rundfunk“ unter anderem ausdrücklich die Ausbildung von Journalistinnen und Journalisten fördern will.

So läuft zum Beispiel seit Oktober 1996 das aus Mitteln des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung und der Gemeinschaftsinitiative NOW geförderte Modellprojekt „Mehr Farbe in den Medien“, das gleichzeitig ein Projekt zur Frauenförderung ist. Zwanzig ausgewählte Teilnehmerinnen mit nichtdeutschem Hintergrund absolvierten bis zum Mai 1997 ein journalistisches Training am Marler Sitz des Grimme Instituts und vervollständigen seitdem als Volontärinnen bei den unterschiedlichsten öffentlich-rechtlichen und privaten Sendeanstalten ihre Ausbildung. Die angehenden Journalistinnen werden für alle Programmbereiche qualifiziert, da auch nach dem Willen des Institutes „Mehr Farbe in den Medien“ bedeutet, die Sichtweisen und Interessen von Migrantinnen und Migranten nicht länger in Nischenprogramme zu verbannen, sondern interkulturelle Akzente in das „Normalprogramm“ einfließen zu lassen. Außerdem produziert das Adolf Grimme Institut ein Informationsmagazin, das über den Projektverlauf berichtet, deutsche und europäische Beispiele für interkulturelle Programmgestaltung sowie relevante Studien vorstellt. Das Magazin wird als Beilage der Zeitschrift „M - Menschen machen Medien“ der IG Medien vertrieben, in den Rundfunkanstalten verteilt und ist über Internet abrufbar. Das Modellprojekt orientiert sich an Erfahrungen, die in Großbritannien, den Niederlanden, Schweden, Griechenland und Irland mit der gezielten Ausbildung von Angehörigen anderer ethnischer und kultureller Herkunft in Medienberufen bereits gemacht worden sind.

5.3 Zielgruppenspezifische Medienangebote

Ungeachtet der vierzigjährigen Geschichte der Zuwanderung in die Bundesrepublik Deutschland, nimmt der Medienmarkt Angehörige ethnischer und kultureller Minderheiten als regelmäßig zu bedienende Zielgruppe nach wie vor nur zögerlich wahr. Diese von den Betroffenen als mangelhaft empfundene Wahrnehmung in den deutschen Medien führte bereits früh dazu, daß Migrantinnen und Migranten zum Zweck der Information, vor allem aber der Unterhaltung auf zielgruppenspezifische Medienangebote zurückgriffen oder zurückgreifen mußten.

Bei diesen zielgruppenspezifischen Medienangeboten muß aber nicht nur zwischen Print- und audiovisuellen Medien unterschieden werden, sondern auch zwischen Medien, die im Ausland für den jeweiligen einheimischen Markt produziert werden und die auch in Deutschland zugänglich sind und Produkten, die in Deutschland für die hier lebenden Migranten hergestellt werden

(obwohl Überschneidungen gerade hier die Unterscheidung mitunter erschweren oder gar unmöglich machen).

5.3.1 Auslandsmedien

5.3.1.1 Zeitungen

In der ersten Phase der Anwerbung entstand aufgrund der naturgemäß kaum vorhandenen Sprachkenntnisse der „Gastarbeiter“ die Notwendigkeit, Informationen in der jeweiligen Landessprache zu verbreiten. Dieser Bedarf wurde zunächst durch den Vertrieb ausländischer Zeitungen gedeckt. Der Bundesverband Deutscher Buch-, Zeitungs- und Zeitschriftengrossisten führt beispielsweise unter der Bezeichnung „Gastarbeiterpresse“ zur Zeit über 50 regelmäßig in der Bundesrepublik Deutschland erhältliche ausländische Zeitungen und Zeitschriften.

Viele dieser Zeitungen aus den ehemaligen Anwerbeländern beschäftigen eigene Deutschlandkorrespondenten. Einige türkische Tageszeitungen, z. B. „Hürriyet“ und „Milliyet“, verfügen auch über Büros in Deutschland, um eigene Deutschland- und Europaausgaben erstellen zu können.

Über das Deutschlandbild, das in diesen Zeitungen und Zeitschriften gezeichnet wird, kann an dieser Stelle nicht mehr gesagt werden, als daß eine umfassende Inhaltsanalyse sehr wünschenswert wäre. Die Ergebnisse eines diesbezüglichen Pilotprojektes des Bundespresseamtes, das mit Unterstützung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung durchgeführt wurde und in dessen Rahmen türkische Zeitungen analysiert wurden, lassen den Schluß zu, daß das in manchen Artikeln wiedergegebene Bild Deutschlands und das der Lebensbedingungen für Migrantinnen und Migranten in Deutschland einige drastische Verzerrungen aufweist, die mitunter sogar beabsichtigt sind.

5.3.1.2 Hörfunk und Fernsehen

Die Hörfunksender der jeweiligen Herkunftsländer zählten ebenfalls zu den ersten Informationsquellen der „Gastarbeiter“. Aufgrund der technischen Entwicklung sind inzwischen mehr ausländische Sender in besserer Qualität zu empfangen als noch in den 60er und 70er Jahren. Die Entwicklung bei der Satelliten- und Kabeltechnik hat es zusätzlich möglich gemacht, auch Fernsehprogramme der Herkunftsländer zu empfangen. Programme, die von den Migrantinnen und Migranten in offenbar großer Zahl (verläßliche Untersuchungen liegen hier noch nicht vor) gesehen werden. Bestätigt wird diese Annahme beispielsweise durch den Erfolg des türkischen Senders TRT INTERNATIONAL, der in zahlreichen Gebieten auch in das Kabelangebot der Telekom eingespeist wird und inzwischen auch bei der werbenden Wirtschaft auf Interesse

stößt, die die ausländische Wohnbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland als Käuferschicht zu entdecken beginnt.

Kritisiert wird an dieser Entwicklung häufig, daß die ausländische Bevölkerung, hier vor allem die türkische, ihre Informationen über Deutschland und die Türkei beinahe ausschließlich aus türkischen Medien bezieht. Mitunter wird dieses oft kolportierte Medienverhalten als Beleg für die mangelhafte oder gar mißglückte Integration angeführt.

Im Gegensatz dazu hat das Bundesverfassungsgericht die Bedeutung des Satellitenfernsehens deutlich unterstrichen. In einem Beschluß vom Februar 1994 stellten die Richter fest, daß Vermieter ihren ausländischen Mietern im jeweiligen Einzelfall auch dann die Einrichtung einer Parabolantenne gestatten müssen, wenn im Haus bereits ein Kabelanschluß existiert. Dies sei, so das Gericht in seiner Urteilsbegründung, ein Gebot der grundgesetzlich garantierten Informationsfreiheit, die aber durch einen Kabelanschluß allein noch nicht gewährleistet sei, da nur wenige relevante ausländische Programme in das Kabelnetz eingespeist würden.[35]

5.3.2 Inlandsmedien

5.3.2.1 „Ausländerprogramme“ der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten

Seit dem 1. November 1964 sendet die ARD ihr sogenanntes „Ausländer-Hörfunk-Programm“, das vom Bayerischen Rundfunk (italienische, spanische und griechische Redaktion) und Westdeutschen Rundfunk (italienische, türkische, kroatische und serbische Redaktion) gemeinsam produziert und durch Eigenproduktionen des Süddeutschen und Hessischen Rundfunks sowie des Projekts SFB 4 Multi-Kulti des Sender Freies Berlin ergänzt wird.

Zu den Hörfunksendungen sind im Lauf der Zeit einige Fernsehmagazine getreten, deren Gesicht und redaktionelle Ausrichtung sich mit den Jahren erheblich verändert haben. Bestanden Sendungen wie „Spanien - meine Heimat“ oder „Aus Griechenland“ hauptsächlich noch aus für die jeweiligen Sender der Herkunftsländer produzierten Beiträgen, - einzige Eigenproduktion war ein Nachrichtenblock mit Nachrichten aus der Bundesrepublik Deutschland -, so richten Sendungen wie „Nachbarn“ (ZDF) oder „Babylon“ (WDR; wird aber auch von anderen Dritten Programmen der ARD ausgestrahlt) ihr Hauptaugenmerk auf die Lebensbedingungen und Probleme der Migrantinnen und Migranten in Deutschland.

Trotz andauernder Bemühungen der „Ausländerredaktionen“, ihre Sendekonzepte zu reformieren, stellt das Angebot über Kabel und Satellit eine ernstzunehmende Konkurrenz dar.

5.3.2.2 Hörfunk- und Fernsehprogramme anderer Anbieter

Von besonderem Interesse sind auch die Möglichkeiten des privaten Rundfunks und Fernsehens, etwa über den sogenannten Bürgerfunk oder die zahlreich existierenden Offenen Kanäle. In vielen Großstädten haben sie sich neben dem Angebot der öffentlich-rechtlichen Sender als lokale Informationsquelle etabliert.

5.3.2.3 Printmedien

Nicht alle Printerzeugnisse für ausländische Leserinnen und Leser werden im Ausland produziert. Einige Tageszeitungen, z. B. Das Schwäbische Tagblatt, haben, allerdings nur bedingt erfolgreich, den Versuch unternommen, ihren Grundausgaben fremdsprachige Teilausgaben beizulegen, die Übersetzungen und eigens verfaßte Artikel enthalten. Das Ziel, zusätzliche ausländische Leser an das jeweilige Blatt zu binden, wurde aber nicht erreicht.

Daneben gibt es eine Reihe migrationsspezifischer Zeitschriften und Magazine, wie etwa „Migration und soziale Arbeit“, „DAMID“ oder „Die Brücke“, deren Leserschaft aber meist über einen überschaubaren Kreis nicht hinausreicht. Gleiches gilt für Publikationen von Ausländerbeiräten oder Vereinen, auch weil sie zumeist auf deutsch erscheinen.

6. Religion

Die im ersten Bericht dargestellte Erweiterung des religiösen Spektrums in Deutschland durch Zuwanderung hat im Berichtszeitraum angehalten. Die Mehrheit der Wohnbevölkerung in Deutschland gehört den beiden großen christlichen Religionen an. Migrantinnen und Migranten gehören vor allem der katholischen Glaubensgemeinschaft, den orthodoxen Kirchen und dem Islam als inzwischen drittgrößter Glaubensgemeinschaft mit rund 2,7 Mio. Anhängern an. Die jüdischen Gemeinden erfahren erheblichen Zuwachs durch osteuropäische Zuwanderer jüdischen Glaubens. Der Zentralrat der Juden in Deutschland spricht von einer Gesamtzahl von inzwischen 61 203. Die weiteren großen Weltreligionen sind mit rund 40 000 Buddhisten und rund 90 000 Zuwanderern aus überwiegend hinduistischen Herkunftsländern vertreten, wobei sich unter letzteren eine große Gruppe von Angehörigen der Sikh-Religion findet.

Heute tritt die innere Vielfalt der großen Religionsgemeinschaften der Zuwanderer deutlicher zutage als noch vor einigen Jahren.[36] Allein unter den Muslimen gibt es große Gruppen von Aleviten, einer stark laizistisch und weltlich orientieren Glaubensgemeinschaft mit über

300 000 - 400 000 Angehörigen (vor allem aus der Türkei), oder von Ahmadiya, einer reformorientierten Glaubensgemeinschaft mit rund 20 000 aktiven Mitgliedern (vor allem aus Pakistan). Aber auch in den christlichen und anderen Religionsgemeinschaften finden sich zahlreiche, meist nach Herkunftsländern organisierte Gemeinden und Kirchen, die einem eigenen Ritus in der Landessprache folgen.[37]

6.1 Bedeutung der Religionsgemeinschaften

Die Arbeit der meisten Religionsgemeinschaften wird von der Öffentlichkeit wenig bemerkt. Neben den religiösen Riten werden oft auch Sprachkurse, Aktivitäten für Jugendliche, seelsorgerische, medizinische und andere Beratungen angeboten. Hierin erfüllen die Religionsgemeinschaften eine wichtige Funktion für die Eingliederung und Betreuung von Zuwanderern sowie den Erhalt und die Entwicklung ihrer religiösen und kulturellen Traditionen.

Der Islam findet derzeit vor allem aufgrund seiner weltpolitischen Rolle auch in Deutschland große Aufmerksamkeit. Islamischer Fundamentalismus und die mit ihm einhergehenden Konflikte dürfen dabei nicht mit der Religion des Islam und der Lebenspraxis von Muslimen in Deutschland gleichgesetzt werden.

Der Verfassungsschutz stellt religiöse extremistische Bestrebungen nur bei islamischen Organisationen fest, wobei die Zahl der Anhänger islamistisch-extremistischer Organisationen von 1994 bis 1995 auf 31 800 Personen leicht angestiegen[38], 1996 hingegen wieder leicht zurückgegangen ist (vgl. Kapitel I, 4 in diesem Bericht). Das zeigt, daß eine überwältigende Mehrheit der Muslime in Deutschland die grundgesetzlich festgeschriebene Trennung von Staat und Religion nicht in Frage stellt.

Die Entwicklungen in den islamischen Gemeinden zeigen, daß Muslime hier heimisch geworden sind. Sie sind bestrebt, in Deutschland ihr religiöses Leben mit den dazugehörenden Einrichtungen und Symbolen zu führen, ihre Verstorbenen hier zu bestatten und ihren Kindern einen geregelten Zugang zur Religion zu ermöglichen. Im Berichtszeitraum wurde in vielen Gemeinden die Umsetzung einiger Vorhaben, z.B. bei Grabstätten, erreicht.

6.2 Gebetsruf

In verschiedenen Gemeinden ist es im Berichtszeitraum zu kontroversen Diskussionen um den öffentlichen, in der Regel lautsprecherunterstützten, Gebetsruf des Muezzin von einer Moschee aus gekommen. Im Vordergrund der Konflikte stehen auf der einen Seite die oftmals ableh-

nende Haltung einer meist überwiegend christlich geprägten Wohnbevölkerung, die sich unter anderem auf das Argument der Geräuschbelästigung stützt. Hinzu kommt die Sorge, daß es zu wachsendem „islamischen Einfluß“ in Deutschland kommen könnte. Auf der anderen Seite ist jedoch das Interesse von muslimischen Gemeinden zu sehen, die Gläubigen mittels des Muezzinrufes wenigstens einmal in der Woche zum Gebet am Freitag aufzufordern. Die unterschiedliche Praxis in den Gemeinden zeigt, daß es sinnvoll ist, jeweils vor Ort im Gespräch zwischen den zuständigen Behörden sowie der muslimischen und nicht-muslimischen Bevölkerung einen für alle Beteiligten akzeptablen Kompromiß zu finden. So kann der öffentliche Gebetsruf eingeschränkt durchgeführt werden, z. B. ohne Lautsprecherunterstützung oder nur im Inneren der Moschee, wie es in der größten repräsentativen Freitagsmoschee in Deutschland praktiziert wird, erklingen. Nur so ist es aus Sicht der Beauftragten möglich, unter Beachtung der verfassungsrechtlich geschützten Religionsfreiheit und auf Grundlage der übrigen einschlägigen rechtlichen Regelungen sowie unter Berücksichtigung der konkreten örtlichen Gegebenheiten eine Lösung zu finden, die ein spannungsfreies Zusammenleben in der jeweiligen Gemeinde ermöglicht.

7. Fremdenfeindlichkeit und Rassismus

7.1 Bedeutung

Unabhängig von ihrer tatsächlichen Zahl (siehe dazu Kapitel I.3 und Tabelle 16 im Anhang) führt jede bekannt gewordene fremdenfeindlich und rassistisch motivierte Straftat bei der ausländischen Bevölkerung zu einer erheblichen Beeinträchtigung des Sicherheitsempfindens. Weil diese Situation für einen Rechtsstaat nicht hinnehmbar ist, nehmen Maßnahmen gegen Fremdenfeindlichkeit nach wie vor einen hohen Stellenwert ein.

7.2 Maßnahmen gegen Fremdenfeindlichkeit

Die Bundesregierung räumt der Prävention von Fremdenfeindlichkeit, Rassismus, Extremismus und Gewalt einen besonderen Stellenwert ein. Dies gilt um so mehr, als die fremdenfeindlichen und rechtsextremistischen Gewalttaten im Jahre 1997 im Zeitraum vom 1. Januar bis 30. Juni 1997 gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum - erstmals seit 1994 - wieder angestiegen sind. Die im Bericht 1993 aufgeführten Maßnahmen gegen Fremdenfeindlichkeit staatlicher und nicht-staatlicher Institutionen wurden weitgehend fortgeführt, so auch die im ersten Bericht der Beauftragten dargestellte „Offensive gegen Gewalt und Fremdenfeindlichkeit“ der Bundesregierung.[39] In diesem Rahmen wurden u.a. die Aufklärungskampagne gegen Extremismus, Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Gewalt unter dem Motto „FAIRSTÄNDNIS -

Menschenwürde achten - Gegen Fremdenhaß“ fortgeführt sowie weitere Broschüren erstellt und Seminare und Forschungsvorhaben zu diesen Themen durchgeführt. Das vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 1992 gestartete „Aktionsprogramm gegen Aggression und Gewalt“ wurde Ende 1996 abgeschlossen.[40] Insbesondere Länder und Kommunen konnten viele der Erfahrungen aus dem Aktionsprogramm für ihre Jugendarbeit nutzbar machen und übernehmen die meisten Projekte. Die laufenden Modellmaßnahmen des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung im Bereich der Berufsbildung, der Koordination und Information zielen mittelbar auf den Abbau von Fremdenfeindlichkeit.

Im Berichtszeitraum haben der Europarat und die Europäische Union verstärkt Maßnahmen gegen Fremdenfeindlichkeit und Rassismus eingeleitet, an denen Deutschland ebenfalls beteiligt ist.

Der Europarat initiierte 1995 die Europäische Jugendkampagne gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz unter dem Motto „alle anders - alle gleich“, die den ersten Schritt des 1993 verabschiedeten Aktionsplanes des Europarates gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz darstellte. Es folgte unter anderem die Einrichtung einer Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), deren Aufgabe es ist, Empfehlungen im politischen und gesetzgeberischen Bereich zur Bekämpfung aller Formen von Diskriminierung und Rassismus zu geben. An der Europäischen Jugendkampagne beteiligten sich in Deutschland Jugendorganisationen und Sportvereine, Minderheitengruppen, Schulen und Ausländerbeauftragte mit über 200 Aktionen.

Im Juli 1996 haben der Rat der Europäischen Union und die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten eine Entschließung zur Durchführung des Europäischen Jahres gegen Rassismus 1997 angenommen. Das Jahr ist Auftakt der partnerschaftlichen Zusammenarbeit der Gemeinschaftsinstitutionen und der Mitgliedstaaten für eine umfassende Strategie zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in der Europäischen Union und baut auf den vorangegangenen Entschließungen und Maßnahmen der Gemeinschaftsinstitutionen auf.[41] Das Gesamtziel des Jahres ist es zu zeigen, wie die Gemeinschaftsinstitutionen und die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren in den einzelnen Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung beitragen können. In Deutschland hat das Bundesministerium des Innern den Vorsitz und die Geschäftsführung des Nationalen Koordinierungsausschusses übernommen. Dieser setzt sich zusammen aus Bundesministerien, der Ausländerbeauftragten der Bundesregierung, Bundesvertretungen der Länder und Kommunen, der Wohlfahrtsverbände, der Selbstorganisationen religiöser und ethnischer Minderheiten und anderer Nichtregierungsorganisationen, der

Kirchen und Medienvertreter. Der Ausschuß koordiniert das nationale Programm und soll als Multiplikator wirken.

Im Rahmen des Europäischen Jahres gegen Rassismus wurde von der Beauftragten erstmalig ein internationales Treffen von Ausländerbeauftragten bzw. ähnlichen Einrichtungen in anderen europäischen Staaten veranstaltet.[42]

Aufgrund einer Anfang Juni 1997 vom Europäischen Rat beschlossenen Verordnung wird eine Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit eingerichtet, die ihren Sitz in Wien haben soll. Mit der Einrichtung dieser Stelle wird das Hauptanliegen der Empfehlungen der Beratenden Kommission „Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“ bei der Europäischen Union verwirklicht. Die Europäische Beobachtungsstelle soll als unabhängige Institution Aufgaben der Information, Dokumentation und Analyse von rassistischen und fremdenfeindlichen Phänomenen in der Europäischen Union wahrnehmen; auch soll sie die Gemeinschaftsorgane und die Mitgliedstaaten entsprechend unterrichten.

Nach den Ergebnissen des Vertrages von Amsterdam wird - unbeschadet der übrigen einschlägigen Vertragsänderungen (vgl. dazu Ausführungen unter IV, 5.2 und 6.) - mit einem neuen Artikel K 1[43] des EU-Vertrages ausdrücklich im Vertragstext anerkannt werden, daß Rassismus und Fremdenfeindlichkeit von der Europäischen Union verhütet und bekämpft werden, um das Ziel zu verfolgen, ihren Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechtes zu bieten.

IV. Das Recht

Im folgenden werden einige Aspekte und Entwicklungen der rechtlichen Situation der in Deutschland lebenden Ausländer erläutert, die im Berichtszeitraum von aktueller Bedeutung waren.

1. Staatsangehörigkeitsrecht

1.1 Überlastung der Einbürgerungsbehörden

Der Beauftragten ist von zahlreichen Einbürgerungsbehörden berichtet worden, daß diese durch die zunehmende Zahl der Einbürgerungsanträge überlastet sind und daher auch die Bearbeitungszeiten der Einbürgerungsanträge ansteigen. Dieser Anstieg der Einbürgerungsanträge beweist, daß die bisherigen Erleichterungen im Staatsangehörigkeitsrecht nicht wirkungslos geblieben sind. Der politische Wille, die Einbürgerung zu erleichtern, muß jedoch auch im Verfahren zum Ausdruck kommen. Zu gewährleisten ist, daß die Einbürgerungsbehörden auch in der Lage sind, die Anträge innerhalb angemessener Fristen zu bearbeiten. Gedacht werden könnte - neben der notwendigen EDV-Ausstattung - an folgende Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsfähigkeit der Einbürgerungsbehörden:

- Hilfreich könnte sein, wenn die Ausländerakte mit einem „Statusblatt“ versehen würde, aus dem die Einbürgerungsbehörde ohne umständliche Prüfung der Akte wesentliche gesetzliche Voraussetzungen der Einbürgerung entnehmen könnte.

- Die Belastung der Einbürgerungsbehörden resultiert in nicht geringem Umfang auch aus Anträgen von Deutschen (im Sinne des Grundgesetzes) ohne deutsche Staatsangehörigkeit (Gruppe der aufgenommenen Spätaussiedler). Die Einbürgerung erfolgt in diesen Fällen im wesentlichen allein aufgrund des Status. Deshalb sollte diese Fallgruppe aus dem Einbürgerungsverfahren herausgenommen werden und ein gesetzlicher Automatismus des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit vorgesehen werden. Dadurch würden die Einbürgerungsbehörden spürbar entlastet.

- Auch innerhalb der Länder bestehen teilweise noch Zustimmungserfordernisse, die dem Zweck der Qualitätssicherung und Einheitlichkeit des Verwaltungsvollzugs dienen. Die örtliche Einbürgerungsbehörde muß vor einer Einbürgerung den Fall ihrer vorgesetzten Behörde, ggf. auch dem Landesinnenministerium, vorlegen. Zumindest für alle Fälle der Anspruchseinbürgerung sollten diese Zustimmungserfordernisse von den Ländern überdacht werden, um zu einem schlankeren - und dadurch schnelleren - Verfahren zu kommen.

- Nachzudenken ist auch darüber, ob eine Umschichtung von Personal der Ausländerbehörden - diese werden letztlich durch erfolgte Einbürgerungen entlastet - zu den Einbürgerungsbehörden möglich ist oder ob auf anderem Wege das Personal der Einbürgerungsbehörden vorübergehend zum Abbau des Antragsüberhangs verstärkt werden kann.

1.2 Besondere Gruppe: Iranische Staatsangehörige

Eine Gruppe, die mit besonderen Schwierigkeiten im Einbürgerungsverfahren zu kämpfen hat, sind die iranischen Staatsangehörigen. Die hierfür wesentlichen Ursachen sollen im folgenden dargestellt werden.

1.2.1 Deutsch-iranisches Abkommen

Nach Abschnitt II des Schlußprotokolls des deutsch-iranischen Niederlassungsabkommens vom 17. Februar 1992 (RGBl 1930, S. 1002) kann eine Einbürgerung iranischer Staatsangehöriger nicht ohne Zustimmung des Irans erfolgen. Selbst wenn der Iran diese Zustimmung aus nicht nachvollziehbaren Gründen verweigert, muß daher regelmäßig die Einbürgerung verweigert werden, soweit kein Anspruch auf Einbürgerung besteht. Nach der Rechtsprechung findet das Zustimmungserfordernis nämlich auf die Anspruchsfälle (§§ 85 ff. AuslG) keine Anwendung. Zu Problemen führt das Übereinkommen nur bei der Ermessenseinbürgerung von Ausländern mit kürzeren Aufenthaltszeiten; insbesondere bei politischen Flüchtlingen, deren Einbürgerung gemäß den Einbürgerungsrichtlinien bereits nach sieben Jahren möglich ist.

Die Bundesregierung ist um eine einvernehmliche Aufhebung des Zustimmungserfordernisses bemüht. Von Seiten Deutschlands sind alle erforderlichen Schritte unternommen worden. Die notwendige Zustimmung des iranischen Parlamentes steht jedoch noch aus. Wann und ob diese erfolgen wird, ist nicht absehbar.

1.2.2 Praxis der iranischen Behörden

Auch bei der Anspruchseinbürgerung ist nach geltendem deutschen Recht vor einer Einbürgerung grundsätzlich die Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit erforderlich (Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit). Von dieser Voraussetzung wird nur abgesehen, wenn die Entlassung nicht oder nur unter besonders schwierigen Bedingungen zu erreichen ist (vgl. § 87 AuslG). Daher müssen sich Einbürgerungswillige grundsätzlich vor der Einbürgerung zunächst um Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit bemühen. Von ent-

scheidender Bedeutung dafür, wie schnell ein Einbürgerungsantrag zum Erfolg führt, ist daher, wie aufwendig und langwierig der Staat der bisherigen Staatsangehörigkeit das Entlassungsverfahren und die Entlassungspraxis ausgestaltet. Die Praxis des Irans muß insgesamt als nicht transparent und oft willkürlich bezeichnet werden. Dafür spricht die Zahl der Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei iranischen Staatsangehörigen, die - wie dargelegt - nur hingenommen wird, wenn die Entlassung außerordentliche Probleme macht:

Einbürgerung von Iranern

Jahr	Einbürgerungen von Iranern (Fälle)	davon unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit (Fälle)
1994	813	710
1995	838	718

Quelle: Bundesministerium des Innern

Festzuhalten ist, daß weit über 80 % der iranischen Staatsangehörigen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit eingebürgert werden. Dies zeigt, mit welchen besonderen Problemen iranische Staatsangehörige im Entlassungsverfahren zu kämpfen haben, wenn die obige Statistik auch keinen genauen Rückschluß darauf zuläßt, welche Gründe im Einzelfall für die Hinnahme von Mehrstaatigkeit maßgeblich waren (als Gründe kommen u.a. in Frage: Scheitern der Entlassungsbemühungen, Unzumutbarkeit von Entlassungsbemühungen, rechtliche Unmöglichkeit).

1.2.3 Besonderheiten des deutschen Verfahrens bei der Einbürgerung von Iranern

Auch auf deutscher Seite gab es bei der Einbürgerung iranischer Staatsangehöriger bisher Besonderheiten. Das Bundesministerium des Innern hat eine „General-Zustimmung“ zu allen Anspruchseinbürgerungen nach dem Ausländergesetz gegeben und darauf verzichtet, daß ihm jeder einzelne Fall zur Genehmigung vorgelegt wird, soweit die Länder im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben und der weiteren, zwischen Bund und Ländern abgestimmten Verfahrensregelungen die Erfüllung der Einbürgerungsvoraussetzungen feststellen. Damit entscheiden die Länder in diesen Fällen in eigener Verantwortlichkeit über den Einbürgerungsantrag einschließlich der Frage, ob Mehrstaatigkeit hingenommen werden kann. Dies galt bis vor kurzem nicht bei iranischen Staatsangehörigen. Hier ließ sich das Bundesministerium des Innern jeden einzelnen Fall, in dem die Landesbehörde Mehrstaatigkeit hinnehmen wollte, vorlegen und prüfte - oft unter Einschaltung des Auswärtigen Amtes - , ob auch aus seiner Sicht Mehrstaatigkeit hingenommen werden konnte. Diese Prüfung führte zu weiteren Verzögerungen des Verfahrens. Das Bundesministerium des Innern hat inzwischen jedoch auch in diesen Fällen seine generelle Zustimmung zur Einbürgerung erklärt. Die zuständigen Behörden der Länder entscheiden damit

nunmehr auch bei Anspruchseinbürgerungen von Iranern in eigener Verantwortung über die Hinnahme von Mehrstaatigkeit. Dies dürfte das Einbürgerungsverfahren beschleunigen.

1.2.4 Zu restriktive Praxis bei der Hinnahme von Mehrstaatigkeit in Einzelfällen

Das Bundesministerium des Innern geht davon aus, daß den iranischen Staatsangehörigen das Entlassungsverfahren bekannt ist. Ferner macht es geltend, Ursache für Verzögerungen im Entlassungsverfahren seien oft auch Versäumnisse der Betroffenen. Schließlich komme es auch vor, daß einige iranische Einbürgerungsbewerber das Entlassungsverfahren nicht ernsthaft betrieben, weil der Verlust der iranischen Staatsangehörigkeit Nachteile z. B. vermögensrechtlicher Art und im Reiseverkehr mit dem Iran zur Folge hat (diese Nachteile werden von Einbürgerungsbehörden und Rechtsprechung als nicht ausreichend angesehen, um die Aufgabe der Staatsangehörigkeit unzumutbar zu machen). Auch unter Berücksichtigung dieser Umstände ist aus Sicht der Beauftragten das Maß der verlangten Entlassungsbemühungen zumindest in Einzelfällen übertrieben. Hierzu drei Beispielsfälle aus der Praxis:

1. Fall
Eine Iranerin wird 1962 in Deutschland geboren und lebt seitdem hier. Sie spricht auch die iranische Sprache nicht. Ihr Vater war führendes Mitglied einer iranischen Oppositionspartei. Im Jahre 1989 starb er an den Folgen von Haft und Folter in einem iranischen Gefängniskrankenhaus. Seit langem verweigern die iranischen Behörden den Familienmitgliedern die Ausstellung von Pässen. Bei ihrem Entlassungsbemühungen wird ihr von iranischer Seite bedeutet, sie werde niemals ausgebürgert. Dabei unterziehen die iranischen Behörden die Betroffene im Rahmen des Entlassungsverfahrens einem längeren - vermutlich geheimdienstlichen - Verhör und verlangen von ihr die Übergabe von Unterlagen ihres Vaters. Trotz dieser Sachlage kommt eine Einbürgerung unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit nicht zustande. Die beteiligten Behörden setzen sich darüber auseinander, ob die Voraussetzungen hierfür bereits hinreichend dargetan sind. Die Betroffene wendet sich an den Petitionsausschuß des Deutschen Bundestages, der zu der Auffassung kommt, daß in diesem Falle nach § 87 AuslG Mehrstaatigkeit hingenommen werden sollte. In seiner Stellungnahme führt er aus:

„Der in deutsch-europäischen Lebensverhältnissen aufgewachsenen und vollständig integrierten Petentin kann daher nach Auffassung des Ausschusses nicht zugemutet werden,
- durch das Verfahren gezwungen zu sein, eine ihr fremde Sprache neu zu erlernen, nur um das Antragsformular eigenhändig und ohne fremde Hilfe ausfüllen zu können,

- sich entgegen ihrer weltanschaulichen Überzeugung und unter Verstoß gegen die in Art. 4 Abs. 1 GG garantierte Religionsfreiheit in muslimischer Weise verschleiert fotografieren zu lassen,
- entgegen dem ausdrücklichen Rat des Berliner Amtes für Verfassungsschutz und von Interpol Berlin den iranischen Behörden Fingerabdrücke wegen der in ihrem Fall bestehenden besonderen Mißbrauchsgefahr zu überlassen.

[...] Der Ausschuß ist daher der Auffassung, daß die Petentin einen Anspruch auf Einbürgerung unter Hinnahme der Mehrstaatigkeit besitzt. Die Ablehnung der Zustimmung durch das BMI und die Rückgabe der Akte an [...]“ (= die zuständige Landesbehörde) „sind zu beanstanden.“

Durch Beschluß im Dezember 1996 schließt sich das Plenum des Bundestages der Auffassung des Petitionsausschusses an; wenig später kommt es zur Einbürgerung der Petentin unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit.

2. Fall

Eine in Deutschland aufgewachsene iranische Staatsangehörige befindet sich seit neun Jahren im Einbürgerungsverfahren. Ihre Einbürgerung scheitert daran, daß die iranischen Behörden vor der Entlassung die Rückzahlung von „Schulden“ verlangen. Diese Schulden bestehen nach Auskunft der iranischen Seite aufgrund der Inanspruchnahme eines Stipendiums. Die Betroffene macht glaubhaft geltend, nie ein iranisches Stipendium erhalten zu haben und unter anderem auch die von der iranischen Seite angegebene Schule nie besucht zu haben. Obwohl nach Aussage des Auswärtigen Amtes von der iranischen Botschaft keine andere Auskunft mehr zu erwarten ist, als daß die Betroffene vor Entlassung ihre „Schulden“ zahlen soll, verlangt die zuständige Landesbehörde von ihr, daß sie sich weiter um Entlassung und Klärung der Angelegenheit bemüht.

3. Fall

Ein Iraner, der seit 1958 im Bundesgebiet lebt und seit 1985 mit einer Deutschen verheiratet ist, erhält auf seinen 1986 gestellten Einbürgerungsantrag eine Einbürgerungszusicherung für den Fall der Entlassung aus der iranischen Staatsangehörigkeit. Er wendet sich per Einschreiben mehrfach an die iranische Botschaft und sucht um Entlassung aus der iranischen Staatsangehörigkeit nach. Auch nach fünf Jahren ist hierauf noch keine Reaktion des Iran erfolgt. Nunmehr bittet er unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit eingebürgert zu werden, weil über den vollständigen und formgerechten Entlassungsantrag nicht in angemessener Zeit entschieden worden ist (vgl. § 87 Abs. 1 Nr. 3 AuslG). Die zuständigen Behörden wenden

ein, daß er nicht die vom Iran vorgesehenen Formulare verwendet habe und daher kein formgerechter Entlassungsantrag vorliege; er solle sich weiter bemühen. Überdies zweifeln die Behörden offenbar daran, ob in den Schreiben an die iranische Vertretung überhaupt um Entlassung nachgesucht wurde. Das Oberverwaltungsgericht Koblenz (Urteil vom 22. August 1995 - 7A 11136/94) verpflichtet die Einbürgerungsbehörde, den iranischen Staatsangehörigen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit einzubürgern. Nach den Erkenntnissen des Gerichts hat der Iran ein zweistufiges Entlassungsverfahren: Zunächst fordert der oder die Betreffende durch einen formlosen schriftlichen Antrag auf Entlassung das Antragsformular an; erhält er dieses Formular, wird der förmliche Antrag gestellt. Reagiert der Iran schon auf der ersten Stufe auf den Antrag nicht, kann dem Einbürgerungswilligen nach Auffassung des Gerichts nicht entgegengehalten werden, er habe den förmlichen Antrag der zweiten Stufe nicht gestellt. Die Frau des Iraners kann im Gerichtsverfahren bestätigen, daß in den Schreiben an die iranische Vertretung tatsächlich um Entlassung ersucht wurde. Diese Aussage hält das Gericht für glaubhafter, als die Auskunft des Iran, nie einen Entlassungsantrag erhalten zu haben.
Insgesamt war der Kläger daher aus Sicht des Oberverwaltungsgerichts einzubürgern. Rechtsmittel (Nichtzulassungsbeschwerde) des Bundesministeriums des Innern gegen die Entscheidung hatten keinen Erfolg (Bundesverwaltungsgericht, Beschluß vom 1. Oktober 1996 - 1 B 178/95).Vielmehr führte das Bundesverwaltungsgericht folgendes aus:
„Sieht das Recht des Heimatstaates für die Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit ein mehrstufiges Verfahren vor, bei dem in der ersten Verfahrensstufe ein formloser Antrag in der Landessprache mit Angabe des Entlassungsgrundes zu stellen ist, so kann auch ein diese Voraussetzungen erfüllender Antrag grundsätzlich einen vollständigen und formgerechten Entlassungsantrag im Sinne des § 87 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 2. Alternative AuslG darstellen.“ Dies wird dahingehend erläutert, daß ein formloser Antrag in der Landessprache mit Angabe des Grundes „grundsätzlich einen vollständigen und formgerechten Entlassungsantrag im Sinne des § 87 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 2. Alternative AuslG dar(stellt), wenn nicht dem Antragsteller durch Übersendung der erforderlichen Formulare innerhalb angemessener Zeit ermöglicht wird, die zweite Verfahrensstufe einzuleiten.“
(Das Bundesministerium des Innern hat zu den Konsequenzen aus dieser Entscheidung gegenüber der Beauftragten u.a. Folgendes angemerkt:

- auch künftig würden an den Nachweis von Entlassungsbemühungen strenge Anforderungen gestellt,
- das formlose, schriftliche Anfordern von Entlassungsanträgen sei nach den vorliegenden Erkenntnissen kein Bestandteil der gesetzlichen Regelung und Verwaltungspraxis; Auswärtiges Amt und Bundesministerium des Innern seien daher um eine weitere Sachaufklärung bemüht.)

In Fällen wie den hier dargestellten ist aus Sicht der Beauftragten die Anwendung des Grundsatzes der Vermeidung von Mehrstaatigkeit durch die zuständigen Behörden zu restriktiv.

2. Ausländerrecht

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

2.1 Aufenthaltsrecht von Drittstaatsangehörigen

Im Berichtszeitraum hat es sowohl Aktivitäten des Gesetzgebers als auch des Verordnungsgebers auf dem Gebiet des Ausländerrechts gegeben. Darüber hinaus ist auf eine Reihe von ausländerrechtlichen Einzelproblemen hinzuweisen, die teilweise ihren Niederschlag in der Rechtsprechung gefunden haben.

2.1.1 Reform des Ausländergesetzes

Im Berichtszeitraum wurde das Ausländergesetz novelliert. Neben Verschärfungen im Ausweisungsrecht für Straftäter (§§ 47, 48 AuslG) enthält es eine Reihe von Verbesserungen des Aufenthaltsstatus der rechtmäßig in Deutschland lebenden Ausländer. Folgende Änderungen zu Gunsten der Betroffenen sind hervorzuheben:

2.1.1.1 Eigenständiges Aufenthaltsrecht von Ehegatten - § 19 Ausländergesetz

In ihrem letzten Bericht hatte die Beauftragte darauf hingewiesen, daß die bisherige Regelung des eigenständigen Aufenthaltsrechts für nachgezogene Ehegatten beim Scheitern der Ehe oft zu unbefriedigenden Ergebnissen führte, weil in „besonderen Härtefällen“ erst nach dreijährigem Bestand der Ehe ein eigenständiges Aufenthaltsrecht gewährt werden konnte.

Der modifizierte § 19 Abs. 1 Nr. 2 AuslG knüpft nicht mehr in dieser Form an das Merkmal der Ehedauer an. Im Falle einer „außergewöhnlichen Härte“ kann eine Aufenthaltserlaubnis ohne zeitliche Voraussetzung hinsichtlich des Bestehens einer ehelichen Lebensgemeinschaft in Deutschland erteilt werden (dabei entfällt die bisherige Regelung, die den Begriff der

„besonderen Härte“ enthielt). Sozialhilfebezug - der bisher im ersten Jahr unschädlich war - kann auch in diesen Härtefällen zu einer Versagung der Aufenthaltserlaubnis führen.

Nach der im Gesetzestext aufgenommenen Definition liegt eine „außergewöhnliche Härte“ vor, „wenn wegen der Auflösung der ehelichen Gemeinschaft nach Art und Schwere so erhebliche Schwierigkeiten mit der bestehenden Rückkehrverpflichtung drohen, daß die Versagung der Aufenthaltserlaubnis als nicht vertretbar erscheinen würde; hierbei ist auch die Dauer der ehelichen Lebensgemeinschaft im Bundesgebiet zu berücksichtigen“. Diese gesetzliche Definition basiert auf den entsprechenden Formulierungen und Vorstellungen des zugrunde liegenden Gesetzentwurfes der Koalitionsfraktionen[1]. Nach dem Willen des Gesetzgebers sind demnach typische Fallkonstellationen einer außergewöhnlichen Härte insbesondere gegeben, wenn: [2]

- der nachgezogene Ehegatte wegen physischer oder psychischer Mißhandlung durch den anderen Ehegatten die eheliche Lebensgemeinschaft aufgehoben hat (z. B. wegen schwerer Körperverletzung, strafbarer Handlungen gegen die sexuelle Selbstbestimmung oder die persönliche Freiheit, Zwangsprostitution, Zwangsabtreibung),
- der andere Ehegatte sein eheliches Kind sexuell mißbraucht oder mißhandelt hat und bei Verpflichtung zur Rückkehr das Kindeswohl gefährdet wäre,
- die Betreuung eines behinderten Kindes, das auf Beibehaltung eines spezifischen sozialen Umfeldes existentiell angewiesen ist, ansonsten nicht sichergestellt werden kann,
- davon auszugehen ist, daß dem nachgezogenen Ehegatten im Heimatland jeglicher Kontakt zu dem/den eigenen Kind/Kindern willkürlich und zwangsweise auf Dauer untersagt wird, und dadurch das Kindeswohl gefährdet wäre,
- eine Schwangerschaft besteht und davon auszugehen ist, daß im Ausland eine Zwangsabtreibung droht.

2.1.1.2 Unbefristete Aufenthaltserlaubnis für junge behinderte Ausländer

An die Beauftragte sind in der Vergangenheit Fälle herangetragen worden, in denen ausländische Familien verunsichert darüber waren, daß ihre behinderten Kinder keine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erhalten konnten, weil sie aufgrund ihrer Behinderung die Voraussetzungen des § 26 AuslG (z. B. Sprachkenntnisse und Schulbesuch) nicht erfüllen konnten. Nunmehr werden auch diese behinderten Kinder eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erhalten können.

2.1.1.3 Aufenthaltsberechtigung für junge Ausländer in Ausbildung

Vielfach ist kritisiert worden, daß junge Ausländer, die sich - integrationspolitisch erwünscht - in einer schulischen oder beruflichen Ausbildung (Studium) befanden, den besten ausländerrecht-

lichen Status, die Aufenthaltsberechtigung, nicht erreichen konnten, weil sie aufgrund der Ausbildung noch keine Beiträge in die Rentenversicherung leisten konnten. Auch diese jungen Ausländer können nun eine Aufenthaltsberechtigung erhalten.

2.1.1.4 Pendelmöglichkeit ausländischer Rentner

Ältere ausländische Arbeitnehmer der ersten Generation, die nach Beginn des Rentenbezuges für einen längeren Zeitraum in ihr Herkunftsland zurückkehrten, konnten bislang nur nach § 16 Abs. 5 AuslG beantragen, ihnen die Wiederkehr nach Deutschland zu erlauben, weil ihre alte Aufenthaltsgenehmigung nach § 44 AuslG durch den Auslandsaufenthalt erloschen war. Ein problemloses Pendeln zwischen ihren beiden „Heimatländern“ war ihnen damit nicht möglich. Sofern der Lebensunterhalt gesichert ist, wird die Aufenthaltserlaubnis dieser Rentner und ihrer Ehegatten künftig durch den Auslandsaufenthalt nicht mehr erlöschen; zum Nachweis dieser Rechtsposition stellt die Ausländerbehörde eine Bescheinigung aus.

2.1.2 Aufenthaltsgenehmigungs- und Visumspflicht für junge Ausländer aus den früheren Anwerbestaaten (ehemaliges Jugoslawien, Marokko, Türkei und Tunesien)

Bisher waren Ausländer unter 16 Jahren aus den früheren Anwerbestaaten, die für Besuchsaufenthalte oder zum Zweck des Familiennachzugs nach Deutschland einreisen wollten, von der Pflicht, zuvor ein Visum einholen zu müssen, befreit. Zugleich benötigten diese in Deutschland lebenden jungen Ausländer bis zur Vollendung des 16. Lebensjahres keine Aufenthaltsgenehmigung, wenn ein Elternteil eine Aufenthaltsgenehmigung besaß. Bis zu diesem Zeitpunkt mußten sich die Betroffenen ihren Aufenthalt nicht durch die Ausländerbehörde genehmigen lassen, um diesen rechtmäßig zu machen (allerdings sollte der Aufenthalt nach Auskunft des Bundesministeriums des Innern gemäß § 3 Abs. 5 Ausländergesetz befristet werden, wenn die materiellen Voraussetzungen des Familiennachzuges nicht vorlagen).
Mit Wirkung vom 15. Januar 1997 hatte der Bundesminister des Innern - zunächst für drei Monate - auch für diese Gruppe die Visums- und Aufenthaltsgenehmigungspflicht eingeführt und dies mit dem möglichen Mißbrauch der visumsfreien Einreise begründet. Im Grundsatz ist die Regelung durch den Bundesrat bestätigt worden, so daß sie nunmehr ohne zeitliche Beschränkung gilt. Allerdings hat der Bundesrat die Regelung derart modifiziert, daß die Ausländerbehörden grundsätzlich - soweit sie aufgrund der Meldung des Kindes bei Ausländer- oder Meldebehörde vom Aufenthalt des Kindes Kenntnis haben - die Genehmigung von Amts wegen erteilen.[3] Zugleich hat der Bundesrat betont[4], daß die betroffenen Kinder und Jugendlichen wegen des Grundsatzes des Vertrauensschutzes nicht benachteiligt werden sollen und deshalb der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis z. B. nicht mangelnder Wohnraum entgegengehalten

werden soll. Eine dahingehende Klarstellung ist im Vermittlungsverfahren zur Änderung des Ausländergesetzes in dieses Gesetz aufgenommen worden.

Die aus Sicht der Betroffenen sehr überraschende Einführung der Visums- und Aufenthaltsgenehmigungspflicht hat bei der ausländischen Bevölkerung große Unruhe und Angst vor Statusverschlechterung verursacht. Die Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen hat deshalb gefordert, durch eine Änderung des Ausländergesetzes ein eindeutiges integrationspolitisches Signal zu setzen. Da die betroffenen Kinder und Jugendlichen ein willkommener und dauerhafter Teil der deutschen Gesellschaft sind, sollte ihnen grundsätzlich schon vor Vollendung des 16. Lebensjahres eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn ein Elternteil selbst über einen unbefristeten Status verfügt. Dieser Vorschlag fand keine Mehrheit.

Klarstellend ist jedoch darauf hinzuweisen, daß es sich bei der Einführung der Visums- und Aufenthaltsgenehmigungspflicht nicht um eine die Kinder aus den Anwerbestaaten in besonderer Weise diskriminierende Maßnahme handelt. Bereits bisher benötigten Kinder aus vielen anderen Ländern ein Visum und eine Aufenthaltsgenehmigung. Andere europäische Staaten kennen im übrigen keine Ausnahmen von den bestehenden Visumspflichten für junge Ausländer.

2.1.3 Weitere aktuelle Fragen der ausländerrechtlichen Diskussion

2.1.3.1 Nachzug von Familienangehörigen - § 22 Ausländergesetz

Bereits in ihrem letzten Bericht hatte die Beauftragte auf die Fallkonstellation hingewiesen, daß ausländische Kinder in Einzelfällen den Nachzug zu anderen Familienangehörigen als den Eltern erstreben, weil ihnen im Herkunftsstaat Verelendung droht. Aus Sicht der Beauftragten liegt hier eine „außergewöhnliche Härte“, die einen Nachzug ermöglicht, immer dann vor, wenn das Kindeswohl eine solche Entscheidung erfordert. In manchen Fällen kann eine „außergewöhnliche Härte“ dabei auch gegeben sein, wenn im Herkunftsstaat noch nähere Angehörige leben. Erfreulicherweise konnte die Beauftragte im Berichtszeitraum in einem Einzelfall erreichen, daß sich die zuständige Auslandsvertretung und das zu beteiligende örtliche Ausländeramt dieser Auslegung angeschlossen haben.

2.1.3.2 Aufenthaltsrecht von ausländischen Elternteilen ohne Sorgerecht

Auch bei ausländischen Elternteilen deutscher Kinder läßt das Ausländergesetz die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Wahrung der familiären Lebensgemeinschaft grundsätzlich nur dann zu, wenn der Elternteil das Sorgerecht für das Kind hat (vgl. § 23 Abs. 1 Nr. 3 AuslG). Mit Beschluß vom 1. August 1996 hat das Bundesverfassungsgericht (2 BvR 1119/96) jedoch dar-

auf hingewiesen, daß im Einzelfall auch ohne Sorgerecht eine verfassungsrechtlich geschützte familiäre Lebensgemeinschaft vorliegen kann, die ausländerrechtlich zu berücksichtigen ist und zwar unabhängig davon, ob der Vater (um Väter handelt es sich im Regelfall) mit dem Kind in einer Wohnung zusammenlebt. Im konkreten Fall wollte der Vater, nachdem er keine Aufenthaltsbewilligung zu Studienzwecken mehr erhalten konnte, die bisherige Betreuung seiner Tochter fortführen. Da er - so die Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts - für einen nicht sorgeberechtigten Elternteil überdurchschnittliche Verantwortung für die Betreuung und Erziehung seiner Tochter übernommen hatte, lag es für das Gericht auf der Hand, die zuständigen Stellen in diesem Fall zur Prüfung zu verpflichten, ob „hier faktische Beziehungen von außergewöhnlichem Gewicht bestehen, die einen über die Aufrechterhaltung einer Begegnungsgemeinschaft hinausgehenden familienrechtlichen Schutz angezeigt erscheinen lassen“. Hinzuweisen ist darauf, daß dieser Beschluß des Bundesverfassungsgerichts auf der Linie liegt, die der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bereits vorgezeichnet hat. In einer ähnlichen Konstellation hat dieser festgestellt, daß die Trennung eines - von der Mutter geschiedenen - ausländischen Vaters von seinem Kind einen unverhältnismäßigen Eingriff in das Recht auf Achtung des Familienlebens darstellen kann.[5]
Um dieser Rechtsprechung Rechnung zu tragen, ist nunmehr eine Regelung ins Ausländergesetz aufgenommen worden, nach der auch dem nicht-sorgeberechtigten Elternteil eines minderjährigen Deutschen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann, „wenn die familiäre Lebensgemeinschaft schon im Bundesgebiet gelebt wird“.

2.1.3.3 Nachzug ausländischer Kinder in Ausnahmefällen

Das Ausländergesetz geht davon aus, daß ein Nachzug eines ausländischen Kindes zu seinen ausländischen Eltern grundsätzlich nur dann möglich sein soll, wenn beide Elternteile in Deutschland leben und das Kind das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet hat (§ 20 Abs. 2 AuslG). Eine Ausnahme von diesen Grundsätzen besteht dabei unter anderem dann, wenn gewährleistet erscheint, daß das Kind sich aufgrund seiner bisherigen Ausbildung und Lebensverhältnisse in die Bundesrepublik Deutschland einfügen kann. Hier kommt es offenbar vor, daß Kindern allein deshalb, weil sie aus einem bestimmten Staat kommen, die Integrationsfähigkeit abgesprochen wird. Hierzu hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof folgendes ausgeführt.[6]
„Soweit in dem angegriffenen Bescheid ausgeführt ist, die Integrationsfähigkeit sei im allgemeinen nur bei Kindern aus westlichen oder östlichen Industrienationen anzunehmen, weil diese Länder im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland über ähnliche Qualifikationsstandards verfügten, und bei türkischen Kindern sei dies in der Regel zu verneinen, erscheint dies dem Senat rechtlich wie tatsächlich fehlerhaft. Vor allem läßt das Gesetz keinen Anhalt dafür erkennen, daß allgemein nur Kinder aus westlichen oder östlichen Industriestaaten in Deutschland integrationsfähig sind. Es erscheint nicht nachvollziehbar, nach welchen Kriterien sich die von

der Ausländerbehörde vorgenommene Klassifizierung als östliche und westliche Industrienation richten soll. Eine derartige verbindliche Festlegung kennt zumindest das Ausländerrecht nicht. Im übrigen ist anzuzweifeln, ob türkischen Kindern mit einer derartigen Begründung insgesamt die Integrationsfähigkeit in Deutschland abgesprochen werden kann, da eine Vielzahl von Einbürgerungen, Aufenthaltsberechtigungen und unbefristeten Aufenthaltserlaubnissen für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene aus der Türkei das Gegenteil belegen. Außerdem ist nicht zu erkennen, aus welchen Gründen allgemein allen Bevölkerungsgruppen in der Türkei, ohne Rücksicht auf deren Herkunft und Ausbildung, Qualifikationsstandards abgesprochen werden können, die mit den in Deutschland geltenden vergleichbar sind."

2.1.3.4 Nachzugsrecht für den ausländischen Partner zur Herstellung einer gleichgeschlechtlichen Lebensgemeinschaft

In der Vergangenheit hatten sich eine Reihe gleichgeschlechtlicher Paare an die Beauftragte und an andere Stellen des Bundes - u.a. den Petitionsausschuß - gewandt und gebeten, den Nachzug des ausländischen Partners nach Deutschland zu ermöglichen. Vielfach wurde ihnen entgegengehalten, daß diesem Wunsch auf Grundlage des geltenden Ausländerrechts nicht entsprochen werden könne, weil hier der Nachzug nur „zum Zwecke des nach Artikel 6 des Grundgesetzes gebotenen Schutzes von Ehe und Familie" (§ 17 AuslG) möglich sei und die nichteheliche Lebensgemeinschaft nicht in diesen Schutzbereich falle. Gleichgeschlechtlichen Paaren steht aber die Möglichkeit der Eheschließung nicht offen. Deshalb wurde andererseits durchaus gesehen, daß die Nichtgestattung des Nachzuges schwere Konsequenzen für die persönliche Lebensführung der Betroffenen hat, da ihnen vielfach rechtlich und tatsächlich ein Zusammenleben auch im Land des anderen Partners nicht möglich ist. So führte der Petitionsausschuß in einem Einzelfall aus: „Homosexuelle können das Glück, mit einem anderen Menschen eine Lebensgemeinschaft zu führen, nur mit einem gleichgeschlechtlichen Partner finden. Daraus folgt zwar keineswegs, daß der Gesetzgeber gleichgeschlechtliche Paare grundsätzlich wie Ehepaare behandeln oder ihnen eine Heirat erlauben müßte. Jedoch sollte bedacht werden, daß eine Trennung auch für sie schmerzhaft ist."

Es ist daher erfreulich, daß sich das Ausländergesetz als flexibel genug erwiesen hat, um auch in der vorliegenden Konstellation im Einzelfall sachgerechte Lösungen zu ermöglichen. Das Bundesverwaltungsgericht [7] hat entschieden, daß für die vorliegende Konstellation keine spezielle Regelung im Ausländergesetz enthalten ist und deshalb eine Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach der allgemeinen Rechtsgrundlage (§ 15 i.V.m. § 7 AuslG) nach Ermessen möglich ist. Das Ermessen kann dabei - wie das Oberverwaltungsgericht Münster bereits festgestellt hat [8] - im Einzelfall aufgrund der Grund- und Menschenrechte der Betroffenen (Art. 2 Abs. 1

i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG und Art. 8 Abs. 1 EMRK) so reduziert sein, daß ein Anspruch der Betroffenen auf Genehmigung des Nachzuges besteht. In diesem konkreten Fall bestanden keine besonderen öffentlichen Interessen, den Zuzug nicht zu gestatten. Vor allem der Lebensunterhalt war durch den deutschen Lebenspartner umfassend gesichert. Angesichts der besonderen persönlichen Situation der Betroffenen (im Staat des ausländischen Partners konnte die Lebensgemeinschaft u.a. deshalb nicht gelebt werden, weil dort Homosexualität strafbar war) überwogen daher die privaten Belange so eindeutig etwaige einwanderungspolitische Erwägungen, daß der Nachzug zwingend zu gestatten war. Klarstellend ist jedoch festzuhalten, daß ein Anspruch auf Nachzug für den ausländischen Partner einer gleichgeschlechtlichen Lebensgemeinschaft auch unter Berücksichtigung der Entscheidung des OVG Münsters die Ausnahme sein wird. Ebenso klar ist jedoch, daß auch in anderen Fällen nach Ermessen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann, wenn keine Versagungsgründe entgegenstehen. Für künftige Entscheidungen in diesen Fällen wird daher die Entwicklung der weiteren ausländerrechtlichen Praxis und Rechtsprechung zur Ausübung dieses Ermessens ausschlaggebend sein.

2.1.3.5 Status von nichtamtlich entsandten ausländischen Beschäftigten von Botschaften (sogenannte Ortskräfte)

Im Berichtszeitraum sind eine Reihe von Eingaben und Anfragen bei der Beauftragten eingegangen, die den aufenthaltsrechtlichen Status der bei den Botschaften und Konsulaten beschäftigten Personen und ihrer Familienangehörigen zum Gegenstand haben. Die Betroffenen machen geltend:
Sie lebten teilweise seit über 20 Jahren in Deutschland und zahlten hier auch Sozialabgaben. Ihre Kinder seien in Deutschland aufgewachsen und zur Schule gegangen. Diese hätten daher ihre Prägung in Deutschland erhalten. Dennoch sei für Eltern und Kinder ungewiß, ob sie in Deutschland bleiben könnten. Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis (oder Aufenthaltsbefugnis) würde Kindern und Eltern verweigert, auch wenn die Integrationsvoraussetzungen der §§ 24, 26 Ausländergesetz vorlägen, da sie nicht - wie nach diesen Vorschriften vorausgesetzt - lange genug im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis gewesen seien (vgl. § 3 DV AuslG). Einbürgerungsanträge auch der in Deutschland aufgewachsenen jungen Ausländer würden abgelehnt, weil nach §§ 85, 86 Ausländergesetz Voraussetzung einer Einbürgerung der Besitz einer Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung sei. Bei der Ermessenseinbürgerung werde ihnen entgegen gehalten, daß die ausländerrechtliche Wertung - kein Daueraufenthalt - nicht durch das Einbürgerungsrecht unterlaufen werden dürfe.

Die Beauftragte ist diesbezüglich an das Auswärtige Amt und das Bundesministerium des Innern herangetreten und hat auf die besonderen humanitären Aspekte angesichts des langen

Aufenthalts und der fortgeschrittenen Integration der Betroffenen hingewiesen. Sie hat vorgeschlagen, den jungen Ausländern in entsprechender Anwendung des § 16 AuslG (acht Jahre Aufenthalt und sechs Jahre Schulbesuch) in Deutschland eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen. Für die Ortskräfte selbst und ihren Ehegatten sollte gleiches grundsätzlich spätestens nach zwölf Jahren Aufenthalt gelten. Eine endgültige Regelung ist bisher noch nicht gefunden. Bundesministerium des Innern und Auswärtiges Amt haben jedoch bereits angedeutet, daß eine „Härtefallregelung“ voraussetzen wird, daß es bei künftigen Einreisen von „Ortskräften“ nicht wieder zu derartig langen Aufenthaltszeiten und damit zu Verfestigungen des Aufenthaltes kommt.

2.1.3.6 Visumsverfahren und Verpflichtungserklärung (§ 84 Ausländergesetz)

Auswärtiges Amt und Bundesministerium des Innern haben sich im Berichtszeitraum bemüht, die Praxis der Verpflichtungserklärung im Visumsverfahren neu zu gestalten und zu vereinheitlichen.

Die Verpflichtungserklärung hat im Visumsverfahren folgende Funktion:
Ein Visum wird grundsätzlich nur erteilt, wenn der Lebensunterhalt des Ausländers gesichert ist, um eine Inanspruchnahme öffentlicher Mittel zu vermeiden (vgl. § 7 Abs. 2 Nr. 2 AuslG). Durch den Nachweis eigener Mittel des Ausländers kann diese Voraussetzung erfüllt werden; möglich ist aber auch, daß die Person, die der Ausländer in Deutschland besuchen will, sich verpflichtet, die Kosten des Lebensunterhaltes während des Aufenthaltes in Deutschland zu tragen.

Das Verfahren für die Abgabe derartiger Verpflichtungserklärungen sollte nach dem Willen des Auswärtigen Amtes und des Bundesministeriums des Innern in Abstimmung mit den Landesinnenministerien künftig wie folgt gestaltet werden:
Eine förmliche Verpflichtungserklärung sollte bei den Staatsangehörigen bestimmter, in einer Liste aufgeführter Staaten künftig generell erforderlich sein. Die Verpflichtungserklärung sollte grundsätzlich gegenüber dem Ausländeramt auf einem bundeseinheitlichen und fälschungssicheren Formular abgegeben werden. Dabei sollte die Ausländerbehörde die finanzielle Leistungsfähigkeit des Einladenden überprüfen („Bonitätsprüfung“).

Zu einer einheitlichen Verwaltungspraxis in dem dargestellten Sinne ist es jedoch noch nicht gekommen, weil nicht alle Bundesländer sich in der Lage sahen - auch aufgrund des Verwaltungsaufwands - , diese Regelung umzusetzen. Eine einheitliche Regelung wird daher erst mit den immer noch ausstehenden Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz getroffen werden können. Bei dieser Regelung ist aus Sicht der Beauftragten zu beachten, daß es angesichts der

vielfältigen - oft familiären - Bindungen, die Deutsche und Ausländer an im Ausland lebende Menschen haben, ein wichtiges Ziel ist, daß Besuche nach Deutschland einfach und unbürokratisch möglich sind.
Deshalb sollten folgende Erwägungen bei Erlaß der Verwaltungsvorschriften zu diesem Punkt Berücksichtigung finden:

- Eine generelle Vermutung, daß Staatsangehörige bestimmter Länder ihren Unterhalt nicht sichern können (oder gar, daß sie falsche Verpflichtungserklärungen abgeben), gibt es nicht.
- Die Anforderungen an die finanzielle Leistungsfähigkeit des Einladenden dürfen nicht so überhöht sein, daß einem „Normalverdiener“ etwa die Einladung mehrerer Familienangehöriger nicht möglich ist.
- Ausschlaggebend für die Einschätzung, ob eine Inanspruchnahme öffentlicher Kassen droht, kann jedenfalls nicht allein das monatliche Einkommen des Einladenden sein. Den Ausländerbehörden muß es zumindest möglich sein, aufgrund der Person des Einladenden (z.B. frühere problemlose Einladungen, langer beanstandungsfreier Aufenthalt) zu erklären, die Verpflichtungserklärung reiche aus, obwohl das Einkommen nach den formalen Kriterien zu niedrig ist.

2.2 Aufenthaltsrecht der Unionsbürger

2.2.1 Umsetzung der Aufenthaltsrichtlinien

In ihrem letzten Bericht hatte die Beauftragte darauf hingewiesen, daß die Richtlinien über das Aufenthaltsrecht für Studenten, für aus dem Erwerbsleben ausgeschiedene Personen und sonstige Bürger der Europäischen Union, die ihren Lebensunterhalt sichern können, noch nicht durch Gesetz oder Verordnung umgesetzt waren. Im Berichtszeitraum hat die Bundesregierung nunmehr zur Umsetzung dieser Richtlinien eine Verordnung nach § 15 a Abs. 3 des Aufenthaltsgesetzes/EWG auf den Weg gebracht (Freizügigkeitsverordnung/EG vom 17. Juli 1997, in Kraft seit 1. September 1997 [BGBl/1810]). An der Erarbeitung dieser „Verordnung über die allgemeine Freizügigkeit von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union“ ist die Beauftragte durch das federführende Bundesministerium des Innern beteiligt worden. Einer Reihe ihrer Anregungen wurde dabei Rechnung getragen. Hervorzuheben sind folgende Punkte:

- Die Verordnung (§ 9) enthält eine klarstellende Regelung, daß für Unionsbürger der Grundsatz der „Meistbegünstigung“ gilt. Die Betroffenen können sich auf günstigere Regelungen des allgemeinen Ausländerrechts berufen, soweit sie deren Voraussetzungen erfüllen. Auch die Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis ist damit im Einzelfall möglich.

- Die Verordnung (§ 8 Abs. 4 Satz 2) eröffnet den Betroffenen die Möglichkeit, im Einzelfall darzulegen, daß ihr Bedarf an Mitteln zum Lebensunterhalt geringer ist, als der Durchschnittswert, der von der Verordnung für den Normalfall als Voraussetzung des Freizügigkeitsrechts benannt wird. Damit ist ein vernünftiger Ausgleich zwischen den schutzwürdigen Interessen der öffentlichen Kassen und der europarechtlich garantierten Freizügigkeit gefunden worden.

2.2.2 Fehlende Reform des Aufenthaltsgesetzes/EWG

Bereits im letzten Bericht hatte die Beauftragte dargelegt, daß sie es - in Übereinstimmung mit dem Bundesministerium des Innern - für erforderlich hält, das unübersichtliche Aufenthaltsgesetz/EWG zu novellieren und an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zum Einreise- und Aufenthaltsrecht gemeinschaftsrechtlich begünstigter Personen anzupassen. Ein Entwurf hierzu liegt noch nicht vor.

2.2.3 Ausweisung von Unionsbürgern

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes ist eine Ausweisung von freizügigkeitsberechtigten Ausländern nur unter einschränkenden Voraussetzungen zulässig:
- Ausweisungen sind nur möglich, wenn ein „Grundinteresse der Gesellschaft“ berührt ist;
- jede den Aufenthalt beendende Maßnahme muß die fundamentale Bedeutung des Grundsatzes der Freizügigkeit berücksichtigen;
- eine automatische Verknüpfung einer strafrechtlichen Verurteilung mit einer Ausweisung ohne Würdigung und Abwägung der Umstände des Einzelfalls ist unzulässig.

In der Praxis bestehen hier offenbar oft Unsicherheiten, wie die Ist- und Regelausweisungsgründe des § 47 AuslG bei freizügigkeitsberechtigten Unionsbürgern anzuwenden sind. Zur Frage, ob in diesen Fällen allein wegen der Schwere der Tat in allen Fällen aufgrund einer vermuteten Wiederholungsgefahr ausgewiesen werden darf, hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg klargestellt[9]: “Es ist schließlich auch nicht so, daß sich aus der Schwere des begangenen Deliktes allein eine Wiederholungsgefahr ableiten läßt. Die Beklagte beruft sich in diesem Zusammenhang auf den Beschluß des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. Februar 1992 (veröffentlicht in: Informationsbrief Ausländerrecht 1992, 199). Danach steht es im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht, daß bei schwerwiegenden Straftaten (...) allein aufgrund des abgeurteilten Verhaltens eine hinreichende Besorgnis neuer Verfehlungen bejaht wird. Dem vermag der Senat nur für die Fälle beizupflichten, bei denen aus dem Verhalten in der Vergangenheit und den speziellen Umständen des Einzelfalls schlüssig eine negative Prognose für das zukünftige Verhalten des Täters abgeleitet werden kann. Sollte damit aber gleichsam ein Automatismus zugunsten einer negativen Prognose in allen Fällen schwerwiegender Straf-

taten gemeint sein, so ist dem nach Auffassung des Senats nicht zu folgen, weil damit in Wahrheit - entgegen § 12 Abs. 4 AufenthG/EWG - nur an die strafrechtliche Verurteilung angeknüpft würde. Es ist daher immer eine Prognose im Einzelfall erforderlich."
Der Fall, der dem Verwaltungsgerichtshof vorlag und in dem gerade keine hinreichende Wiederholungsgefahr bestand, ist aus Sicht der Beauftragten Beleg für die Richtigkeit dieser Auffassung.

2.3 Aufenthaltsrecht türkischer Staatsangehöriger

In ihrem letzten Bericht hatte die Beauftragte erneut darauf hingewiesen, daß türkischen Arbeitnehmern und deren Kindern nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) unter bestimmten Voraussetzungen ein europarechtliches Aufenthaltsrecht zustehen kann. Der EuGH hatte festgestellt, daß aus dem Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt, das nach dem Assoziationsratsbeschluß 1/80 nach bestimmten Zeiten ordnungsgemäßer Beschäftigung auf dem „regulären Arbeitsmarkt" entsteht, auch ein Aufenthaltsrecht folgt, da das Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt andernfalls wirkungslos bliebe.

Im Berichtszeitraum ist die Klärung der Frage, wann ein türkischer Arbeitnehmer ordnungsgemäß dem regulären Arbeitsmarkt angehört hat und deshalb über ein solches Aufenthaltsrecht verfügt, durch den EuGH im wesentlichen erfolgt. Aus den Urteilen „Bozkurt"[10] und „Tetik"[11] folgt, daß es insoweit wesentlich darauf ankommt, daß das rechtmäßig ausgeübte Arbeitsverhältnis arbeits-, sozial- und steuerrechtlich dem jeweiligen Mitgliedstaat zugeordnet ist. Es kommt ebensowenig darauf an, ob für diese Tätigkeit eine Arbeitserlaubnis benötigt wird, wie auf die Frage, ob nach dem jeweiligen nationalen Recht eine Aufenthaltsverfestigung möglich ist. Aus Sicht der Beauftragten ist es daher wünschenswert, daß die zuständigen Behörden nunmehr dieser Linie der Rechtsprechung folgten und nicht jeder einzelne neue Fall an die Gerichte herangetragen werden muß.
Hinzuweisen ist darauf, daß der EuGH im Urteil „Tetik" auch festgestellt hat, daß einem türkischen Arbeitnehmer nach vier Jahren ordnungsgemäßer Beschäftigung auch ein angemessener Zeitraum zur Verfügung zu stellen ist, um sich eine neue Stelle zu suchen, da er sonst sein Recht, sich auf jede Stelle im Lohn- und Gehaltsverhältnis zu bewerben, nicht wahrnehmen könnte.

Schließlich ist zu berichten, daß das Bundesverwaltungsgericht [12] zur Klärung der Frage, ob für die vom Assoziationsrecht begünstigten türkischen Arbeitnehmer der besondere Ausweisungsschutz der Unionsbürger entsprechend gilt, nach wie vor einen Vorlagebeschluß an den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften für erforderlich hält. Dafür, daß die Frage letztlich

positiv zu beantworten sein könnte, spricht die Argumentation des Bundesverwaltungsgerichts: „Da der Assoziationsratsbeschluß einen Schritt zur Herstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit darstellt ..., ist für den im Rahmen der Spezialprävention geltenden Gefahrenbegriff auf diese für freizügigkeitsberechtigte Angehörige der EG-Mitgliedstaaten geltenden Grundsätze zurückzugreifen."

3. Soziale Sicherheit

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

3.1 Kindergeld und Kinderfreibetrag

Grundsätzlich können Ausländer einen Anspruch auf Kindergeld haben, wenn sie im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis oder einer Aufenthaltsberechtigung sind. In ihrem ersten Bericht hatte die Beauftragte die Problematik dargelegt, die sich aus dem generellen Ausschluß dieser Leistung gegenüber Ausländern mit einer Aufenthaltsbefugnis ergibt. Zwar hat das Bundessozialgericht in seiner Rechtsprechung (vgl. zuletzt Entscheidung vom 13. August 1996 - 10 Rkg 2/96) in der einschlägigen Vorschrift des Bundeskindergeldgesetzes keinen verfassungsrechtlichen Verstoß erkennen können. Das Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen hat jedoch Zweifel daran, ob der Ausschluß von bestimmten Ausländergruppen vom Kindergeldbezug im Einklang mit dem Grundgesetz steht und deshalb diese Frage dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung vorgelegt.[13]

In der Zwischenzeit ist es für nicht kindergeldberechtigte Ausländer, die über ein entsprechendes Einkommen verfügen, zu einer Verbesserung gekommen. Zunächst sah die für das Jahr 1996 geltende Fassung des einschlägigen Einkommensteuergesetzes vor, daß der Abzug des Kinderfreibetrages erst nachträglich bei der jährlich einmaligen Veranlagung zur Einkommensteuer berücksichtigt wurde. Diese Regelung war verfassungsrechtlich zu beanstanden, da sie nicht im jeweils laufenden Monat sicherstellen konnte, daß bei dem betroffenen Personenkreis die steuerliche Freistellung in Höhe des Existenzminimums des Kindes garantiert war. Der Gesetzgeber hat im Rahmen des Jahressteuergesetzes 1997 deshalb eine Bestimmung eingeführt, die eine verfassungsgemäße Besteuerung zum Zeitpunkt der monatlichen Lohnsteuererhebung gewährleistet. Ausländische Eltern, die keinen Kindergeldanspruch haben, können demnach seit Beginn des Jahres 1997 für jedes in Deutschland lebende Kind einen Freibetrag von monatlich 288 DM oder 576 DM (je nach Einkommensteuerveranlagung) auf der Lohnsteu-

erkarte eintragen lassen. Dann wird die Lohnsteuer stets unter Berücksichtigung dieses Kinderfreibetrages berechnet.

3.2 Ansprüche von „GFK-Flüchtlingen“

Im Berichtszeitraum sind im Bereich der sozialen Sicherheit mehrere Problemkonstellationen im Hinblick auf Ansprüche von nicht als asylberechtigt anerkannten politisch Verfolgten im Sinne von Artikel 1 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) bekannt geworden (sog. GFK-Flüchtlinge mit „kleinem Asyl“ nach. §§ 3 und 70 Asylverfahrensgesetz und Rechtsstellung nach § 51 Abs. 1 Ausländergesetz).

3.2.1 Anspruch auf BAföG-Leistungen

Nach einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts[14] steht fest, daß auch GFK-Flüchtlinge, die innerhalb Deutschlands unanfechtbar nach § 51 Abs. 1 Ausländergesetz anerkannt und nicht nur vorübergehend aufenthaltsberechtigt sind, Ansprüche auf Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) haben können. Wird diesem Personenkreis eine Aufenthaltsbefugnis erteilt, so reicht nach dem höchstrichterlichen Urteil allein deren Befristung noch nicht für die Annahme aus, der Ausländer sei nur vorübergehend zum Aufenthalt im Bundesgebiet berechtigt. Vielmehr setze dies voraus, daß ein Ende des berechtigten Aufenthaltes absehbar sei. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ist inzwischen vom Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie durch eine Änderung der allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum BAföG umgesetzt worden.

3.2.2 Recht der Arbeitsförderung

Die vorgenannte Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes zum BAföG hat den Gesetzgeber dazu bewogen, das Recht der Arbeitsförderung teilweise entsprechend anzupassen: Nach dem beschlossenen Arbeitsförderungs-Reformgesetz umfaßt der förderungsfähige Personenkreis im Rahmen der Förderung der Berufsausbildung nach Artikel 1 § 63 des zukünftigen Dritten Buches des Sozialgesetzbuches (SGB III) gem. seiner Nr. 6 - vgl. aber auch Nrn. 3 bis 5 - ausdrücklich Personen, die den Schutz des § 51 Abs. 1 Ausländergesetz genießen. Aus der Begründung des Gesetzentwurfes der Bundesregierung [15] geht hervor, daß damit eine Klarstellung im Hinblick auf die o.g. Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung zum BAföG erfolgt ist.

Die Gruppe der genannten GFK-Flüchtlinge ist allerdings nicht in den Kreis der Anspruchsberechtigten zur Eingliederungshilfe und Sprachförderung in Sonderfällen nach Artikel 1 § 420 SGB III aufgenommen worden. Diese neue Vorschrift ist den bisher geltenden § 62a Abs. 4 Arbeitsförderungsgesetz weitgehend inhaltlich nachgebildet. Die für das Recht der Arbeitsverwaltung zuständigen Stellen vertreten jedoch die Auffassung, daß Ausländer, deren Rechtsstellung sich nach § 51 Ausländergesetz richtet und die nur eine befristete Aufenthaltserlaubnis besitzen, über keinen rechtlich gesicherten Auftenthaltsstatus verfügen, der die Anwendung der auf einen dauerhaften Aufenthalt ausgerichteten Eingliederungsleistungen rechtfertigt. Dies erscheint nicht nur im Regelungszusammenhang des Arbeitsförderungs-Reformgesetzes zweifelhaft, da die Argumentation der zitierten Rechtsprechung gleichermaßen auf die Sprachförderung übertragbar ist. Nach Artikel 22 Abs. 2 GFK besteht zudem die Verpflichtung, den Flüchtlingen im Rahmen der staatlichen Sprachförderung nach dem sog. Wohlwollensgebot eine möglichst günstige (und in keinem Fall weniger günstige Behandlung zu gewähren), als sie Ausländern im allgemeinen unter den gleichen Bedingungen gewährt wird. Unter integrationspolitischen Gesichtspunkten sowie im Vergleich mit den anderen in Art. 1 § 420 SGB III genannten Gruppen (Spätaussiedler, anerkannte Asylberechtigte und sog. Kontingentflüchtlinge) ist deshalb die Haltung der Arbeitsverwaltung gegenüber einem Personenkreis, der sich voraussichtlich dauerhaft in Deutschland aufhalten wird, nicht nachvollziehbar.

3.2.3 Sozialhilferecht - Anwendung des § 120 Abs. 5 Satz 2 Bundessozialhilfegesetz

Nach der ausschließlich für Ausländer geltenden Bestimmung des § 120 Abs. 5 Satz 2 des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) hat der Träger der Sozialhilfe die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt zu verweigern, wenn sich der ausländische Antragsteller außerhalb des Bundeslandes aufhält, in dem ihm die Aufenthaltsbefugnis erteilt worden ist. Nach der Praxis der Verwaltungsgerichte ist streitig[16], ob diese Vorschrift auch auf Ausländer anzuwenden ist, die der GFK unterfallen. Durch die Anwendung des § 120 Abs. 5 Satz 2 des BSHG wird nämlich eine räumliche Beschränkung der Freizügigkeit der GFK-Flüchtlinge erreicht, obwohl diese über eine ausländerrechtlich unbeschränkte Aufenthaltsbefugnis verfügen. Die Anwendung des § 120 Abs. 5 BSHG könnte hier insbesondere im Hinblick auf die Vorschriften der GFK ausgeschlossen sein[17]: Nach Artikel 23 GFK gewähren die vertragsschließenden Staaten den Flüchtlingen, die sich rechtmäßig in ihrem Staatsgebiet aufhalten, auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge und sonstigen Hilfeleistungen die gleiche Behandlung wie ihren eigenen Staatsangehörigen. Art. 26 GFK gewährt den Flüchtlingen das Recht, ihren Aufenthalt zu wählen und sich frei zu bewegen (vorbehaltlich der Bestimmungen, die allgemein auf Ausländer unter den gleichen Umständen Anwendung finden). Sofern die aufgeworfene Problematik nicht durch eine ausdrückliche, klarstellende Regelung zugunsten der GFK-Flüchtlinge in den Vorschriften des

BSHG gelöst wird, bleibt zunächst zu hoffen, daß diese derzeit noch offene Rechtsfrage durch eine höchstrichterliche Entscheidung geklärt werden kann.

3.3 Erziehungsgeld als Familienleistung im Sinne des Europarechts

Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) hat geklärt, daß das Erziehungsgeld nach dem Bundeserziehungsgeldgesetz eine Familienleistung im Sinne der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 ist.[18] Zugleich hat der EuGH festgestellt, daß auch der in einem anderen Mitgliedstaat wohnende Ehegatte eines in Deutschland arbeitenden Unionsbürgers nach Art. 73 dieser Verordnung Anspruch auf das Erziehungsgeld haben kann.

3.4 Pflegeversicherung und Europarecht

Bereits in ihrem letzten Bericht hatte die Beauftragte die Problematik dargestellt, daß Leistungen der Pflegeversicherung aufgrund der Grundkonzeption der Pflegeversicherung, Schutz der im Inland lebenden (deutschen und ausländischen) Bevölkerung vor dem finanziellen Risiko von Pflegebedürftigkeit, nicht in das Ausland exportiert werden können. Sie hatte auch erwähnt, daß dies nach Auffassung der Bundesregierung auch für Unionsbürger und andere Mitgliedstaaten der Union gilt. Nunmehr sind die ersten Verfahren zu diesem Problembereich [19] vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften anhängig.

3.5 Rechtsprechung des EuGH zum Kooperations- und Assoziationsrecht

Wie oben (IV, 2.3) bereits bei der aufenthaltsrechtlichen Stellung türkischer Staatsangehöriger erwähnt, beschäftigt sich die Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften nicht nur mit dem Status der Unionsbürger, sondern betrifft teilweise auch die Rechtsstellung von sogenannten „Drittstaatern“ (Ausländer, die nicht die Staatsangehörigkeit eines der Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben). Grundlage für diese Rechtsprechung sind Assoziations- und Kooperationsabkommen zwischen der Europäischen Union (samt ihrer Mitgliedstaaten) und einigen Drittstaaten. Der EuGH gewährleistet mit seiner Auslegung die einheitliche Auslegung dieser Übereinkommen innerhalb der Union. Im folgenden werden Entscheidungen des EuGH aus diesem Bereich dargestellt.

3.5.1 Kooperationsabkommen mit Algerien, Tunesien und Marokko (Landeserziehungsgeld)

Die Kooperationsabkommen mit Algerien, Tunesien und Marokko enthalten wortgleiche Bestimmungen zur sozialen Sicherheit der Staatsangehörigen dieser Länder. Danach ist den Arbeitnehmern algerischer, tunesischer und marokkanischer Staatsangehörigkeit und den mit ihnen zusammenlebenden Familienangehörigen grundsätzlich vom jeweiligen Mitgliedstaat „auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit eine Behandlung zu gewährleisten, die keine auf der Staatsangehörigkeit beruhende Benachteiligung gegenüber“ den „eigenen Staatsangehörigen bewirkt“. Zu diesem Gleichbehandlungsgebot liegt mittlerweile eine gefestigte Rechtsprechung des EuGH vor. Im Berichtszeitraum hat der EuGH [20] erneut bestätigt, daß das Gleichbehandlungsgebot der Kooperationsübereinkommen für in der Union ansässige algerische, tunesische und marokkanische Arbeitnehmer und die mit ihnen zusammenlebenden Familienangehörigen unmittelbar anwendbar ist. Der EuGH hat dabei auch dargelegt, daß das Gleichbehandlungsgebot auf alle Bereiche der sozialen Sicherheit anzuwenden ist, die in den Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 fallen.[21] Da in diesem Anwendungsbereich, wie bereits erwähnt (3.3), nach der Rechtsprechung des EuGH auch das nach dem Bundeserziehungsgeldgesetz geleistete Erziehungsgeld fällt, dürfte es zweifelhaft sein, ob der Ausschluß algerischer, tunesischer und marokkanischer Staatsangehöriger von dem - nach eigenen landesrechtlichen Vorschriften, insbesondere Zweckbestimmungen geleisteten Landeserziehungsgeld in den Ländern Bayern und Baden-Württemberg noch Bestand hat.

3.5.2 Assoziierungsabkommen mit der Türkei

Das Assoziierungsabkommen mit der Türkei und das Zusatzprotokoll zu diesem Abkommen vom 23. November 1970 enthalten kein den gerade erwähnten Kooperationsabkommen entsprechendes Gleichbehandlungsgebot. Allerdings ermächtigt Art. 29 des Zusatzprotokolls den Assoziationsrat, Bestimmungen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit zu erlassen. Von dieser Ermächtigung hat der Assoziationsrat mit seinem Beschluß Nr. 3/80 Gebrauch gemacht. Dieser Beschluß enthält neben einem Gleichbehandlungsgebot (Art. 3 ARB 3/80) ausführliche Bestimmungen zur Koordinierung der unterschiedlichen sozialen Leistungssysteme der einzelnen Mitgliedstaaten für türkische Staatsangehörige, die innerhalb der Union wandern. Zur Frage, ob diese Bestimmungen unmittelbar anwendbar sind, hat der EuGH [22] festgestellt: „Somit ist festzustellen, daß der Beschluß Nr. 3/80 seiner Art nach dazu bestimmt ist, durch einen weiteren Rechtsakt ergänzt und in der Gemeinschaft durchgeführt zu werden. ... Dieser Verordnungsvorschlag ist vom Rat jedoch noch nicht angenommen worden. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, daß der Beschluß Nr. 3/80, wenngleich einige seiner Bestimmungen eindeutig und bestimmt sind, nicht angewandt werden kann, solange der Rat keine ergänzenden Maßnahmen zu seiner Durchführung erlassen hat.“ Der Wortlaut dieser Entscheidung spricht dafür, daß das Gleichbehandlungsgebot des Assoziationsratsbeschlusses 3/80 noch nicht unmittelbar anwendbar ist. Allerdings war Gegenstand des konkreten Verfahrens nicht das

Gleichbehandlungsgebot selbst. Es erscheint daher nicht ganz ausgeschlossen, daß der EuGH - auf der Linie seiner oben (3.5.1) dargestellten Rechtsprechung zu den Kooperationsabkommen - zu einer anderen Entscheidung kommen könnte. Hierzu ist ein Verfahren vor dem EuGH anhängig (RS C 262/96-Sürül).

4. Partizipation

4.1 Kommunales Wahlrecht für Unionsbürger

Mit der Richtlinie 94/80/EG vom 19. Dezember 1994 hat der Europäische Rat Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts auf kommunaler Ebene der Unionsbürger bestimmt. Die Bundesländer haben mittlerweile ihre Kommunalverfassungen und Kommunalwahlordnungen diesbezüglich angepaßt. Am 22. Oktober 1995 konnten Unionsbürger im Land Berlin erstmals an einer Kommunalwahl teilnehmen.

Diese Richtlinie eröffnet die Möglichkeit, beispielsweise für das Amt des Leiters der Exekutive, das passive Wahlrecht der Unionsbürger einzuschränken (vgl. Art. 5 Abs. 3 der Richtlinie). Davon haben zwei Bundesländer Gebrauch gemacht. Aus Sicht der Beauftragten sollten Unionsbürger vielmehr im vollen Rahmen der Richtlinie auf kommunaler Ebene partizipieren können. Aus diesem Grund spricht sich die Beauftragte auch für eine Aufnahme der Unionsbürger in die jeweiligen Wählerverzeichnisse von Amts wegen aus. Eine Aufnahme nur auf Antrag könnte die integrationspolitisch wünschenswerte Beteiligung beeinträchtigen.

Umstritten ist auch, ob Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG, in dem das aktive und passive Wahlrecht auf der Ebene der Kreise und Gemeinden für Unionsbürger verankert ist und das einschlägige Recht der Europäischen Union, auf das das Grundgesetz in diesem Zusammenhang ausdrücklich Bezug nimmt, eine Teilnahme von Unionsbürgern auch an kommunalen Abstimmungen zulassen oder erfordern. Selbst wenn der Wortlaut der entsprechenden Normen dagegen zu sprechen scheint, legt die tiefe Verzahnung zwischen Kommunalwahlen und örtlich äußerst unterschiedlich ausgestalteten Elementen direkter Demokratie in Deutschland nahe, einen solchen Ausschluß der Unionsbürger nicht vorzunehmen. Es ist nicht vermittelbar, weshalb ein Unionsbürger als Stadt- oder Gemeinderat beispielsweise den Bau einer Umgehungsstraße beschließen kann, aber für den Fall der Verlagerung dieser Beschlußfassung auf eine kommunale Abstimmung, trotz weit geringeren Stimmwertes, von dieser Abstimmung ausgeschlossen bleiben soll.

4.2 Kommunales Wahlrecht für Drittstaatsangehörige

Das kommunale Wahlrecht für Ausländer steht seit mindestens zwanzig Jahren immer wieder im Mittelpunkt ausländerpolitischer Diskussionen. Am 21. Februar 1989 änderte das Land Schleswig-Holstein sein Gemeinde- und Kreiswahlgesetz, wodurch Ausländer, die ihren festen Lebensmittelpunkt in Deutschland hatten, erstmals in einem Bundesland an Kommunalwahlen hätten teilnehmen können. Dazu ist es aufgrund einer Klage der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vor dem Bundesverfassungsgericht gegen dieses Gesetz nicht gekommen. Das Gericht hat das Gesetz mittels einer einstweiligen Anordnung am 12. Oktober 1989 bis zur endgültigen Entscheidung außer Kraft gesetzt. Am 9. Oktober 1990 hat das Bundesverfassungsgericht schließlich erklärt, daß das Wahlrecht, also auch das kommunale Wahlrecht für Ausländer, mit den Bestimmungen des Grundgesetzes nicht vereinbar ist.[23]

4.3 Ausländerbeiräte

Zwar sind die Ausländerbeiräte inzwischen in einigen Bundesländern (z. B. Hessen, Nordrhein-Westfalen) in deren Kommunalverfassungen gesetzlich verankert worden, die Einführung des kommunalen Wahlrechts für Unionsbürger hat aber zu einer nicht immer vorteilhaften Diskussion über das Institut der Ausländerbeiräte geführt. In einigen Kommunen ist tendenziell die Haltung festzustellen, daß das kommunale Wahlrecht für Unionsbürger die Ausländerbeiräte hat überflüssig werden lassen.

Eine gedankliche Ebene darunter wird in vielen Gemeinden über die zukünftige Struktur der Ausländerbeiräte diskutiert. So ist es beispielsweise umstritten, ob als Gemeinde- oder Stadträte gewählte Unionsbürger zusätzlich für die Wahl zum Ausländerbeirat kandidieren können oder sollen. Andere Vorschläge sehen hingegen vor, aus dem jeweiligen Stadt- oder Gemeinderat ausschließlich Unionsbürger in die Ausländerbeiräte zu entsenden. Gleichzeitig diskutieren die unterschiedlichen Ausländergruppen, ob Unionsbürger überhaupt noch zur Wahl in den Ausländerbeirat zugelassen werden sollen. Unionsbürger haben in einigen Kommunen wiederum gemeinsame Wahlvereinigungen mit Drittstaatern verlassen. Zusätzlich wird diskutiert, Ausländerbeiräte als solche aufzulösen und stattdessen Ausländer ohne Stimmrecht in die jeweiligen Ausschüsse der Kommunalparlamente zu wählen.

Im Berichtszeitraum hat sich allerdings auch die Tendenz verstärkt, daß sich Ausländerbeiräte auf Bezirks- oder Landesebene zu Arbeitsgemeinschaften zusammenschließen. Diese Zusammenschlüsse dienen der Koordinierung der lokalen Arbeit, sind aber auch als Weg gedacht, zu ausländerpolitischen Themen auf Landes- oder Bundesebene Stellung nehmen zu können.

Anläßlich der Repräsentativuntersuchung ’95 gab jeder dritte Befragte an, daß in seinem Wohnort ein Ausländerbeirat oder Ausländerausschuß eingerichtet worden sei. Allerdings räumt wiederum fast ein Drittel dieser Befragten (31 %) ein, nicht zu wissen, was dort geschieht. Diejenigen, die darüber informiert sind, beurteilen die Arbeit der Ausländerbeiräte oder -ausschüsse insgesamt positiv, wobei vor allem folgende Funktionen als besonders wichtig genannt werden: Verbesserung der Situation der Ausländer (36,8 % der Befragten), Förderung der Verständigung (33 %) sowie Öffentlichmachen der Anliegen von Ausländern (29,3 %).[24]

Die Ausländerbeiräte scheinen sich in einer Umbruchphase zu befinden. Unabhängig von der jeweiligen Bewertung darf nicht vergessen werden, daß sie für die überwiegende Mehrzahl der in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten nach wie vor das einzige institutionalisierte Mittel sind, über das sie Einfluß auf das politische Leben ihrer jeweiligen Kommune nehmen können.

4.4 Politische Einstellungen der Migrantinnen und Migranten

Sowohl die Beteiligung von Unionsbürgern an den Kommunalwahlen als auch die von Migrantinnen und Migranten an den Wahlen zu Ausländerbeiräten liegt weit unter der durchschnittlichen Wahlbeteiligung der deutschen wahlberechtigten Bevölkerung. Eine mögliche Erklärung liefert das eher geringe Interesse der Migrantinnen und Migranten an der deutschen Politik.

Diesbezüglich hat eine jüngere Untersuchung des Mannheimer Zentrums für Europäische Sozialforschung ergeben, daß sich - basierend auf den Daten des sozio-ökonomischen Panels - 3,2 % der Befragten sehr stark, 12,2 % stark, 39,7 % nicht so stark und 44,9 % überhaupt nicht für Politik interessieren. Markanterweise nimmt nach dieser Untersuchung das Interesse an Politik mit zunehmendem Assimilationsgrad nicht, wie allgemein erwartet wird, zu, sondern ab. Dabei unterscheiden sich die Ergebnisse nach Unionsbürgern und Drittstaatern differenziert kaum voneinander; letztere scheinen ein etwas größeres Interesse an Politik zu haben.[25]

22,7 % der Befragten gaben an, eine Parteipräferenz zu haben, wohingegen 71,0 % diese Frage verneinten. Bei der Frage, um welche Partei es sich dabei handele, sprachen sich 78,7 % für die SPD aus, 9,6 % für Bündnis 90/Die Grünen, 8,2 % für die CDU und jeweils 1,6 % für CSU und F.D.P..[26] Dabei ist die Präferenz der SPD bei den Unionsbürgern mit 84,2 % höher als die der Drittstaater mit 74,4 %.

Die Frage nach der Mitgliedschaft in einer politischen Partei oder Vereinigung beantworteten im Rahmen der Repräsentativuntersuchung 5,8 % der Türken, 3,2 % der ehemaligen Jugoslawen,

2,6 % der Italiener und nur 1,5 % der Griechen mit „Ja“. Allerdings sind davon 82,6 % der Türken, 88,1 % der ehemaligen Jugoslawen und 85,6 % der Griechen Mitglied einer politischen Partei oder Vereinigung des jeweiligen Herkunftslandes. Allein die Italiener sind mit 55,5 % zu einem überdurchschnittlich hohen Anteil in deutschen Parteien und Vereinigungen organisiert.[27]

5. Antidiskriminierungsgesetzgebung

5.1 Allgemeine Diskussion in Deutschland

Unter Bezugnahme auf die Darstellungen in ihrem ersten Bericht hatte die Beauftragte in ihrem zweiten Bericht den Gesetzgeber aufgefordert, umfassendere Maßnahmen gegen alltägliche Diskriminierungen und hierbei auch die Frage einer speziellen Antidiskriminierungsgesetzgebung zu prüfen.

Die Beauftragte kann feststellen, daß sich inzwischen eine breitere Diskussionsbasis für eine Antidiskriminierungsgesetzgebung in Deutschland zu entwickeln scheint: Verschiedene Parteien und Institutionen haben im Berichtszeitraum Vorschläge für entsprechende gesetzgeberische Maßnahmen in Deutschland vorgelegt oder angekündigt.[28] Angesichts der unterschiedlichen Konzeptionen der bekannten Entwürfe und der sowohl rechtlich als auch politisch komplizierten Materie geht die Beauftragte wie in ihren beiden Vorberichten davon aus, daß für ein derartiges Vorhaben eine längere ausführliche Diskussion notwendig sein wird. Diese wird sich u.a. mit der Problematik des zu schützenden Adressatenkreises, des Regelungsbereiches (privatrechtliche Normen und/oder öffentlich-rechtliche Bestimmungen, ggf. strafrechtliche und/oder strafprozessuale Änderungen), der Sanktionsinstrumentarien in den jeweiligen Rechtsgebieten und weiteren grundlegenden Fragestellungen zu beschäftigen haben. Dementsprechend erfordert die Festlegung von Zielen und Inhalten der Querschnittsaufgabe Antidiskriminierungsgesetzgebung zur erfolgreichen Umsetzung in einem förmlichen Gesetzgebungsvorhaben jedenfalls einen starken politischen Handlungswillen.

Ziel einer Antidiskriminierungsgesetzgebung muß aus Sicht der Beauftragten der Schutz des Individuums vor Diskriminierungen aufgrund ethnischer Zugehörigkeit sein. Deshalb ist aus ihrer Sicht die z.T. erhobene Forderung nach Verankerung von gruppenbezogenen Minderheitenrechten in einem zukünftigen Antidiskriminierungsgesetz abzulehnen. Wenn etwa durch die Vergabe von Stellen nach Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe ausdrücklich die ethnische Zugehörigkeit oder Herkunft zu einem gesellschaftlich und rechtlich wichtigen Kriterium gemacht würde, widerspräche dies dem Sinn und Zweck von Antidiskriminierungsgesetzgebung. Im Hinblick auf das in diesem Bericht ausführlich erörterte Schwerpunktthema

„Integration II“ ist auch in diesem Zusammenhang hervorzuheben, daß somit ein problematisches formales Segregationsinstrumentarium geschaffen werden könnte. Gerade der deutsche Gesetzgeber sollte es vermeiden, das Kriterium der ethnischen Zugehörigkeit (das zudem in der praktischen Umsetzung denkbarer Vorschriften nach vorangegangener Wertung besonders festgelegt, sowie im Einzelfall festgestellt und entsprechend nachgewiesen werden müßte) als legales Unterscheidungsmerkmal zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen anzuerkennen.

„Zu der Forderung, ein neues gesetzliches Instrumentarium zu schaffen, um Diskriminierungen in der Gesellschaft abzubauen, verkennt die Bundesregierung die Problemlage nicht.“[29] In diesem Sinne wird sich die Frage, ob und inwieweit spezielle Antidiskriminierungsregelungen in Deutschland erforderlich sind, nicht einfach beantworten lassen. Dabei ist sicherlich zuzugeben, daß in vielen gesellschaftlichen Bereichen ein gewisser juristischer Schutz vor mannigfaltig vorkommenden Diskriminierungen in Deutschland besteht.[30] Vor allem im Verhältnis von Privatpersonen untereinander existiert jedoch kein klares und handhabbares rechtliches Instrumentarium, um Diskriminierungen im täglichen Leben entschieden begegnen zu können. Berichte über die Erfahrungen mit Antidiskriminierungsgesetzen in anderen Ländern zeigen in diesem Zusammenhang zwar immer wieder die Grenzen von solchen rechtlichen Handlungsmöglichkeiten auf. Sie lehren aber auch, daß gerade durch die Einführung von ausdrücklichen Antidiskriminierungsbestimmungen eine deutliche rechtliche und politische Wertentscheidung getroffen wird, die einen maßgebenden Einfluß auf gesellschaftliches Handeln ausüben kann. Die in einigen anderen Ländern (u.a. in Belgien, Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden, Schweden) mit Antidiskriminierungsgesetzen gewonnenen - sowohl positiven als auch negativen - Erfahrungen[31] sollten daher auch die für die Gesetzgebung in Deutschland Verantwortlichen zu einer intensiven Überprüfung dieser Thematik veranlassen.

5.2 Europarechtliche Dimension

Nach dem Entwurf des sog. Vertrages von Amsterdam, dessen Unterzeichnung im Herbst 1997 stattgefunden hat, soll unter der Überschrift „Nichtdiskriminierung“ ein neuer Artikel 6a[32] mit folgendem Wortlaut in den EG-Vertrag aufgenommen werden:

„Unbeschadet der sonstigen Bestimmungen dieses Vertrages kann der Rat im Rahmen der durch den Vertrag gegebenen Zuständigkeiten der Gemeinschaft auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlamentes einstimmig geeignete Vorkehrungen treffen, um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Zuge-

hörigkeit, der Religion oder des Glaubens, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen."

Ob und inwieweit auf europäischer Ebene für die Mitgliedstaaten der Union aufgrund dieser Handlungsermächtigung verbindliche Vorgaben für entsprechende nationale Regelungen oder Maßnahmen geschaffen werden können, bleibt insbesondere angesichts des vorgesehenen Einstimmigkeitsprinzips abzuwarten.

5.3 Erfahrungen im Versicherungsrecht

Ein Beispiel für die erfolgreiche Wirkung von Antidiskriminierungsvorschriften auf nationaler Ebene ist das Versicherungsrecht: Angesichts der insbesondere im Bereich der gesetzlichen Kfz-Versicherung aufgetretenen Diskriminierungen von Ausländern hat sich der Gesetzgeber entschlossen, durch eine ausdrückliche Vorschrift in § 81e Versicherungsaufsichtsgesetz gegen die entsprechenden Mißstände vorzugehen.[33] Die Anzahl der einschlägigen Beschwerden ist nach Einschätzung der Beauftragten und des Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungswesen nach Einführung dieser Bestimmung ganz erheblich zurückgegangen. Wie die leider immer noch auftretenden Einzelfälle zeigen, sind aber Diskriminierungen in der Praxis durch die neue rechtliche Grundlage nicht ganz ausgeschlossen. Die Betroffenen können sich allerdings nunmehr hiergegen viel besser wehren.

6. Europarechtliche Aspekte der Migrationspolitik

Die europäischen Gesellschaften haben nahezu ohne Ausnahme in den letzten Jahrzehnten ihr Gesicht durch Zuwanderung verändert, wobei sich häufig ähnliche Problemlagen in den verschiedenen Ländern ergeben. Die Beauftragte hat in ihrem zweiten Bericht dargestellt, wie sich innerhalb der Europäischen Union (EU) und des Schengenraumes bereits Instrumentarien einer gemeinsamen Migrationspolitik entwickeln.

6.1 Drittstaatsangehörige in Europa - allgemeine Problematik

Während sich für die Bürger, die in der Europäischen Union eine Staatsangehörigkeit eines der Mitgliedstaaten besitzen (sog. Unionsbürger) ein einheitlicher schrankenloser Binnenmarkt weitgehend verwirklicht hat, können die sog. Drittstaatsangehörigen, die legal und dauerhaft hier leben, in der Regel nicht in dem entsprechenden Maße daran teilnehmen (es sei denn, es handelt sich um Familienangehörige von Unionsbürgern oder weitere, nach anderen Rechtsgrundlagen privilegierte Personengruppen). Europarechtlich ist die Freizügigkeit von Waren,

Dienstleistungen, Kapital und von Personen gewährleistet. Von diesem Prinzip, das die europäischen Vereinbarungen prägt, können hinsichtlich der Personenfreizügigkeit aber grundsätzlich nur Unionsbürger profitieren. Viele Einwohner Europas, nämlich die meisten der oben genannten Drittstaater, sind hiervon in der Regel ausgeschlossen. Dabei ist die Zahl der Drittstaatsangehörigen, die als Migranten in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union leben, doppelt so hoch wie die der Unionsbürger: ca. 1,5 % der Unionsbürger leben in einem anderen EU-Land, der Anteil der Drittstaater an der Unionsbevölkerung beträgt aber ca. 3 %. Dies entspricht ca. 12-14 Millionen Menschen aus Drittstaaten, wovon ca. 5,4 Mio in Deutschland leben. Schon angesichts dieser Zahlenverhältnisse wird klar, daß das Ziel eines Europas der Bürger kaum erreicht werden kann, wenn es nicht gelingt, die Rechtsstellung der Drittstaatsangehörigen in wesentlich stärkerem Umfang als bisher derjenigen der Unionsbürger anzugleichen bzw. ihnen in einem bestimmten Umfang Freizügigkeit wie Unionsbürgern zu gewähren. Angesichts des Zusammenwachsens der Union sollte die nationale Integrationspolitik der Bundesregierung, die auf die Herstellung möglichst weitgehender rechtlicher Gleichheit der zugewanderten Bevölkerung gerichtet ist, auf europäischer Ebene fortgeführt werden.

Eine Annäherung der Rechtsstellung der Drittstaatsangehörigen an die der freizügigkeitsberechtigten Unionsbürger wird nach Einschätzung der Beauftragten realistischerweise nicht problemlos und nicht kurzfristig erreicht werden können. Zudem werden die Mitgliedstaaten auch mittelfristig kaum gänzlich auf das Recht verzichten, in eigener Verantwortung über die Aufnahme von Migranten aus Drittstaaten zu entscheiden. Es bleibt aber bei der oben aufgeworfenen Frage, ob und inwieweit diese Migranten bei einem legalen und dauerhaften Aufenthalt in einem der Mitgliedstaaten von Rechten ausgeschlossen werden können, die für die anderen Einwohner Europas gelten. Bei der Verbesserung der Rechtsstellung der Drittstaatsangehörigen ist in diesem Zusammenhang allerdings auch von entscheidender Bedeutung, wie leicht ihnen der Erwerb der jeweiligen Staatsangehörigkeit gemacht wird.

6.2 Maßnahmen auf Grundlage des Vertrages über die Europäische Union

Im Rahmen der intergouvernementalen Zusammenarbeit nach Titel VI (Art. K) des Vertrages über die Europäische Union (EU- oder „Maastrichter“ Vertrag) von 1992, der die Einwanderungspolitik als Angelegenheit von „gemeinsamen Interessen“ betrachtet hat, haben sich die Regierungen der Mitgliedstaaten im Berichtszeitraum auf verschiedene, allgemein gehaltene Grundsatzentschließungen verständigen können, die Fragen der Behandlung von Drittstaatsangehörigen betreffen (z. B. im Bereich der Familienzusammenführung, der Ausübung einer Beschäftigung, der Zulassung von Studenten und von Selbständigen)[34]. Mit der vom Europäischen Rat im März 1996 grundsätzlich beschlossenen Entschließung über die Rechtsstellung

von Staatsangehörigen dritter Länder, die im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten auf Dauer aufhaltlich sind, werden in einer Art Minimalkonsens die „Mindeststandards“ beschrieben, nach denen sich eine gemeinsame Politik gegenüber diesem Personenkreis orientieren könnte. Hiernach werden Staatsangehörige dritter Länder nach einem maximal 10jährigen rechtmäßigen Aufenthalt in einem Mitgliedstaat als eine besondere Personengruppe, nämlich als „auf Dauer aufhältige Einwohner der Europäischen Union“ anerkannt. Die Mitgliedstaaten sollten deshalb vorsehen, daß ihre Rechtsvorschriften diese Personen in verschiedenen, festgelegten Bereichen nicht benachteiligen; darüber hinaus sind bestimmte Grundsätze zum Ausweisungsschutz aufgestellt worden.

6.3 Revision der Europäischen Verträge durch die Regierungskonferenz 1996

Im Rahmen der Revision der Europäischen Verträge durch die Regierungskonferenz 1996 ist im Juni 1997 mit der Vorlage des Amsterdamer Vertragsentwurfes beschlossen worden, verschiedene Rechtsgrundlagen für eine gemeinsame Einwanderungspolitik in das Regelinstrumentarium des Vertrages über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) aufzunehmen.

Unter einem neu einzustellenden Titel IIIa „Freier Personenverkehr, Asylrecht und Einwanderung“[35] ist in Artikel 73j EGV vorgesehen, daß der Rat nach einem bestimmten Verfahren innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Vertrages Maßnahmen erläßt, die sicherstellen, daß Personen - seien es Unionsbürger oder Drittstaatsangehörige - beim Überschreiten der Binnengrenzen der Europäischen Union nicht kontrolliert werden. Hinsichtlich des Überschreitens der Außengrenzen sollen dementsprechend Visumsvorschriften für geplante Aufenthalte von höchstens drei Monaten erlassen werden. Zudem sollen mit weiteren Maßnahmen die Bedingungen festgelegt werden, nach denen Drittstaatsangehörige während eines Aufenthaltes von drei Monaten Reisefreiheit im Unionsgebiet genießen.
Artikel 73k EGV ermächtigt den Rat u.a. mit seiner Nr. 3 a), einwanderungspolitische Maßnahmen im Bereich der Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen bzw. hinsichtlich der Normen für die Verfahren zur Erteilung von langfristigen Visa und Aufenthaltstiteln (einschließlich solcher zur Familienzusammenführung) zu erlassen. Gleiches soll nach Artikel 73k Nr. 4 für Maßnahmen zur Festlegung von Rechten und Bedingungen gelten, gemäß denen sich Drittstaatsangehörige, die sich legal in einem EU-Mitgliedstaaten aufhalten, in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten dürfen. Über die inhaltliche Ausgestaltung dieser möglichen Rechte und Bedingungen trifft der Amsterdamer Vertrag keine Aussage; dies bleibt den möglichen Maßnahmen vorbehalten.

Mit diesen einwanderungspolitisch relevanten Vorschriften könnte demnach zukünftig - nach der Unterzeichnung des Amsterdamer Vertrages im Herbst 1997 und seinem Inkrafttreten (möglicherweise erst 1999) nach Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten - im Rahmen der durch den EG-Vertrag festgelegten Verfahren verbindliches Recht für die Mitgliedstaaten gesetzt werden. In diesem Zusammenhang ist u.a. auch erreicht worden, daß eine entsprechende (jedoch z.T. eingeschränkte) Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes begründet worden ist. Allerdings gilt für die vorgenannten Handlungsermächtigungen ganz überwiegend das Prinzip der Einstimmigkeit. Darüber hinaus stehen die in den Nrn. 3 und 4 des Artikel 73k geregelten Bereiche unter der weiteren wichtigen Einschränkung, daß nach Artikel 73k Nr. 5 kein Mitgliedstaat gehindert ist, hierfür innerstaatliche Bestimmungen beizubehalten oder einzuführen, wenn sie mit diesem Vertrag (und mit internationalen Übereinkommen) vereinbar sind; auch ist der Rat nicht gehalten, hierüber in dem sonst vorgesehenen Zeitraum von fünf Jahren zu entscheiden. Angesichts dieser Vorgaben ist daher insgesamt weiterhin offen, ob berechtigterweise auf eine europäische Harmonisierung und Verbesserung der Rechtsstellung von legal und dauerhaft in der Union lebenden Drittstaatsangehörigen gehofft werden kann.

6.4 Schengen-Übereinkommen

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben sich durch die Vereinbarungen in dem Amsterdamer Vertrag darauf verständigt, den sogenannten „Schengen-Besitzstand“ im Rahmen der gesamten Europäischen Union (allerdings mit weitreichenden Sonderbestimmungen für Großbritannien und Irland) zu übernehmen. Unter Besitzstand wird nicht nur das Regelwerk der Schengen-Übereinkommen und die entsprechenden Beitrittsprotokolle verschiedener Länder verstanden. Hierunter fallen auch sämtliche Beschlüsse des Exekutivausschusses (bzw. anderer Organe, denen der Exekutivausschuß Entscheidungsbefugnisse übertragen hat), die bislang weitgehend unveröffentlicht geblieben sind. Inhaltlich sehen die Bestimmungen insbesondere vor, daß Drittstaatsangehörige, die über einen legalen Aufenthalt in einem Mitgliedstaat verfügen, im Gesamtgebiet der Vertragsstaaten bis zu drei Monaten reisen dürfen, ohne hierfür ein Visum zu benötigen. Darüber hinaus wurde ein einheitlicher Sichtvermerk eingeführt, der für das Hoheitsgebiet aller Schengen-Staaten gilt (Schengen-Visum). Bis zum Inkrafttreten des Schengen-Protokolls des Amsterdamer Vertrages werden die entsprechenden Regelungen zunächst weiterhin nur zwischen den Unterzeichnerstaaten Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, den Niederlanden, Portugal und Spanien angewendet; hinzu kommen demnächst auch Österreich, Italien und Griechenland.

6.5 Diskussion um die Visumspolitik

Einer der Politikbereiche, in denen bereits durch die EG- und EU-Verträge für bestimmte Fragen ein gemeinsames Vorgehen vorgesehen war, ist die Visumspolitik. Dies wird nach dem Ergebnis des Amsterdamer Vertrages bestätigt; mit dem neuen Artikel 73j des EGV (der die Artikel 100c und 100d ablöst) wird eine neue eigene Rechtsgrundlage hierfür geschaffen (vgl. oben zu IV, 6.3). Zwar ist erklärtes erstes Ziel dieser Politik der Schutz vor illegaler Einwanderung, der Schutz der öffentlichen Kassen und der Schutz der Arbeitsmärkte. Vergessen werden darf aber nicht, daß Europa größer ist als die Union, die durch die Europäischen Verträge einen rechtlichen Zusammenschluß vieler, aber nicht aller Länder darstellt. Es muß deshalb gewährleistet bleiben, daß internationale Kontakte und vor allem Familienbesuche auch für Drittstaater möglich sind. In vielen europäischen Staaten werden jedoch an diejenigen, die einen visumspflichtigen Drittstaater zu Besuchszwecken einladen wollen, zunehmend mehr Anforderungen gestellt. Werden durch eine entsprechende Visumspolitik - gerade entgegen dem Trend der zunehmenden Internationalisierung von Beziehungen - normale Kontakte oder Besuche erschwert oder gar unmöglich gemacht, steht dies dem Ziel eines Europas der Bürger und der Menschen fundamental entgegen. Deutsche, Deutsche türkischer Herkunft und türkische Staatsangehörige müssen aber die Möglichkeit haben, ihre Kontakte zu Familienangehörigen in der Türkei genauso normal pflegen zu können wie dies in deutsch-griechischen Familien möglich ist.

6.6 Probleme von Drittstaatsangehörigen aus dem Bereich der Sozialen Sicherheit

Abgesehen von den skizzierten Grundsatzüberlegungen für eine langfristige Politik innerhalb der Europäischen Union, besteht Handlungsbedarf bei der Verbesserung der Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen im Hinblick auf ihre Einbeziehung in das Koordinierungssystem der sozialen Sicherheit (Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) 1408/71 über die Soziale Sicherheit von Wanderarbeitnehmer). Hier zunächst zwei Beispielsfälle, die diese Forderung verdeutlichen:

1. Fall:
Ein türkischer Staatsangehöriger wohnt in Maastricht und ist dort mit einer Niederländerin verheiratet. Er arbeitet als Grenzgänger in Aachen und zahlt dementsprechend jahrelang Beiträge in die deutsche Arbeitslosenversicherung ein. Nachdem er seine Stelle verloren hat, meldet er sich beim Arbeitsamt in Aachen arbeitsuchend. Sein Antrag auf Arbeitslosengeld wird vom Arbeitsamt mit dem Hinweis auf seinen Wohnsitz in den Niederlanden abgelehnt. Anspruch auf entsprechende Leistungen in den Niederlanden hat er nicht, weil er in den Niederlanden gerade keine Beiträge entrichtet hat. Würde die Verordnung (EWG) 1408/71 Anwendung finden, be-

stünde jedoch - wie bei einem Niederländer in vergleichbarer Lage - Anspruch auf niederländisches Arbeitslosengeld.

2. Fall:
Eine marokkanische Familie, die seit Jahren legal in Frankreich lebt und dort krankenversichert ist, erleidet während ihres Urlaubs in Deutschland einen Autounfall. Die dringende medizinische Versorgung wird selbstverständlich vom deutschen Krankenhaus erbracht. Allerdings werden die Kosten für diese medizinische Versorgung nicht von der (eigentlich zuständigen) französischen Krankenkasse übernommen; diese muß und darf ihre Leistungen nur in Frankreich erbringen. Demnach hat die marokkanische Familie ihre Kosten selber zu tragen; soweit nicht ein Sozialhilfeträger hierfür einspringen muß. Wäre die Verordnung (EWG) 1408/71 anwendbar, könnte die marokkanische Familie im Rahmen der „Sachleistungsaushilfe“ alle notwendigen Leistungen in Deutschland erhalten, die danach wiederum von der französischen Versicherung erstattet würden.

Die Beispielsfälle zeigen, daß es bereits jetzt angesichts eines zusammenwachsenden Europas normal ist, daß sich Drittstaatsangehörige ähnlich wie Unionsbürger innerhalb der Union bewegen (wollen). Allein deshalb dürften sie schon nicht aus dem Koordinierungssystem der sozialen Sicherheit ausgeklammert bleiben. Wenn man schließlich noch berücksichtigt, daß die Drittstaatsangehörigen selbstverständlich und sinnvollerweise in die nationalen Sozialversicherungs(pflicht)systeme einbezogen sind, stellt sich angesichts der zu zahlenden Beiträge auch die Frage nach der finanziellen Gerechtigkeit. Im Falle des niederländischen Arbeitslosen bzw. Grenzgängers ist zwar darauf hinzuweisen, daß die Bundesregierung anstrebt, entsprechende Problemfälle durch bilaterale Vereinbarungen mit den betroffenen Ländern zu regeln; dies löst jedoch die übergeordnete gesamteuropäische Problematik nicht. Nach Auffassung der Beauftragten sollten die dauerhaft und legal in der Union lebenden Drittstaatsangehörigen entsprechend den Plänen der Europäischen Kommission in das Koordinierungssystem und den Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) 1408/71 über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer einbezogen werden. Allerdings ist davon auszugehen, daß die Bundesregierung auch bei einer wohlwollenden Haltung zu dieser Frage[36] Aspekte eines möglichen Leistungsexports zu berücksichtigen haben wird, die ggf. nur zu einer teilweisen Einbeziehung der Drittstaatsangehörigen in den Anwendungsbereich der Verordnung führen könnten. Denkbar wäre auch, die Soziale Sicherung von Drittstaatsangehörigen in einer besonderen Verordnung zu regeln.

V. Lebenssituation einzelner Gruppen

1. Familie

Nach der Darstellung statistischer und sozialer Aspekte zu ausländischen Familien im Bericht der Beauftragten 1993 wurde im folgenden Bericht auf eine Fortschreibung verzichtet, da kaum neuere Daten zur Verfügung standen. Auch heute stehen nur wenig neue aussagekräftige statistische Erhebungen zur Verfügung. Dies ist erstaunlich, da doch die Familie erheblich auf Anpassungsprozesse in die Gesellschaft des Aufnahmelands Einfluß nimmt und Unterstützungspotential oder Hindernis für die Lebenspläne einzelner Familienmitglieder darstellen dürfte. Nicht zuletzt wirken sich auch ausländerrechtliche Regelungen unmittelbar auf Familien aus. Hier sei nur hingewiesen auf den Ehegattennachzug zur zweiten selbst nachgezogenen Generation (§ 18 Abs. 1 Nr. 4 AuslG), den Kindernachzug bis zum Alter von 16 Jahren (§ 20 AuslG), den Kindernachzug bei getrennt lebenden Eltern (§ 20 AuslG), den Familiennachzug von Angehörigen außer Kindern (§22 AuslG), Wiederkehr und Daueraufenthalt älterer Arbeitnehmer (§ 44 Abs. 1 Nr. 3 AuslG), die Wiederkehroption für junge Ausländer (§ 16 AuslG), das eigenständige Aufenthaltsrecht des Ehegatten (§ 19 AuslG) (vgl. auch die aktuelle Diskussion Kapitel IV,1., 2., 3. in diesem Bericht). Die Beauftragte hat häufig auf die durch gesetzliche Maßnahmen entstehenden Schwierigkeiten für Familien hingewiesen und sich für Änderungen eingesetzt.

Der nächste Familienbericht der Bundesregierung wird die ausländischen Familien zum Thema haben. Im Zuge seiner Erstellung werden auch Forschungen angestellt und Expertisen erarbeitet, so daß dann differenzierte Darstellungen das zum Teil klischeehafte Bild ausländischer Familien ablösen werden.

1.1 Statistische Hinweise

1.1.1 Familienstand

Laut Angaben der Repräsentativuntersuchung ‘95[1] sind ca. 56 % der Befragten verheiratet, ca. 34 % ledig, 3,2 % leben mit einem festen Partner zusammen, 2,7 % sind verwitwet, 3,7 % geschieden.
Ein Vergleich mit der deutschen Bevölkerung zeigt, daß bei dieser der Anteil der Verheirateten etwas geringer, der der Ledigen, Verwitweten und Geschiedenen größer ist.

1.1.2 Eheschließungen

Über die Zahl der Eheschließungen zwischen Ehepartnern nichtdeutscher Staatsangehörigkeit lassen sich mit Hilfe der Angaben des Statistischen Bundesamtes keine sicheren Aussagen machen, da diese Ehen vor einer hierzu ermächtigten ausländischen Person oder im Ausland geschlossen werden können. Sie werden dann nicht bei den deutschen Standesämtern registriert.

Über das Heiratsverhalten gibt die oben genannte Repräsentativuntersuchung ‘95 Hinweise. Im Vergleich zu entsprechenden Untersuchungen 1985 hat sich das Heiratsverhalten der Befragten verändert. Wurde früher in der Regel die Ehefrau aus dem Herkunftsland geholt, lebt heute bereits etwa ein Drittel der zukünftigen türkischen, griechischen und italienischen Ehefrauen vor der Eheschließung in Deutschland.[2]

Anders als bei Eheschließungen zwischen Partnern ausländischer Staatsangehörigkeit, sind statistische Aussagen über die Anzahl binationaler Ehen mit einem deutschen Partner möglich. Hier ist folgende Entwicklung zu verzeichnen:

Eheschließungen nach Staatsangehörigkeit der Ehepartner

Jahr	insgesamt	deutsch/ausl. Paare	Anteil an insg.(in %)
1991	454 291	43 955	9,7
1993	442 605	50 050	11,3
1995	430 534	56 860	13,2

Quelle: Statistisches Bundesamt

Die Zahl der Eheschließungen zwischen deutschen und ausländischen Partnern hat seit 1991 beständig zugenommen, gleiches gilt für den Anteil dieser Paare an allen Eheschließungen in Deutschland. Etwa jede achte Eheschließung in Deutschland ist eine deutsch-ausländische Verbindung. Laut Angaben des Verbands binationaler Familien und Partnerschaften (iaf e. V.) kamen die ausländischen Ehefrauen deutscher Männer 1995 am häufigsten aus Polen, Rumänien, Thailand, Kroatien und von den Philippinen, die ausländischen Ehemänner deutscher Frauen aus der Türkei, den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien, aus Marokko, Algerien, Indien und Rumänien.[3]

Laut Repräsentativuntersuchung ‘95 ist der Anteil der deutsch-ausländischen Ehen unter den 25 bis 29jährigen mit 16 % am höchsten und nimmt mit zunehmendem Alter ab. Eheschließungen von Männern italienischer und ehem. jugoslawischer Staatsangehörigkeit mit deutschen Frauen haben im Vergleich mit der Untersuchung 1985 zugenommen; solche von Männern griechischer oder türkischer Abstammung mit deutschen Frauen sind nur geringfügig gestiegen. Eine erhebliche Zunahme von 2 % 1985 auf 9 % 1995 ist bei den Heiraten türkischer Frauen mit deutschen Männern zu verzeichnen.[4]

1.1.3 Ehescheidungen

Auch für Daten über Scheidungen von Ehen ausländischer Partner gilt die oben genannte Unsicherheit. Auf eine Darstellung wird daher verzichtet.
Über die Zahl der Ehescheidungen deutsch-ausländischer Paare gibt folgende Tabelle Auskunft:

Ehescheidungen nach der Staatsangehörigkeit der Ehepartner

Jahr	Insg.(Deutsche und Ausländer)	deutsch/ausl. Paare	Anteil an insg. (in%)
1991	136 317	10 996	8.06
1993	156 425	12 526	8.00
1995	189 425	14 352	7.57

Quelle: Statistisches Bundesamt

Die absoluten Zahlen bei Ehescheidungen deutsch/ausländischer Paare sind gestiegen. Allerdings nahm ihr Anteil an allen Scheidungen etwas ab.

1.1.4 Geburten

Der Anteil der Geburten ausländischer Kinder an allen Geburten in Deutschland hat, wie die folgende Übersicht zeigt, von 1992 bis 1995 leicht zugenommen.

Geburten deutscher und ausländischer Kinder in der Bundesrepublik Deutschland

Jahr	Insgesamt	Deutsche	Ausländer	Anteil der Ausländer an Geburten insg. (in %)
1992	809 114	708 996	100 118	12,3
1993	798 447	695 573	102 874	13,0
1994	769 603	668 875	100 728	13,0
1995	765 221	665 507	99 714	13,0

Quelle: Statistisches Bundesamt

Dabei hat der Anteil der Geburten griechischer (- 0,2 %), italienischer (- 0,6 %), jugoslawischer (- 1,7 %) und türkischer Kinder (- 3,6 %) an allen ausländischen Geborenen abgenommen, der Anteil portugiesischer (+ 0,3 %) und Kinder sonstiger Staatsangehöriger (+ 5,8 %) zugenommen. Kinder binationaler Ehen sind hier nicht enthalten, da sie in der Regel die deutsche Staatsangehörigkeit haben.

1.1.5 Sterbefälle

Für das Jahr 1995 wies das Statistische Bundesamt insgesamt 884 588 Gestorbene aus. 12 800 (1,5 %) davon waren ausländischer Staatsangehörigkeit. Der geringe Anteil ausländischer Gestorbener ist auf den jüngeren Altersdurchschnitt dieser Bevölkerungsgruppe zurückzuführen. Nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes haben Migrantinnen und Migranten darüber hinaus eine höhere Lebenserwartung als die deutsche Bevölkerung.[5]

1.1.6 Familiengröße

Der Mikrozensus 1995 ermittelte folgende Zahlen für Familien, bei denen Vater und/oder Mutter eine nichtdeutsche Staatsangehörigkeit besitzen.
Von insgesamt 1 165 000 solcher Familien hatten 535 000 ein Kind (45,9 %; Deutschland insgesamt: 51,1 %), 406 000 zwei (34,8 %; Deutschland insgesamt: 36,9 %), 152 000 drei (13 %; Deutschland insgesamt: 9,3 %) und 72 000 vier oder mehr Kinder (6,2 %; Deutschland insgesamt: 2,6 %). Alleinerziehend waren davon 134 000 (25 000 mit männlicher, 109 000 mit weiblicher Bezugsperson; Deutschland insgesamt: 2 696 000 davon 417 000 mit männlicher, 2 279 000 mit weiblicher Bezugsperson).

1.2 Folgen der Migration für die Familien

Gerade über die Folgen der Migration für die Familien werden häufig Vermutungen angestellt, die vom großen familiären Unterstützungspotential, von kulturellen Konflikten, verschärften Generationenkonflikten bis hin zur Entfremdung der Kinder von den Eltern reichen. Dies mag in einigen Fällen zutreffen. Letztlich müssen hier verstärkt Forschungsanstrengungen unternommen werden, um differenzierte Aussagen treffen zu können. Diese werden dann auch Hinweise auf z. B. notwendige Beratungsangebote zulassen.

Im folgenden werden neben Untersuchungsergebnissen auch Selbstäußerungen von Migrantinnen und Migranten herangezogen, die Folgen der Migration für sich und ihre Familie beschreiben. Ein solches Vorgehen ist zwar nicht repräsentativ und auch nicht gegen Klischeehaftigkeit gefeit, aber authentisch und unmittelbar. Es werden darüber hinaus nur die Themen aufgegriffen, die Migrantinnen und Migranten selbst ansprechen.[6] Dabei wurde sehr häufig von Trennungserlebnissen, Chancen, die die Migration insbesondere Frauen eröffnet hat, über Versuche, das Leben hier und im Herkunftsland in Einklang zu bringen und über das Scheitern dieser Versuche berichtet.

1.2.1 Trennungen

Vor allem die erste Generation der Angeworbenen hatte häufig unter Trennungen von Familienangehörigen zu leiden: „Die erste Zeit war sehr schwer. Ich hatte Sehnsucht nach meiner Familie, die Trennung von Mann und Kindern ist mir sehr schwer gefallen."
Aber auch für die zweite hier aufgewachsene Generation besteht dies fort: „Ich habe zwar Verwandte, aber ... in Griechenland. Immerhin fahre ich jedes Jahr im Sommer dorthin. Doch es kommt mir vor wie ein kurzes Gastspiel."
Noch immer leben nahe Familienangehörige in den Herkunftsländern, wobei der Anteil der davon Betroffenen in den letzten zehn Jahren stark abgenommen hat. In dieser Zeitspanne hat eine sehr starke Familienzusammenführung stattgefunden.[7] Etwa 36 % der von MARPLAN befragten bis 25jährigen gaben an, daß sie noch Geschwister im Herkunftsland haben. Bei den 26-45jährigen ist dies zu ca. 59 % der Fall. Ihre eigenen Kinder hat diese Altersgruppe jedoch nur noch zu 5,9 % im Herkunftsland.[8]

1.2.2 Leben hier und da

In vielen Äußerungen von Migrantinnen und Migranten wird die Schwierigkeit, in welchem Land sie sich stärker verankert fühlen, dargestellt:

- „Ich habe gelernt, in Deutschland und in der Türkei zu Hause zu sein. Meine Eltern wurden noch als Gäste bezeichnet als sie nach Deutschland kamen, und sie fühlten sich auch lange so. Aber ich bin dort groß geworden und zur Schule gegangen, ich habe dort studiert und mich verliebt und Bücher veröffentlicht. Und nicht zuletzt zahle ich dort Steuern. Meine türkische Kultur habe ich immer in mir. Heimat ist zwar erst einmal da, wo man geboren ist, aber man kann sie mit sich in eine neue Heimat nehmen."
- „Ich nahm meinen in Deutschland geborenen Sohn, und wir kehrten nach Griechenland zurück. Ich kehrte zurück, er wurde entwurzelt. ... Mein Sohn entschied sich, nach Deutschland zurückzukehren."
- „Dieses Zuhause war gar nicht mehr mein Zuhause. Abgesehen von der Tatsache, daß ich die Sprache beherrschte und hier einige Verwandte hatte, war mir inzwischen vieles fremd geworden. Zum ersten Mal nach rund 25 Jahren erlebte ich wieder das Unbehagen „des sich nicht sicher Fühlens". .. Für mich war die Auswanderung und die Emigration das Zuhause. Nachdem ich dies verstanden hatte, beschlossen wir wieder „nach Hause" (nach Deutschland) zu gehen. Nach 25 Jahren fühlte ich mich hin- und hergerissen und mußte den Versuch unternehmen, mich selbst zu finden. In diesen ganzen Jahren hatte mich auch innere Spaltung und Entwurzelung begleitet."
- Eine 18jährige Griechin, die im Alter von vier Jahren nach Deutschland kam, schreibt: „Allerdings mußte ich zu meiner großen Enttäuschung feststellen, daß ich trotzdem immer

anders war, anders als die Deutschen und anders als die Griechen. Nächstes Jahr kehre ich in meine Heimat zurück, in der Hoffnung, meinen wahren Kern in mir zu finden."

- „Aber ich kenne mich aus in beiden Ländern und hole mir das beste davon für mich heraus."

1.2.3 Nostalgie

Die Nostalgie über das Leben im Heimatland drückt sich häufig im Wunsch nach Rückkehr aus, der oft eine starke emotionale Bindung in der Familie entfaltet. Die Idee der Rückkehr kann sich zum Familienmythos entwickeln, der den Zusammenhalt in den Familien trotz Konflikten stärkt und die Notwendigkeit, sich mit der deutschen Außenwelt auseinanderzusetzen, auf ein Minimum beschränkt. Diese Rückkehrmythen werden z. T. auch von den Kindern, die hier geboren wurden, übernommen.[9] Das Leben im Herkunftsland wird verklärt, Veränderungen, die dort seit der Auswanderung geschehen sind, werden nicht gesehen. Nicht zuletzt aufgrund der Migration haben sich Strukturen in den Herkunftsorten oft erheblich verändert.
„Im Sizilien dieser Jahre wurde viel gebaut. Jedes Jahr, wenn wir in den Sommerferien dahin fuhren, waren unsere Kinder ganz begeistert. Wir bauten das Haus auch für Sie! Wir hatten ein gemeinsames Ziel: Als Grundlage sollten die Kinder eine ordentliche Ausbildung erhalten, wir für die Rente arbeiten, um dann gemeinsam nach Sizilien umzuziehen."

Die Zitate machen deutlich, daß das Leben als Migrant Fragen aufwirft, für die es keine schnellen und einfachen Antworten gibt.

1.3 Familienzusammenführung

Der Beauftragten werden immer wieder Fälle bekannt, in denen der Ehegattennachzug erschwert wird. Der Verband binationaler Familien und Partnerschaften (iaf e. V.) hat viele solcher Fälle dokumentiert.[10] Auch sind Fälle bekannt, in denen Besuche von Angehörigen zu in Deutschland Lebenden nicht gestattet werden. Hier muß die Praxis der Vergabe von Visa aus Sicht der Beauftragten sicherstellen, daß familiäre Kontakte und Bindungen gewährleistet sind, auch wenn die Familienangehörigen in unterschiedlichen Ländern leben. Allerdings muß bei der Visumserteilung auch berücksichtigt werden, daß der Aufenthaltszweck bei Besuchsaufenthalten gewahrt bleibt und kein längerer Aufenthalt oder ein Aufenthalt zur Arbeitsaufnahme angestrebt wird. Die im Kapitel Recht dieses Berichts dargestellte Regelung der Verpflichtungserklärung erschwert es hier lebenden Migrantinnen und Migranten erheblich, auch Familienangehörige einzuladen. Die vorne dargestellte schwierige Situation in Familien, die durch Trennungen naher Familienangehörigen entstehen, wird dadurch noch zusätzlich verschärft.

2. Frauen und Mädchen ausländischer Herkunft

Die Situation von Migrantinnen in der Bundesrepublik Deutschland ist im Zusammenhang mit allen Lebensbereichen von Migranten zu sehen. Einzelne Aspekte ihrer Lebensverhältnisse werden daher in den jeweiligen Kapiteln des vorliegenden Berichtes angesprochen. Allerdings sind gerade die besonderen Belange und Probleme ausländischer Mädchen und Frauen sehr vielschichtig und daher nur in der Zusammenschau verständlich. Dieses Kapitel führt daher die verschiedenen Aspekte nochmals zusammen und geht auf noch nicht genannte Bereiche gesondert ein.

Migrantinnen sind eine äußerst heterogene Gruppe, deren Lebensbedingungen sich nach vielerlei Faktoren voneinander unterscheiden, z. B. Nationalität, Einreisealter, Familienstand, Aufenthaltsdauer, Rechtsstatus, Bildung oder Schichtzugehörigkeit.

44,2 % der in der Bundesrepublik Deutschland lebenden ausländischen Staatsangehörigen sind Frauen und Mädchen, 12,7 % (929 191) davon stammen aus der Türkei. Von den insgesamt 3 235 789 (Ende 1996) Frauen ausländischer Herkunft ist ein Fünftel unter fünfzehn Jahre alt, etwa 40 % gehören der Altersgruppe der 15- bis 35jährigen an. Rund 44 % der Migrantinnen sind ledig und 52 % verheiratet.

Der Frauenanteil ist bei den meisten Nationalitäten geringer als der Anteil der Männer. Bei den Staatsangehörigen aus den ehemaligen Anwerbestaaten liegt die Ursache in der Arbeitsmigration, die vor allem zu Beginn männliche Arbeitskräfte vollzogen. Im Rahmen des Familiennachzugs und durch Geburt in der Bundesrepublik Deutschland stieg der Anteil der Frauen und Mädchen in diesen Gruppen. Bei einigen Nationalitäten überwiegt der Anteil der Frauen und Mädchen, so z. B. bei Migranten aus den nordeuropäischen Staaten, aus Frankreich und der Schweiz, Japan und Korea. Die Zuwanderung dieser Frauen aus Industriestaaten beruht - neben dem Familiennachzug - auch auf eigenständiger Arbeitsmigration und Erwerbstätigkeit vor allem in höher qualifizierten Berufen, Bildungsmigration oder Eheschließung mit Deutschen. Der Anteil der Migrantinnen überwiegt auch bei einigen Nationalitäten aus Entwicklungs- und Schwellenländern, z. B. stellen Philippinas und Thailänderinnen mit einem Anteil von rund vier Fünftel die Mehrzahl der Migranten innerhalb der beiden Gruppen. Arbeitsmigration, Eheschließung mit Deutschen, aber auch Heiratshandel waren und sind Auslöser für diesen hohen Anteil an Frauen.

Trotz dieser vielschichtigen Differenzierungen kann man einige Verallgemeinerungen zu Generationsunterschieden formulieren, die mit der Dauer der Migration und dem Lebenszyklus zusammenhängen. Dies betrifft vor allem Arbeitsmigrantinnen, die inzwischen seit mehreren Generationen in Deutschland leben.

2.1 Frauen der ersten Generation: berufliche Situation

Insgesamt stellten Frauen ab Mitte der 60er Jahre einen Anteil von 20 % der Angeworbenen. Sie wurden von bestimmten deutschen Industriebereichen favorisiert angeworben, um den Bedarf an billigen und flexiblen Arbeitskräften auf den untersten Ebenen der typischen Frauenarbeitsplätze zu decken.
Frauen der ersten Generation haben seltener als deutsche Frauen formale Berufsabschlüsse oder waren lange unterhalb ihres Qualifikationsniveaus erwerbstätig. Im Vergleich zu einheimischen Frauen sind sie überwiegend als un- und angelernte Arbeitskräfte beschäftigt und auf untere Positionen im Berufssystem verwiesen. Sie weisen ein deutlich höheres Entlassungsrisiko als ausländische Männer oder deutsche Frauen auf. Migrantinnen haben es in der Regel schwerer als ausländische Männer oder einheimische Frauen, einen Arbeitsplatz zu finden. Arbeitslos gewordene Migrantinnen haben noch geringere Chancen, eine neue Beschäftigung zu finden.

Ausländische Frauen stellten am 30. September 1996 34,7 % (721 311) der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer. Sie arbeiteten hauptsächlich im Dienstleistungsbereich, im verarbeitenden Gewerbe und im Handel. Im Dienstleistungsbereich haben sie überproportional häufiger Zugang zu Tätigkeiten mit niedrigem Status, geringer Bezahlung und geringen Aufstiegschancen (z. B. in Reinigungsberufen oder der Altenpflege).[11] Der Anteil von ausländischen Frauen an den arbeitslosen Ausländern (555 352) im Bundesgebiet West und Ost betrug Ende April 1997 33,1 % (183 447). Dabei gilt es noch zu berücksichtigen, daß Frauen ausländischer Herkunft sich seltener beim Arbeitsamt arbeitslos melden, auch wenn sie arbeitslos sind. Die Bereiche, in denen Arbeitsmigrantinnen der ersten Generation in den 80er Jahren beschäftigt waren, sind überproportional von der wirtschaftlichen Strukturkrise betroffen (z. B. Elektroindustrie).

Von Entlassungen sind vor allem ausländische Frauen - noch vor ausländischen Männern und deutschen Frauen - betroffen. Dadurch werden Migrantinnen, insbesondere der ersten Generation, vielfach in prekäre Arbeitsverhältnisse und oft unterhalb der Sozialversicherungsgrenze abgedrängt (z. B. Reinigungs- und Küchendienste, Haushaltshilfen, Putzen etc.). Dies hat weitreichende Folgen für die Lebenssituation von Migrantinnen bis hin zur Armut im Alter.

Nach einer bundesweiten Untersuchung des Bundesinstituts für Berufsbildung ist die Mehrheit der Frauen mit Kindern der ersten Generation neben Familie und Hausarbeit erwerbstätig, zum Teil auch als Selbständige bzw. mithelfende Familienmitglieder. Rund 60 % sind als un- oder angelernte Arbeiterin beschäftigt, von den untersuchten sechs Nationalitäten überproportional türkische Frauen mit Kindern (73 %), die anderen Frauen mit Kindern dagegen nur zur Hälfte.[12]

Einem kleinen Teil von Migrantinnen gelingt ein beruflicher Aufstieg: In einer Untersuchung wird aufgezeigt, welchen Weg türkische Frauen einschlagen, um ausgehend von ihrer Lage als Industriearbeiterin oder Hausfrau über die Teilnahme an Sprachkursen und Kursen der Weiterbildung ihre beruflichen Ziele zu erreichen.[13]

2.2 Junge Frauen der zweiten Generation: Schule und Berufsbildung

Die jungen Frauen, die hier in der zweiten Generation aufwachsen, verfügen über wesentlich bessere Schulabschlüsse als noch vor zehn Jahren. Sie haben qualifiziertere Schulabschlüsse als die jungen Männer der jeweiligen Nationalität, streben genauso häufig wie die jungen Männer nach Abschluß der allgemeinbildenden Schulen eine Berufsausbildung und häufiger als diese den Besuch einer weiterführenden Schule oder ein Universitätsstudium an. Sie suchen genauso häufig wie junge Männer eine Berufsberatung auf. Sie verfolgen ihre Qualifizierungsziele konsequent. Sie bewerben sich genauso häufig wie ihre männlichen Altersgenossen, ergreifen aber häufiger als diese die Initiative und bewerben sich direkt bei einem Betrieb. Sie bringen ein hohes Maß an Eigeninitiative und Flexibilität auf. Sie begreifen ihre Berufsausbildung vor allem auch als ein Stück ihrer Emanzipation. Die Eltern befürworten die berufliche Ausbildung ihrer Töchter und Söhne.

Obwohl sich die Ausbildungsbeteiligung erhöht hat, durchlaufen junge Frauen noch seltener als junge Männer eine Ausbildung im dualen System. Sie konkurrieren auf einem engen Ausbildungsstellenmarkt mit deutschen Schulabgängerinnen, die häufiger über weiterführende Schulabschlüsse verfügen. Dadurch sind ihre Zugangschancen zu zukunftsorientierten Ausbildungsberufen, wie z. B. im kaufmännischen Bereich, nur in begrenztem Maße möglich. Sie erhalten überwiegend in den Ausbildungsberufen eine Chance, für die sich deutsche junge Frauen zunehmend weniger interessieren (z. B. Friseur- oder Gesundheitsberufe). Diese Berufe sind gekennzeichnet von einem höheren Arbeitsplatzrisiko, von schlechteren Arbeitsbedingungen und geringeren Verdienstmöglichkeiten bzw. geringeren Aufstiegschancen. Junge Frauen der zweiten Generation haben es auch schwer, eine Ausbildung in den sehr angesehenen und attraktiven Dienstleistungsberufen zu erhalten, so z. B. im Öffentlichen Dienst oder auch im

Bankkaufgewerbe, obwohl es hier bereits einen hohen Anteil von Kunden mit Migrationskontext gibt.

Trotz erheblicher Anstrengungen und Verbesserungen bleiben noch immer rund 45 bis 50 % der 20- bis 25jährigen Frauen ausländischer Herkunft ohne Berufsabschluß - gegenüber 14 % der jungen deutschen Frauen - und damit ohne reelle Chance auf eine tragfähige berufliche Integration.[14] Individuelle Erklärungsansätze (Desinteresse, familiäre Faktoren, Wertehaltungen, etc.) allein sind dafür unzureichend; zumal junge Frauen ausländischer Herkunft im Hinblick auf Ausbildung und Beruf eine sehr motivierte Haltung aufweisen und erhebliche Anstrengungen unternehmen, um ihre Bildungsziele zu realisieren. Auch die Eltern befürworten und unterstützen eine hohe Bildung für ihre Töchter und Söhne.[15] Beim Zugang zu Ausbildung und Beruf spielen vor allem auch strukturelle Benachteiligungen eine Rolle,[16] wie z. B. die geschlechtsspezifische Struktur des Ausbildungsmarktes oder auch zum Teil noch vorhandene einseitige Rollenzuweisungen und Zuschreibungen ausländischer Mädchen und junger Frauen. Davon sind vor allem Mädchen türkischer Nationalität betroffen. [17]

Für junge Frauen mit niedrigen Bildungsabschlüssen kommt durch die geschlechtsspezifische Aufteilung des Ausbildungsstellenmarkts nur eine eingeschränkte Zahl von Ausbildungsberufen in Frage. Ergebnisse einer Untersuchung[18] zeigen, daß sowohl die Gruppe der Migrantinnen wie auch die der deutschen Frauen sich für den Beruf der Arzthelferin entscheiden, weil ihnen Ausbildungsplätze entsprechend dem Berufswunsch, den sie nach ihrem Schulabschluß hatten, nicht offenstehen. Demgegenüber stehen jungen Männern mit niedrigen Bildungsabschlüssen in den von ihnen gewählten Bereichen noch eine relativ breite Palette von Berufen, z. B. im Handwerk offen, in denen die Betriebe schulische Eingangsvoraussetzungen nicht unbedingt an die erste Stelle setzen.[19]

Hinzu kommt, daß Betriebe zum Teil auch auf Kinder von Mitarbeitern zurückgreifen. Ausländische Eltern verfügen jedoch aufgrund ihrer schlechteren betrieblichen Position im Vergleich zu einheimischen Arbeitnehmern in der Regel über ein weniger gutes Kommunikations- und Informationsnetz innerhalb des Betriebes und damit auch seltener über die entsprechenden Kontakte.[20] So erhielten nur 13 % der ausländischen gegenüber 25 % der deutschen Auszubildenden durch persönliche Beziehungen ihrer Eltern einen Ausbildungsplatz, junge Frauen tendenziell noch seltener als junge Männer (w: 10 %, m: 15 %).[21]

2.3 Junge Frauen: Familiennachzug zu den Eltern oder zum Ehepartner

Junge Frauen, die als Ehefrauen nach Deutschland kommen, haben aufgrund des abgeleiteten Aufenthaltsrechts häufiger aufenthalts- und arbeitsrechtliche Schwierigkeiten beim Zugang zum Arbeitsmarkt bzw. Erhalt einer Arbeitsgenehmigung.

Im Rahmen von Modellversuchen konnte nachgewiesen werden, daß die Gruppe der späteingereisten „Seiteneinsteiger“ die am stärksten motivierte Gruppe unter den Auszubildenden ist, die die höchste Leistungsfähigkeit aufweist und sich am schnellsten die deutsche Sprache aneignet. Junge, erst als Jugendliche eingereiste Frauen, haben bei entsprechender Förderung gute Chancen, eine berufliche Erstausbildung erfolgreich zu durchlaufen und abzuschließen.[22]

Die Arbeitsmarktintegration der jungen Frauen gelingt nur partiell. Noch immer liegen ihre Chancen auf eine qualifizierte Berufsarbeit weit unter denen deutscher junger Frauen. Nachgezogene Ehefrauen haben noch weniger Chancen auf berufliche Qualifizierung und damit auf eine Beschäftigung.

2.4 Empfehlungen

Zur Verbesserung der Bildungs- und Ausbildungssituation von Jugendlichen ausländischer Herkunft wurden bereits im Kapitel Bildung und Ausbildung dieses Berichts Empfehlungen gegeben, die auch für die Bildungssituation von Mädchen und jungen Frauen gültig sind. Darüber hinaus empfiehlt sich speziell zur Verbesserung ihrer Situation in Beruf und Arbeit:

- die Schaffung eines positiven Bildes von Frauen ausländischer Herkunft in der Öffentlichkeit: Frauen ausländischer Herkunft wurden bislang - und zwar generationenübergreifend - vielfach nur unter Aspekten ihrer Benachteiligung betrachtet. Dabei verfügen sie in der Regel durch ihre Zweisprachigkeit und ihren interkulturellen Hintergrund über ein zusätzliches Potential. Dieses sollte stärker anerkannt und gefördert werden;
- die stärkere Öffnung der Medien und des Öffentlichen Dienstes für Migrantinnen;
- die intensivere Förderung der beruflichen Nachqualifizierung mit einem auf die Bedürfnisse der Migrantinnen abgestimmten Bildungs- und Beratungsangebot;
- ausbildungsbegleitende sprachliche und fachliche Förderung für späteingereiste Mädchen und junge Frauen;
- verstärkte Angebote zum Erwerb der deutschen Sprache und zur beruflichen Nachqualifizierung für späteingereiste junge Frauen.

2.5 Aspekte der gesellschaftlichen Situation

In vielen Bereichen bestehen Gemeinsamkeiten zwischen ausländischen und deutschen Frauen (z. B. zunehmende schulische und berufliche Qualifizierung, Doppelbelastung bei Erwerbstätigkeit und Familienarbeit, erste Betroffene bei Entlassungen). Die gesellschaftliche Situation von Migrantinnen unterscheidet sich in vielem nicht von derjenigen der Migranten. In einigen Bereichen sind jedoch geschlechtsspezifische Unterschiede von Bedeutung.

In der psychosozialen und gesundheitlichen Situation (siehe auch Kapitel III, 3) von Migrantinnen spielen die Dauer der Migration und der Lebenszyklus eine wichtige Rolle.[23] Bei Frauen der ersten Generation wirken sich die jahrelange schwere Arbeit, die Angst um den drohenden Verlust des Arbeitsplatzes und im psychischen Bereich die Belastung des Lebens in der Migration, Desillusionierung über den eigenen Lebensweg und den der Kinder wie auch soziale Isolierung negativ auf den Gesundheitszustand aus. Bei später nachgereisten jungen Ehefrauen bestehen spezifische psychosoziale Belastungen, da sie hier aufgrund ihrer rechtlichen Abhängigkeit, den mangelnden Chancen auf dem Arbeits- und Bildungssektor sowie ihrer unzureichenden Deutschkenntnisse besonders isoliert sind. Insofern unterscheiden sich ihre Erfahrungen von denen der jungen Frauen der zweiten Generation, obwohl sie häufig der gleichen Altersgruppe angehören. Zunehmend sind Familienprobleme der jüngeren Generation auch ein Grund dafür, psychosoziale Beratung zu suchen.

Die Mehrzahl der älteren Frauen strebt ein Rentnerdasein zwischen Deutschland und der Heimat an. Es gibt nur wenige Einrichtungen, die sich in erster Linie den Belangen dieser Frauen widmen. Dazu zählen vor allem die wenigen Rentnervereine von Migranten, wie z. B. in Berlin. Es ist eine wichtige Aufgabe der deutschen Seniorenbetreuungsdienste, sich auch um diese Frauen zu kümmern, ganz zu schweigen von der großen Aufgabe, die auf die Pflegedienste zukommt, wenn immer mehr Angehörige der ersten Generation in ein Alter kommen, in dem sie aus gesundheitlichen Gründen intensiver Betreuung bedürfen. Viele verlassen sich dann auf den sozialen Zusammenhalt in der Familie, so wie sie es aus der alten Heimat kennen (siehe auch Kapitel V, 4).

Ausländische Frauen, die von Gewalt und Mißbrauch in der Ehe betroffen sind, wenden sich meist erst dann an eine Einrichtung, z. B. Frauenhäuser,[24] wenn die familiäre Situation schon eskaliert ist und lebensbedrohlich wird. Sie stehen häufig noch größeren Hindernissen gegenüber als deutsche Frauen. Die eigene Lebensperspektive und die der Kinder ist von Anfang an von existenziellen Schwierigkeiten und Unsicherheiten geprägt, denn der ausländerrechtliche Status von in Trennung lebenden Frauen sowie die aus der Trennung resultierende Wohnungsnot wirken sich problemverschärfend aus.[25]

Die Situation von Frauen aus Asien, Afrika und Lateinamerika wird häufig nur im Zusammenhang mit Frauenhandel erwähnt. Dabei wird verkannt, daß viele der Frauen aus diesen Kontinenten durch Bekanntschaft und Eheschließung mit einem deutschen Touristen oder im Rahmen der Heiratsvermittlung oder als angeworbene Arbeitsmigrantinnen nach Deutschland kamen (z. B. koreanische oder philipinnische Krankenpflegerinnen und -schwestern, Hebammen etc.). Gerade junge Frauen kommen aus Studiengründen oder für Urlaubsaufenthalte zu Verwandten nach Deutschland. In einer Untersuchung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zum Menschenhandel mit ausländischen Frauen und Mädchen wird die Zahl der mit Hilfe des organisierten Heiratshandels gestifteten asiatisch-deutschen Ehen auf maximal die Hälfte dieser Eheschließungen geschätzt.[26] Der Schwerpunkt des internationalen Frauenhandels hat sich seit der Öffnung der ehemals sozialistischen europäischen Länder von asiatischen und afrikanischen Herkunftsländern auf osteuropäische Herkunftsländer wie auch manche südamerikanische Herkunftsstaaten verschoben. Mittels weitgefächerter Strategien gelingt es Menschenhändlern, Frauen mit falschen Versprechen ins Ausland zu locken, um sie dort zur Prostitution zu zwingen. In der Regel begeben sich die Frauen in einen ausweglosen Kreislauf der Illegalität. Zunehmend fordern Fachkommissionen, daß bei Abschiebungen von Frauen künftig immer überprüft wird, ob die Ausländerinnen Opfer und somit Zeugen von Verbrechen des Frauenhandels sind. Anlaß dafür war vor allem, daß die wenigen Prozesse in diesen Strafsachen häufig mit Freisprüchen endeten, weil die Zeuginnen in ihre Heimat abgeschoben wurden und nicht mehr greifbar waren.[27] Auch die Frauen-, Justiz- und Innenminister der Europäischen Union haben im April 1997 einen Aktionsplan gegen Frauenhandel verabschiedet, für dessen Umsetzung jedes Unionsland selbst verantwortlich ist. Der Maßnahmenkatalog sieht unter anderem eine vorübergehende Aufenthaltserlaubnis für ausländische Frauen vor, die zur Prostitution gezwungen wurden, um zu erreichen, daß Schlepper und Frauenhändler von ihren Opfern angezeigt werden können.[28]

Durch den Umbruch im Osten ist auch eine neue Migrationsform bzw. eine neue Gruppe von Migrantinnen[29] entstanden. Als Pendelmigrantinnen oder Heiratsmigrantinnen kommen sie aus Ost- und Mitteleuropa, insbesondere aus Polen, Tschechien, aus der Slowakei und den Ländern der ehemaligen Sowjetunion. Die Frauen, die sich zur Migration entschließen, hoffen dadurch neue und bessere Existenzmöglichkeiten zu erhalten. Sie verfügen jedoch oft über mangelnde Informationen über Lebens- und Arbeitsbedingungen in Deutschland. Dies hat weitreichende Folgen: Sie führen Tätigkeiten aus, die meist weit unter ihrer Qualifikation liegen, z. B. als Haushalts- oder Reinigungshilfe, im Gastgewerbe, als Pflegekräfte u. ä. Sie sind meist ohne Arbeitserlaubnis tätig und daher ungeschützt vor der Willkür von Arbeitgebern. Viele Frauen leben in der Grauzone der Illegalität und sozial isoliert, kennen die gesetzlichen Bestimmungen nicht und haben unzureichende Sprachkenntnisse. Migration kann eine hohe Verschuldung der

Frauen zur Folge haben und somit in ein Abhängigkeits- und Ausbeutungsverhältnis zu den vermittelnden Stellen führen. Die Lebensumstände und die Zwangslage, in der sich diese neue Gruppe von Migrantinnen befindet, macht eine Ausweitung der bereits bestehenden und auf diese Zielgruppe ausgerichtete Information, Beratung und Unterstützung weiterhin erforderlich.[30]

2.6 Empfehlungen

Eine Verbesserung der Lebenssituation von Migrantinnen hängt im allgemeinen von den einzuleitenden rechtlichen und politischen Schritten ab, die insgesamt für die Gleichstellung von Migranten notwendig sind.

Es sollten spezifische Beratungs-, Informations- und Aufklärungsangebote - unter Einbindung und in verstärkter Kooperation mit Migrantinnenvereinen - für Migrantinnen weiterhin verstärkt angeboten werden.

Auch eine stärkere interkulturelle Öffnung der institutionellen Altenpflege für nichtdeutsche Fachkräfte ist erforderlich, um eine bessere Betreuung von älteren Migrantinnen zu gewährleisten.

3. Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene mit ausländischem Paß

In Deutschland lebten 1995 2 009 800 unter 21jährige Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene mit ausländischem Paß. Dies sind 12,3 % aller in Deutschland lebenden unter 21jährigen.

Bereits durchschnittlich 57,3 % der bei der MARPLAN-Untersuchung 1996 befragten 15-24jährigen jungen Leute türkischer, griechischer, spanischer, italienischer und ehemals jugoslawischer Staatsangehörigkeit sind in Deutschland geboren.[31] Je jünger die Befragten, desto größer dürfte der Prozentsatz der hier Geborenen sein (siehe auch Kapitel I in diesem Bericht). Statistisch erfaßt werden allerdings nur diejenigen, die noch Ausländer sind, nicht jedoch die bereits Eingebürgerten. Einteilungen allein nach dem Kriterium deutsch/ausländisch werden sich daher zunehmend weniger eignen, um Aussagen über diese Altersgruppe machen zu können.

3.1 Kinder

In der Altersgruppe der bis 15jährigen waren am 31. Dezember 1995 Kinder mit folgenden Staatsangehörigkeiten am häufigsten vertreten:
Türkei (558 000), BR Jugoslawien (174 400), Italien (129 800), Bosnien-Herzegowina (80 100) und Griechenland (51 200). Etwa jeweils 20 000 Kinder hatten einen libanesischen, vietnamesischen, marokkanischen oder afghanischen Paß.

3.1.1 Kindergartenbesuch

Die Bedeutung des Besuchs eines Kindergartens kann auch für ausländische Kinder nicht hoch genug eingeschätzt werden. Für alle Kinder unabhängig von ihrer Nationalität bietet sich die Möglichkeit, den alltäglichen Umgang in multiethnischen Gruppen spielerisch einzuüben und eventuelle Sprachschwierigkeiten auszugleichen. Da Vorschulkinder im allgemeinen noch über keine festgefügten Stereotype verfügen, kommt den Kindergärten für die Erziehung zu Toleranz eine große Bedeutung zu.
An Erzieherinnen und Erzieher werden aufgrund der multiethnischen Zusammensetzung der Gruppen, die sich zudem häufig ändert, in vielen Einrichtungen Anforderungen gestellt, auf die sie im Rahmen ihrer Ausbildung nicht vorbereitet wurden.[32] Verschiedentlich werden daher Informationsmaterialien und Fortbildungsangebote für die in Kindergärten Tätigen angeboten. Exemplarisch dafür sei hier das Mainzer Projekt „Interkulturelle Pädagogik im Elementarbereich“ genannt, das für interessierte Erzieherinnen und Erzieher Seminare, Arbeitsgemeinschaften, Team- und Einzelberatungen, Informationstage und sogar einen Fortbildungsgang „Europe active“ anbietet. Ziel der pädagogischen Anstrengungen ist es, die Lern- und Lebensbedingungen in- und ausländischer Kinder dauerhaft zu verbessern.[33] Aufgrund der Projektarbeit konnte die Zahl der ausländischen Fachkräfte in Kindergärten gesteigert werden, was sich positiv auf den Kontakt zu den Migranteneltern auswirken kann.

Statistische Angaben, wieviele Migrantenkinder einen Kindergarten besuchen, liegen laut Auskunft des statistischen Bundesamtes und des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend nicht vor. Den Ergebnissen der Repräsentativuntersuchung ‘95[34] zufolge suchen 21 % der 25- bis 29jährigen und ca. 17 % der 30- bis 34jährigen Eltern einen Kindergartenplatz. Von denjenigen, die sich bisher vergeblich um einen Kindergartenplatz bemüht haben, sind fast ein Viertel 7 - 12 Monate auf der Suche, 6 % gar länger als ein Jahr. Diese Ergebnisse belegen eine deutliche Unterversorgung an Kindergartenplätzen auch für ausländische Kinder. Bei der oben genannten Repräsentativuntersuchung konnten Eltern Anforderungen an Kindergärten nennen. Besonders häufig wurde die gemeinsame Betreuung deutscher und ausländischer Kinder genannt, daneben die wohnortnahe Lage und geeignete Öffnungszeiten.[35]

Auf viele weitere interessante Aspekte, die die Lebenssituation von Kindern betreffen, z. B. der Erwerb der deutschen Sprache, die gesundheitliche Entwicklung, die Betreuung der Kinder im Falle der Berufstätigkeit beider Eltern kann hier nicht näher eingegangen werden, da hierzu keine Informationen vorliegen. Der 10. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung wird weitere Hinweise zur Situation von Kindern mit ausländischem Paß enthalten.

3.2 Jugendliche und junge Erwachsene mit ausländischem Paß

Die größten Gruppen Jugendlicher und junger Erwachsener (15-21jährige) mit ausländischem Paß hatten am 31. Dezember 1995 folgende Staatsangehörigkeit:
Türkei (248 600), Bundesrepublik Jugoslawien (82 200), Italien (47 600) Griechenland (32 000) und Bosnien-Herzegowina (31 400).

3.2.1 Ausländerrechtliche Situation

Die ausländergesetzlichen Änderungen, die diese Altersgruppe betreffen, wurden im Kapitel Recht dieses Berichts dargestellt. Im Berichtszeitraum hat insbesondere die Einführung der Visums- und Aufenthaltsgenehmigungspflicht für unter 16jährige aus den ehemaligen Nicht-EU-Anwerbeländern zu kontroversen Diskussionen geführt.
Laut Repräsentativuntersuchung ‘95 ist der Umgang mit dem Ausländerrecht auch für diese Altersgruppe problematisch.[36] 31,2 % finden die geltenden Regelungen undurchschaubar, 28,5 % der Befragten waren unsicher, ob sie in Deutschland bleiben können, 24,3 % hatten Angst, etwas falsch zu machen, 18,5 % waren unsicher, ob Familienangehörige in Deutschland bleiben können.

3.2.2 Gesellschaftliche Situation

Die politischen Rahmenbedingungen, die Jugendliche mit ausländischem Paß vorfinden, sind durch die wiederholt angekündigte Reform des Staatsangehörigkeitsrechts geprägt. Selbst diejenigen, die heute als dritte Generation hier geboren werden, sind nach geltendem Recht Ausländer und können z. B. folglich unter bestimmten Voraussetzungen ausgewiesen werden oder haben nicht den gleichen Zugang zu beruflichen Positionen wie gleichaltrige Deutsche.
Auf die schlechtere Bildungs- und Ausbildungssituation Jugendlicher mit ausländischem Paß wurde im Kapitel Bildung und Ausbildung dieses Berichts eingegangen. Dort wurde berichtet, daß 50 % der Jugendlichen ohne deutschen Paß keinen Ausbildungsabschluß erreichen; der Anteil ausländischer arbeitsloser Jugendlicher unter 20 Jahren an allen Arbeitslosen dieser Altersgruppe beträgt 17,9 %.

Auch das gesellschaftliche Klima setzt hier nur unzureichend Gegengewichte. 15-18jährige Münchner Jugendliche (76 % deutsche, 23 % ausländische Staatsangehörigkeit) wurden in einer Studie gefragt, wer zu benachteiligten Gruppen in Deutschland gehöre. Am häufigsten (61 %) wurden Ausländerinnen und Ausländer genannt. Es folgten Arbeitslose (55 %), Menschen mit geringem Einkommen (53 %) und Kranke (52 %).[37] Gefragt nach ihren aktuellen Problemen, nannten z. B. 20 % der von MARPLAN Befragten 15-25jährigen Ausländerfeindlichkeit.

Die genannten Faktoren können sich negativ auf das Wohlbefinden und Zugehörigkeitsgefühl der Jugendlichen auswirken. Sie führen zu Verunsicherung und erschweren es ihnen, eine tragfähige Perspektive für ihr zukünftiges Leben in Deutschland zu entwickeln und entsprechende Entscheidungen, z. B. bezüglich der Berufswahl, zu treffen. [38] Eine mögliche Reaktion der Jugendlichen auf diese ausgrenzenden und negativen Erfahrungen besteht darin, sich verstärkt der eigenen ethnischen Gruppe oder gar extremen politischen Strömungen zuzuwenden.[39]

Als ein Hinweis für die uneingeschränkte Entscheidung, auch weiterhin in Deutschland leben zu wollen, kann der Wille zur Einbürgerung gelten. 1995 wurden 136 256 Personen unter 25 Jahren eingebürgert; 1994 waren es in dieser Altersgruppe 108 766. Damit haben die Einbürgerungen in dieser Altersgruppe innerhalb eines Jahres um 20 % zugenommen. Gefragt nach der Absicht, die deutsche Staatsangehörigkeit anzunehmen, antworteten die bei der Repräsentativuntersuchung ‘95 interviewten 15-24jährigen folgendermaßen:

Absicht, die deutsche Staatsangehörigkeit anzunehmen (in Prozent)

	Türken	**Italiener**	**Griechen**
Ja	32,5	14,6	19,4
Nein	31,6	43,8	44,9
Weiß nicht	36,0	41,7	35,7
Keine Angabe	-	-	-
Summe	100	100	100

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung: Repräsentativuntersuchung ‘95

Daß der Wunsch, die deutsche Staatsangehörigkeit anzunehmen, bei den jungen Italienern und Griechen niedriger ist als bei den jungen Türken, ist auf ihre rechtlich bessere Stellung als Unionsbürger zurückzuführen.
Nach den Gründen für die Annahme der deutschen Staatsangehörigkeit gefragt, nannten die 15- bis 24jährigen:[40]

- rechtliche Gleichstellung mit Deutschen (75,0 %)

- dauerhaftes Aufenthaltsrecht in Deutschland (59,0 %)
- Ausübung aller politischen Rechte (46,5 %)
- Verwurzelung in Deutschland (42,4 %)
- Reisefreiheit innerhalb der EU (32,9 %)

Der Anteil der Unentschlossenen beträgt bei allen hier Befragten mehr als ein Drittel. Diese Gruppe könnte mit Hilfe entsprechender Information für eine Einbürgerung gewonnen werden. Um junge Erwachsene zu diesem Schritt zu bewegen, sollten in der öffentlichen Diskussion die mit der Einbürgerung verbundenen Vorteile hervorgehoben werden.

3.2.3 Freizeitverhalten

Im Rahmen der Repräsentativuntersuchung ‘95 wurde gefragt, mit wem die jungen Menschen türkischer, griechischer und italienischer Staatsangehörigkeit ihre Freizeit verbringen.[41] 12,2 % der 15- bis 24jährigen treffen in ihrer Freizeit nie Deutsche, ca. 59 % dagegen pflegen täglich oder mehrmals in der Woche Kontakte zu Deutschen. Diese Anteile haben sich gegenüber den Ergebnissen der vorangehenden Untersuchungen 1980 und 1985 vergrößert.
Ca. 74 % der Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die bei der Repräsentativuntersuchung ‘95 befragt wurden, lesen häufig oder manchmal Zeitungen in der Familiensprache, ca. 82 % häufig oder manchmal deutsche Printmedien. Die hier betrachtete Altersgruppe nutzt Radio- und Fernsehsendungen des jeweiligen Herkunftslandes zu 76,3 % häufig oder manchmal, wobei Jugendliche türkischer Staatsangehörigkeit dies häufiger tun als die mit griechischem oder italienischem Paß.[42]

Ausländische Kinder und Jugendliche, die ihren tatsächlichen oder gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland haben, sind berechtigt, die Leistungen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (§ 6 KJHG) in Anspruch zu nehmen. Dies schließt auch die außerschulische Jugendarbeit von Verbänden und Kommunen ein, die Jugendlichen mit ausländischem Paß Identitätsmöglichkeiten bieten und die teils negativen Erfahrungen in Schule und Beruf kompensieren können. Nach § 11 KJHG sind jungen Menschen die zur Förderung ihrer Entwicklung erforderlichen Angebote zur Verfügung zu stellen. Sie sollen an den Interessen junger Menschen anknüpfen und von ihnen selbst mitbestimmt und mitgestaltet werden, sie zur Selbstbestimmung befähigen und zu gesellschaftlicher Mitverantwortung und sozialem Engagement anregen und hinführen. Dieser Auftrag scheint für ausländische Kinder und Jugendliche mit ausländischem Paß nur teilweise erfüllt zu werden.
Eine Untersuchung der Einrichtungen und Dienste der Jugendhilfe in einer hessischen Kommune ergab, daß „eine konzeptionelle Ausrichtung ... auf die Zielgruppe Migranten ... nicht zu erkennen [ist].[43] Die Arbeitsgemeinschaft der Evangelischen Jugend in der Bundesrepublik

Deutschland e. V. stellt z. B. fest, daß „bisher keine wesentliche Integration dieser Zielgruppe in die verbandliche Jugendarbeit stattgefunden hat, keine adäquate Umverteilung bzw. Erhöhung der Fördermittel erfolgte, die traditionellen Jugendverbände keine größeren Anstrengungen unternommen haben, weder diese Jugendlichen zu integrieren noch deren Interessen gegenüber Dritten zu vertreten“.[44]
Einige Jugendverbände bemühen sich allerdings besonders um die Einbeziehung Jugendlicher mit ausländischem Paß. In der Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage zur Situation der Bundesrepublik Deutschland als Einwanderungsland[45] werden ausdrücklich die Deutsche Pfadfinderschaft Sankt Georg, das Jugendrotkreuz, die Deutsche Schreberjugend und die Christliche Arbeiterjugend genannt. Außerdem sind Auszubildende mit ausländischem Paß in gewerkschaftlichen Organisationen sehr engagiert und übernehmen dort auch Funktionen, z. B. als Vertrauensleute. Dies ist bisher in anderen Jugendverbänden äußerst selten. Darüber hinaus gibt es zahlreiche Aktivitäten von Kommunen, bei denen Jugendliche unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit angesprochen werden. Exemplarisch seien hier Angebote des Stadtjugendamts München genannt, die in Kooperation mit der BMW AG durchgeführt wurden.
Angebote ethnischer oder religiöser Vereine für Jugendliche oder Jugendverbände, die sich an eine bestimmte Ethnie wenden, gibt es zum Teil in den größeren Kommunen. Bislang ist ein bundesweiter Jugendverband für ausländische Jugendliche im Aufbau: der Bund muslimischer Pfadfinder Deutschlands, der innerhalb des Verbandes der Deutschen Pfadfinderschaft Sankt Georg entsteht.
Um Jugendliche mit ausländischem Paß auch für die Teilnahme an Aktivitäten der Jugendverbände zu gewinnen, hat sich die Zusammenarbeit zwischen Schule und Jugendverbänden sowie eine intensive Elternarbeit als günstig erwiesen.

Seit einigen Jahren entstehen in Großstädten türkisch geführte Kneipen und Diskotheken, deren Angebote sich am Geschmack der Jugendlichen mit türkischem Paß orientieren.[46]

3.3 Empfehlungen

Die Beauftragte erachtet es als notwendig,

- durch integrationspolitische Signale deutlich zu machen, daß hier aufgewachsene Kinder und Jugendliche zu dieser Gesellschaft gehören. Dies umfaßt neben der Garantie eines unentziehbaren Aufenthaltsrechts für Ausländer, die in Deutschland geboren oder in früher Kindheit zugewandert sind und hier sozialisiert wurden, Erleichterungen der Einbürgerung und die Erweiterung des Staatsangehörigkeitsrechts um Elemente des „ius soli“. Die interkul-

turelle Gestaltung des Alltags in Kindergarten und außerschulischer Jugendbildung ist auszubauen.
- daß Einrichtungen der politischen Bildung, z. B. Landeszentralen für politische Bildung, ausländische Jugendliche als Zielgruppe bei ihren Angeboten berücksichtigen.
- daß die räumlichen und finanziellen Voraussetzungen für Freizeitaktivitäten Jugendlicher mit ausländischem Paß sowie deren Einbindung in die bestehenden Gremien der Jugendarbeit verbessert werden.

4. Ältere Migrantinnen und Migranten

4.1 Statistische Hinweise

Laut Statistischem Bundesamt lebten 1996 ca. 468 300 über 60jährige Migrantinnen und Migranten in Deutschland. Von ihnen sind ca. 156 500 Unionsbürger, insgesamt stammen ca. 243 000 (51,9 %) aus ehemaligen Anwerbeländern. Diese Bevölkerungsgruppe wird rasch zunehmen. Eine Schätzung besagt, daß im Jahr 2010 bereits 1 307 800 ausländische Senioren in Deutschland leben werden.[47]
Die 1996 mit Abstand größte Gruppe sind Seniorinnen und Senioren türkischer Herkunft, es folgen über 60jährige italienischer, jugoslawischer, griechischer, und spanischer Herkunft. Die entsprechenden Zahlen sind der folgenden Tabelle zu entnehmen.

Über 60jährige Ausländer nach Staatsangehörigkeit

Staatsangehörigkeit	Personen über 60 Jahre
Türkei	83 100
Italien	47 200
BR Jugoslawien	45 000
Griechenland	35 300
Spanien	20 400

Quelle: Statistisches Bundesamt

Eine Befragung von Migranten türkischer, griechischer, italienischer und ehem. jugoslawischer Herkunft hat ergeben, daß 60 % von ihnen bereits vor 1973 nach Deutschland eingereist sind, 15 % in den Jahren 1974-1981 und weitere 15 % erst 1993-1995 gekommen sind. Fast zwei Drittel der Befragten sind zum Zwecke der Arbeitsaufnahme eingereist.

4.2 Lebenssituation älterer Migrantinnen und Migranten

4.2.1 Berufliche Situation

Laut Repräsentativuntersuchung ’95 [48] sind ca. 60 % der über 45jährigen Migranten erwerbstätig; etwa 13 % sind Rentner, 4 % ist die Erwerbs- oder Berufsunfähigkeit zuerkannt worden. Die Berufstätigen verfügen mehrheitlich über keinen beruflichen Ausbildungsabschluß. [49] Der Anteil von ihnen, der zu Beginn des Aufenthalts in Deutschland un- und angelernte Arbeiten ausführte, betrug durchschnittlich 52 % und hat sich in der langen Zeit des Aufenthaltes in Deutschland durch eine Verschiebung hin zu angelernten Berufen etwas verbessert. Es hat darüber hinaus jedoch für diese Altersgruppe keine nennenswerte berufliche Aufwärtsentwicklung gegeben, was sich in der Höhe des Einkommens bzw. der Rentenbezüge widerspiegelt.

4.2.2 Ökonomische Situation

Die ökonomische Situation der ausländischen Seniorinnen und Senioren ist problematisch. Dem Abschlußbericht des Forschungsprojektes Entwicklung von Konzepten und Handlungsstrategien für die Versorgung älterwerdender und älterer Ausländer[50] zufolge steht 14 % der Befragten ein Haushaltseinkommen von bis zu 1 000 DM monatlich zur Verfügung (durchschnittlich 1,3 Personen pro Haushalt), 50 % leben von 1 200 bis 2 500 DM (durchschnittlich 2,1 Personen pro Haushalt).
Eine Auswertung des Sozioökonomischen Panels führte zu folgenden Ergebnissen (1995): ausländischen Rentnerinnen stehen durchschnittlich 900 DM, ausländischen Rentnern 1.588 DM pro Monat zur Verfügung.

4.2.3 Ausländerrechtliche Aspekte

Formal haben ältere Migranten keinen Rechtsanspruch auf Leistungen der Eingliederungshilfe für Behinderte (§ 39 ff BSHG) und keinen Soll-Anspruch auf Leistungen der Altenhilfe (§75 BSHG). Bisher sind der Beauftragten jedoch keine Fälle bekannt geworden, in denen diese verweigert wurden.

4.2.3.1 Aufenthaltsrechtlicher Status

Ca. 57 % der bei der Repräsentativuntersuchung[51] befragten mindestens 45jährigen verfügten über eine Aufenthaltsberechtigung, ca. 20 % über eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis, ca. 14 % nur über eine befristete Aufenthaltserlaubnis. Schließt man von der durchschnittlichen Aufenthaltsdauer auf die sich daraus ergebenden Möglichkeiten der Verfestigung des Aufenthaltsstatus, sind hier deutliche Defizite festzustellen: 75 % der Befragten leben bereits 15 Jahre oder länger in Deutschland und müßten demzufolge über eine Aufenthaltsberechtigung, den si-

chersten Aufenthaltsstatus, verfügen. Die Notwendigkeit einer diesbezüglichen ausländerrechtlichen Beratung durch die Ausländerämter, wie sie von der Beauftragten seit langem gefordert wird, wird hier deutlich.

4.2.3.2 Interesse an Einbürgerung

Bei der Repräsentativuntersuchung '95[52] befragte mindestens 45jährige äußerten zu einem großen Teil kein Interesse, die deutsche Staatsangehörigkeit anzunehmen. Erwartungsgemäß ist der Anteil der Türken, die beabsichtigen, sich einbürgern zu lassen, etwas höher (11,7 %), da sie als Drittstaater rechtlich schlechter gestellt sind als Unionsbürger. Insgesamt überrascht das geringe Interesse an der Einbürgerung jedoch nicht, denn diese Generation von Arbeitsmigranten kam mit der festen Absicht nach Deutschland, in ihr Herkunftsland zurückzukehren.

4.2.3.3 Wiederkehroption

Durch die in Kapitel IV dargestellten Änderungen des Ausländergesetzes ist es ausländischen Rentnerinnen und Rentnern nun unter bestimmten Voraussetzungen möglich, beliebig zwischen Herkunftsland und Deutschland zu pendeln. Dies wird den Lebensalltag der Senioren deutlich erleichtern.

4.2.4 Gesundheitliche und psychosoziale Situation

Wie bereits in den Berichten der Beauftragten 1993 und 1995 dargelegt, muß davon ausgegangen werden, daß die Gesundheit vieler älterer Migrantinnen und Migranten auch aufgrund belastender Arbeitsbedingungen und Wohnverhältnisse beeinträchtigt ist.
Die im Rahmen des Modellprojekts „Entwicklung von Konzepten und Handlungsstrategien für die Versorgung älterwerdender und älterer Ausländer"[53] Befragten schätzten zu ca. 45 % ihren Gesundheitszustand negativ ein, ca. 18 % sogar als schlecht. Insbesondere Bluthochdruck, Rheuma und Herz-Kreislauf-Erkrankungen wurden genannt. [54] Verglichen mit Repräsentativuntersuchungen bei deutschen Seniorinnen und Senioren ergibt sich damit für die ausländische Bevölkerung ein ungünstigeres Ergebnis,[55] das auch bezüglich psychischer Belastungen gilt. Ausländische Seniorinnen und Senioren klagen häufiger als Deutsche ihrer Altersgruppe über Konzentrationsstörungen, Gereiztheit, Unlustgefühle und Schlaflosigkeit.[56]
Entsprechend häufiger suchen sie einen Arzt auf [57] und sind auch bei alltäglichen Arbeiten in erheblichem Maße auf Hilfe angewiesen.[58]
Auch die Ergebnisse anderer Befragungen bekräftigen diese Ergebnisse. Die im Rahmen des Adentro-Projektes [59]1995 befragten spanisch sprechenden Migrantinnen und Migranten

schätzten ihre gesundheitliche Lage zu 60 % als schlecht ein. Als gravierendstes Problem nannten sie psychosoziale Probleme, vor allem Einsamkeit.

4.2.5 Zukunftsperspektiven

Die Rückkehr ins Herkunftsland war und ist z. T. noch fester Bestandteil der Lebensplanung der nun älteren Migrantinnen und Migranten. Auch die Ausländerpolitik ging bei der Anwerbung dieser Menschen von einem zeitlich begrenzten Aufenthalt aus. Diese Vorstellung verhinderte ausreichende Angebote der Integration von Seiten der Politik für diese Gruppe und entsprechende Integrationsanstrengungen auf Seiten der älteren Migrantinnen und Migranten.

Gleichwohl haben 60 % der bei der Repräsentativuntersuchung ´95 Befragten [60] die Absicht, ihren Lebensabend in Deutschland zu verbringen. Gegenüber der entsprechenden Untersuchung von 1985 hat sich der Anteil damit um 20 % erhöht. Die Gründe für diesen Entschluß sind vielfältig:

- viele Senioren fühlen sich in Deutschland wohl (60 %),
- sie wollen bei ihren Kindern bleiben, die für immer in Deutschland leben wollen (33 %),
- fehlende Arbeitsmöglichkeiten (30 %) sowie die politische Situation im Herkunftsland (26 %) sprechen gegen eine Rückkehr,
- die bessere medizinische Versorgung in Deutschland (20 %).

20 % der mindestens 45jährigen haben sich noch nicht eindeutig für Verbleib oder Rückkehr entschlossen. Als Motive für eine Rückkehr werden vor allem das angenehmere Klima im Herkunftsland sowie bessere soziale Kontakte genannt.[61] Jedoch sind die Rückkehrpläne zeitlich nicht festgelegt, so daß davon ausgegangen werden kann, daß ca. 80 % der hier lebenden älteren Migrantinnen und Migranten bleiben oder zwischen Herkunftsland und Deutschland pendeln werden. Auch ist damit zu rechnen, daß Einrichtungen der Altenhilfe zunehmend von dieser Klientel in Anspruch genommen werden.

4.2.6 Sprachkenntnisse

Die deutschen Sprachkenntnisse behalten auch im Alter ihre herausragende Bedeutung für ein selbstbestimmtes Leben in Deutschland. Allerdings ist die deutsche Sprachkompetenz der ausländischen über 45jährigen insgesamt unzureichend.

Selbsteinschätzung der deutschen Sprachkenntnisse der mind. 45jährigen Ausländer nach Nationalität (in Prozent)

Sprachkenntnisse	Türken	ehem. Jugoslawen	Italiener	Griechen

Sehr gut	1,6	7,5	6,3	4,7
Gut	19,8	29,7	38,6	27,3
Mittel	38,7	31,7	39,3	41,8
Schlecht	26,1	20,2	12,1	17,7
Sehr schlecht	9,0	8,1	3,8	7,9
Spreche kein Deutsch	4,7	2,9	-	0,6
Summe	100	100	100	100

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung: Repräsentativuntersuchung ´95

Der Tabelle ist zu entnehmen, daß durchschnittlich nur ca. 34 % aller befragten 45jährigen oder älteren Migrantinnen und Migranten über sehr gute und gute Sprachkenntnisse verfügt. Bei zwei Drittel der Befragten muß im Alltagsleben mit Verständigungsschwierigkeiten gerechnet werden, die sich im Falle von Arztbesuchen, Krankenhausaufenthalten oder Behördengängen als schwerwiegendes Hindernis bemerkbar machen können. Die Befragung im Rahmen des Adentro-Projektes kommt zu ähnlichen Ergebnissen: ca. 65 % der interviewten spanischen Migrantinnen und Migranten nannten Sprachprobleme als eines ihrer Hauptprobleme.[62] Ca. 75 % der Älteren gaben an, schlecht Deutsch lesen und schreiben zu können.[63] Berücksichtigt man, daß die Sprachkompetenz aufgrund wegfallender sozialer Kontakte im Alter abnehmen wird und damit die Verständigungsprobleme schwieriger werden, so müssen die sprachlichen Defizite umso gravierender erscheinen.

4.2.7 Aspekte des sozialen Lebens

Die Ausführungen hierzu sind dem Abschlußbericht des Forschungsprojekts „Entwicklung von Konzepten und Handlungsstrategien für die Versorgung älterwerdender und älterer Ausländer“ entnommen.[64]

Ca. 73 % der älteren Migrantinnen und Migranten leben in Ein- oder Zweipersonenhaushalten. Die Großfamilie, bei der verschiedene Generationen in einem Haushalt zusammenleben, ist die Ausnahme und wird auch von 50 % der Befragten nicht gewünscht. Räumliche Nähe zu den Angehörigen wird als positiv eingeschätzt, nicht jedoch die gemeinsame Haushaltsführung. Alleinlebende Migrantinnen und Migranten berichten von Einsamkeit und befürchten, im Notfall ohne Hilfe zu sein.

Die engsten Bezugspersonen stellen Kinder (ca. 76 %) und Ehepartner (ca. 67 %) dar. Sonstige Verwandte (ca. 50 %) oder Freunde (ca. 42 %) spielen eine wichtige Rolle als Vertrauenspersonen. Es sind auch vorwiegend die Kinder, die im Alltag ihren Eltern praktische Hilfen leisten und von denen die Eltern ihrerseits diese Hilfe auch erwarten.

Die meisten Kontakte (99 %) der älteren Migrantinnen und Migranten finden innerhalb der gleichen Ethnie statt. Beziehungen zu Deutschen oder anderen Nationalitäten spielen eine untergeordnete Rolle (ca. 65 % bzw. ca. 18 %).

4.3 Soziale, beraterische und pflegerische Angebote für die Zielgruppe

Seit Beginn der 90er Jahre wurden bzw. werden einige Modellprojekte für die Zielgruppe der älteren Migrantinnen und Migranten durchgeführt. Neben den im folgenden genannten Projekten gibt es eine Vielzahl von Angeboten (meist initiiert von Einrichtungen der Ausländersozialberatung), die hier nicht eigens genannt werden können, gleichwohl aber für die Versorgung der Seniorinnen und Senioren vor Ort große Bedeutung haben.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend förderte

- den Aufbau einer Altentagesstätte für türkische Seniorinnen und Senioren, ein Projekt der Arbeiterwohlfahrt in Mannheim,
- das Projekt „Deutsche und Ausländer gemeinsam: Aktiv im Alter“ (Projektträger: Bundesarbeitskreis Arbeit und Leben) und
- das Projekt „Adentro! Spanisch-sprechende Seniorinnen und Senioren mischen sich ein“ (Projektträger: Spanische Weiterbildungsakademie).

Im Mittelpunkt dieser Projekte steht die Erprobung von Maßnahmen der Beratung sowie der Aufbau von kultureller, sozialer und politischer Bildungsarbeit und die Ausbildung von Multiplikatoren, um die Solidarität zwischen den Kulturen zu fördern und zur Teilnahme an Angeboten der Altenhilfe zu motivieren.

Die beiden letztgenannten Projekte wurden im Auftrag des Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend von der Forschungsgesellschaft für Gerontologie e. V. wissenschaftlich begleitet. Auf einer Tagung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend im November 1996 wurden die Projekte der Fachöffentlichkeit vorgestellt. Der Bericht der wissenschaftlichen Begleitung und die Tagungsdokumentation mit einer bundesweiten Sammlung von Ausländerprojekten werden in absehbarer Zeit veröffentlicht.

Zur Sensibilisierung der Altenhilfe für die Situation älterer Migranten und Migrantinnen, speziell türkischer Herkunft, ist der Video-Film „Ältere Ausländer - Zuhause in der Fremde“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur Ausleihe bei den Landesbildstellen erhältlich.

Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung hat bis 1995 das Projekt „Entwicklung von Konzepten und Handlungsstrategien für die Versorgung älterwerdender und älterer Ausländer“ gefördert. Es wurde durchgeführt von der Arbeiterwohlfahrt, der Diakonie und der Caritas in Zusammenarbeit mit der Forschungsgesellschaft für Gerontologie e. V. wie dem

Institut für Migrationsforschung, Zweitsprachendidaktik und Ausländerpädagogik der Universität Essen.
Neben dem oben erwähnten Schwerpunkt wurde hierbei auch der Stand der Erfahrungen mit älteren Migranten und Migrantinnen in Altenhilfeeinrichtungen erforscht und damit auch der stationäre und teilstationäre Bereich der Altenhilfe in den Blick genommen. Darüber hinaus befaßte sich eine Projektgruppe mit der Frage, unter welchen Bedingungen Einrichtungen der Altenhilfe für diesen Personenkreis geöffnet werden können.
Das Deutsche Rote Kreuz konzentriert sich auf den stationären Bereich in dem Projekt

- „Ethnischer Schwerpunkt Altenhilfe“. Es soll ein Altenheim-Konzept entwickelt werden, das der kulturellen und religiösen Unterschiedlichkeit der Heimbewohner Rechnung trägt. Zunächst wird eine Abteilung für türkische Heimbewohner eingerichtet.

Die Diakonie verfolgt in einer Altenpflege-Lehranstalt die Erweiterung der Pflegeausbildung um interkulturelle Elemente.

Um ausgebildetes Pflegepersonal aus dem Kreis der ausländischen Bevölkerung zu gewinnen, fördert das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung zwei Modellprojekte:

- „Qualifizierung ausländischer Frauen für eine Ausbildung oder Tätigkeit in einem pflegerischen Beruf“ bei der Arbeiterwohlfahrt in Berlin,
- „Ausbildung junger Erwachsener - insbesondere späteingereister - aus den Herkunftsländern der ausländischen Arbeitsmigranten in der Altenpflege“.

Die Modellphase einiger der aufgeführten Projekte endet in Kürze oder ist bereits abgeschlossen. Nach dieser Phase der Förderung spezieller Maßnahmen für die Gruppe der älteren Migrantinnen und Migranten und der damit verbundenen Erprobung geeigneter Arbeitsformen, beginnt nun die schwierige Phase, die Erfahrungen in langfristig bestehende Angebote und Strukturen umzusetzen.
Im Hinblick auf das für die Altenpolitik geltende Ziel des selbstbestimmten Lebens im Alter sind aus den Ergebnissen der Projekte u. a. folgende Schlußfolgerungen zu ziehen:

- Migrantinnen und Migranten werden in der Regel von Angeboten der stationären, ambulanten wie offenen Altenhilfe deutscher Regeldienste nicht erreicht.
- Die deutschen Regeldienste sind in allen Bereichen der Altenhilfe nur unzureichend auf diese Zielgruppe vorbereitet. Für die Betreuung und Pflege älterer Migranten geschultes Personal ist nur in Ausnahmefällen in den Einrichtungen tätig. Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Altenpflegeeinrichtungen stehen bei auftretenden Problemen und Fragen zur Versorgung älterer Migranten kaum Hilfsangebote zur Verfügung.
- Die familiären und ethnischen Netzwerke sowie die Selbsthilfepotentiale der älteren Migrantinnen und Migranten reichen jedoch nicht aus, um den Bedarf an Hilfeleistung, Beratung,

Freizeitgestaltung und sozialen Kontakten der Senioren zu befriedigen. Primär sind hierfür spezifische Angebote wichtig, da diese von den Zielgruppen besser angenommen werden.
- Bestehende Angebote der offenen Altenhilfe müssen durch pädagogisches Fachpersonal unterstützt werden.
- Der Bedarf an ambulanten Diensten als Ergänzung zu Hilfs- und Pflegeleistungen der Familie wird groß sein; diesem Bedarf steht bisher nur ein geringes Angebot an qualifizierten Diensten (z. B. der Interkulturelle Sozialdienst in Hannover) gegenüber.
- Das Wissen über Einrichtungen der Altenhilfe und die Leistungen der Pflegeversicherung sind bei den älteren Migrantinnen und Migranten gering.

4.4 Zusammenarbeit zwischen Ausländersozialberatung und Altenhilfe

Wie im letzten Bericht der Beauftragten ausgeführt, ist eine Zusammenarbeit zwischen Einrichtungen der Ausländersozialberatung und der Altenhilfe notwendig. Beide Arbeitsbereiche verfügen über Wissen und die spezifischen Erfahrungen, die für die Versorgung älterer Migrantinnen und Migranten zusammenkommen müssen. Während Beratungsangebote und Begegnungsmöglichkeiten noch vielfach von Einrichtungen der Ausländersozialberatung initiiert werden, liegt die ambulante und stationäre Versorgung ganz in den Händen der Altenhilfe. Diese nimmt die auf sie in einigen Standorten zukünftig zukommende Klientel in vieler Hinsicht noch nicht wahr.[65] Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend beabsichtigt, ein Bauprojekt mit ethnischem Schwerpunkt im Bereich der stationären Altenhilfe zu fördern.
Neben den oben erwähnten Projekten, die z. T. auch die Vernetzung der Arbeitsbereiche fördern, trägt eine Veröffentlichung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege diesem Petitum Rechnung. Dort werden die neuen Anforderungen an Migrationssozialdienste und Altenhilfe durch die älteren Migranten für den jeweiligen Arbeitsbereich formuliert und in einer gemeinsamen Veröffentlichung dargestellt.[66] Die Notwendigkeit, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ausländersozialdienste als „Bindeglied zur Altenhilfe“[67] zu qualifizieren, wird ebenso betont wie die Anstrengungen der Altenhilfeeinrichtungen bei der Öffnung für eine neue Klientel.

4.5 Netzwerk auf europäischer Ebene

Bei Veranstaltungen im Rahmen des Europäischen Jahres der älteren Menschen und der Solidargemeinschaft der Generationen wurde deutlich, daß in vielen europäischen Ländern Überlegungen zur Versorgung älterer Migrantinnen und Migranten angestellt werden. Daraufhin wurde 1993 das „European Network on Ageing and Ethnicity“ gegründet.

Aufgrund der Klage Großbritanniens vor dem Europäischen Gerichtshof wegen der Klärung der Rechtsgrundlage des Aktionsprogramms der EU zur Bekämpfung der Ausgrenzung und zur Förderung der Solidarität, in dessen Rahmen auch Projekte für Senioren gefördert wurden, wurden die finanziellen Mittel für das Netzwerk bis auf weiteres eingefroren.

4.6 Empfehlungen

Die Bundesregierung nennt in ihrem Almanach 1995/96 als wichtigstes Ziel der Seniorenpolitik (S.393), eine möglichst lange selbständige und unabhängige Lebensführung in selbstgewählter Umgebung, materielle und soziale Sicherheit, die Mitwirkung und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und eine - soweit erforderlich - den besonderen Bedürfnissen entsprechende ambulante, teilstationäre oder stationäre Betreuung.
Um diese Ziele auch für ausländische Senioren und Seniorinnen zu gewährleisten, hält die Beauftragte folgende Anstrengungen für erforderlich:

- Qualifizierung des Altenpflegepersonals durch Fortbildungen, Aufnahme entsprechender Lerneinheiten in die Ausbildungsordnungen durch die Länder,
- Information für ältere Migranten über die Pflegeversicherung und ihre Leistungen sowie über formelle Unterstützungsleistungen der Altenhilfe in einer für sie zugänglichen Form,
- Unterstützung pflegender Angehöriger durch entsprechende Kurse,
- institutionalisierte Zusammenarbeit von Fachleuten der Ausländerarbeit und der Altenhilfe auf Bundes-, Länder und kommunaler Ebene, um gemeinsam eine abgestimmte Konzeption für die Versorgung älterer Migrantinnen und Migranten zu erarbeiten,
- Einrichtung von Angeboten der Begegnung und Beratung für ältere Migrantinnen und Migranten,
- bessere finanzielle Ausstattung der Ausländersozialberatung, damit dem erhöhten Beratungsbedarf älterer Migranten entsprochen werden kann.

5. Ehemalige Vertragsarbeitnehmer der DDR

5.1 Zur Geschichte der Anwerbung

Seit Mitte der 60er Jahre wurden in Betrieben der DDR zunehmend ausländische Arbeiterinnen und Arbeiter sowie Auszubildende aus den Ländern des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) beschäftigt.
Eine Ausländerbeschäftigung größeren Stils setzte erst in den 70er und 80er Jahren ein.[68] Die DDR schloß mit anderen sozialistischen Staaten - darunter Vietnam, Angola, Mocambique,

Kuba, Polen, Ungarn - Abkommen, die sowohl die Anzahl der jeweiligen Arbeitnehmerinnen und -nehmer als auch deren Aufenthaltsdauer regelte. Diese Verträge waren in der Regel geheime zwischenstaatliche Verträge, die auch strikte und sehr detaillierte Vorschriften für das Alltagsleben der betroffenen ausländischen Arbeitnehmer umfaßten.[69]
Zum Jahreswechsel 1989/90 hatte sich die Zahl der Ausländer, die fast ausschließlich aus sozialistischen Ländern kamen, durch angeworbene Vertragsarbeitnehmer auf etwa 192 000 erhöht; das entsprach 1,2 % der Bevölkerung. [70] Nach offiziellen Angaben befanden sich Ende 1989 noch 90 500 Vertragsarbeitnehmer in der DDR, darunter allein ca. 60 000 vietnamesische Staatsangehörige, ein Drittel von ihnen Frauen.

5.2 Aufenthaltsrechtlicher Status

Der sich schon im Frühjahr 1990 abzeichnende Privatisierungsprozeß der großen Kombinate hatte für die Mehrheit der Vertragsarbeitnehmer den Verlust des Arbeitsplatzes und in vielen Fällen auch der Wohnunterkunft zur Folge. Das größte Problem aber stellten für die auch noch Ende 1990 in Deutschland lebenden Vertragsarbeitnehmer die aufenthaltsrechtlichen Fragen dar.
Die Bleiberechtsregelung vom Juni 1993 konnte der Mehrheit der Vertragsarbeitnehmer nicht zu einem dauerhaften Aufenthaltsrecht verhelfen, da Aufenthaltszeiten in der DDR nicht als in der Bundesrepublik Deutschland verbrachter Aufenthalt gewertet wurden. Mit der Vergabe des Titels Aufenthaltsbefugnis wurde zwar 1993 erstmalig die Möglichkeit der Verfestigung des Aufenthaltsstatus eingeräumt, die überwiegende Mehrheit der ca. 15 000 noch in Deutschland lebenden ehemaligen Vertragsarbeitnehmer der DDR verfügt jedoch Mitte 1997, trotz über achtjährigem Aufenthalt in Deutschland, nicht über einen verfestigten Aufenthaltsstatus.[71]
Die Forderung nach Anerkennung der DDR-Aufenthaltszeiten wurde 1996 von verschiedenen Seiten, so auch von der Beauftragten, erneut aufgegriffen und fand schließlich Eingang in die Novellierung des Ausländergesetzes.
Bei den vietnamesischen Betroffenen gibt es allerdings im Zusammenhang mit dem mit Vietnam abgeschlossenem Rückführungsabkommen immer noch Unsicherheiten.[72]

5.3 Soziale Situation der ehemaligen Vertragsarbeitnehmer

Im Gegensatz zur ersten Generation ausländischer Arbeitnehmer in den alten Bundesländern, von denen das Gros wenig ausgebildete und nur selten berufserfahrene Menschen vor allem aus ländlichen Gebieten waren, handelte es sich bei der größten Gruppe der Vertragsarbeitnehmer der DDR, den Vietnamesen, in ihrer überwiegenden Mehrheit schon zum Zeitpunkt der Einreise um qualifizierte und berufserfahrene Menschen, die zu knapp einem Drittel in Vietnam

sogar in leitenden Funktionen tätig waren.[73] Dieser Tatsache ist es sicherlich zuzuschreiben, daß nach dem Verlust ihres Arbeitsplatzes in den Jahren 1990 und 1991 die Mehrheit der Vertragsarbeitnehmer aus Vietnam die Chance zur Selbständigkeit - vor allem mit einer Reisegewerbserlaubnis für Textil-, Gemüse- und Blumenhandel sowie Geschenkartikel - zumindest zeitweise nutzen konnte und bis zum Inkrafttreten der Bleiberechtsregelung von 1993 ihren eigenen Arbeitsplatz und auch teilweise Arbeitsplätze für ihre Landsleute schuf. Dennoch gibt es nur ganz wenige Vertragsarbeitnehmer, die seit der Wiedervereinigung niemals arbeitslos waren. Vor allem für die alleinstehenden Mütter, die aufgrund des Aufenthaltstitels „Aufenthaltsbefugnis“ weder Erziehungs- noch Kindergeld erhalten können, ist es bei der gegenwärtigen Situation auf dem Arbeitsmarkt besonders schwierig, eine Arbeit zu finden. Insgesamt sind überwiegend Frauen und jüngere Arbeitnehmer von der Arbeitslosigkeit betroffen. Gerade die Arbeit als Selbständige wird jedoch vor allem im Freistaat Sachsen, wo nach wie vor die zahlenmäßig größte Gruppe der ehemaligen Vertragsarbeitnehmer lebt, durch bürokratische Hürden zunehmend erschwert.

6. Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

Die besondere Situation von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen wurde bereits im letzten Bericht der Beauftragten dargestellt.
Auch im jetzigen Berichtszeitraum gab es keine bundesweiten statistischen Erhebungen, aus denen die Zugangs- und Bestandszahlen unbegleiteter Minderjähriger hervorgehen und die einen länderübergreifenden Vergleich ermöglichen würden.

6.1 Angaben der Haupteinreiseorte bezüglich Anzahl und Herkunftsländern unbegleiteter Minderjähriger

Im Jahr 1996 gab es in Berlin insgesamt 2 373 Minderjährige, die von der Stadt in der Zuständigkeit der Jugendämter betreut werden mußten; darunter waren 2 326 unter 16jährige und 47 Jugendliche im Alter von 16-18 Jahren, die Berlin zugeteilt wurden. Hamburg konnte aufgrund einer völligen Umstellung seines Erhebungswesens zur Zeit der Erstellung dieses Berichtes Angaben nur für die Monate Januar bis einschließlich September 1996 machen. Danach hielten sich 1 010 unter 16jährige und 1 094 16-18jährige unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Hamburg auf. In München betrug im Jahr 1996 die Anzahl der Einreisen unbegleiteter Flüchtlinge im Alter von unter 16 Jahren 123, die der Flüchtlinge von 16 bis 18 Jahren betrug 60. Frankfurt/Main registrierte für denselben Zeitraum insgesamt 715 Minderjährige, von denen 206 zum Zeitpunkt der Einreise das 16. Lebensjahr bereits vollendet hatten; 92 Minderjährige wur-

den an die Erstaufnahmeeinrichtung in Schwalbach zu dort sich aufhaltenden Familienangehörigen weitergeleitet und insgesamt 417 Minderjährige nach den Bestimmungen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes in Obhut genommen. In Köln registrierte der Interkulturelle Dienst des Jugendamtes zwischen dem 1. Januar und dem 31. Dezember 1996 insgesamt 136 unbegleitete minderjährige Flüchtlinge im Alter von unter 16 Jahren, von denen 97 in Obhut genommen wurden.

6.2 Einführung der Visumspflicht

Im Januar 1997 billigte das Bundeskabinett den Entwurf einer Visumsverordnung, nach der alleinreisende Kinder unter 16 Jahren aus den früheren Anwerbestaaten Marokko, Türkei, Tunesien und verschiedene Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien ab 15. Januar 1997 für die Einreise nach Deutschland ein Visum benötigen (siehe dazu Kapitel IV, 2.1.2. dieses Berichts).

Ab dem Zeitpunkt der Einführung der Sichtvermerkspflicht am 15. Januar 1997 bis zum 31. September 1997 ist im Hinblick auf die Erfassung des Personenkreises der alleinreisenden Minderjährigen an den Außengrenzen und an den Flughäfen insgesamt eine rückläufige Tendenz feststellbar. Die Einführung der Visumspflicht für die o.g. Länder dürfte Auswirkungen insbesondere auf Kinder und Jugendliche türkischer Staatsangehörigkeit haben, die einen erheblichen Teil der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge (in Köln z.B. 28 von 97, in Frankfurt 131 von 715, in Hamburg 325 von ca. 600) ausmachten.
Wie sich die auf die Zugangszahlen insgesamt auswirken wird, bleibt zunächst abzuwarten.

7. Kriegsflüchtlinge und Asylsuchende aus der ehemaligen SFRJ

Nach wie vor stammt ein erheblicher Teil der aktuell in Deutschland aufgenommenen Flüchtlinge aus den Nachfolgerepubliken der ehemaligen Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien. Dabei handelt es sich im wesentlichen um Menschen, die im Zusammenhang mit den kriegerischen Auseinandersetzungen in Kroatien und Bosnien-Herzegowina und/oder aufgrund der Menschenrechtslage im Kosovo in die Bundesrepublik Deutschland gekommen sind.

7.1 Kroatien

Die Rückkehr ehemaliger Kriegsflüchtlinge aus Kroatien, die in Deutschland Aufnahme gefunden hatten, gilt inzwischen als zum größten Teil abgeschlossen. Genaue Angaben der Bundesländer liegen dazu nicht vor.

7.2 Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien/Montenegro)

Von den insgesamt 754 311 Personen aus der Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ), die sich am 31. Dezember 1996 in Deutschland aufhielten, waren 356 805 (47,3 %) als Asylbewerber nach Deutschland gekommen; bei 268 197 dieser Personen war das Asylverfahren bereits bestands- oder rechtskräftig abgeschlossen. 25 541 sind als Asylberechtigte anerkannt worden, das entspricht einer Quote von 9,5 %. Im Jahr 1996 betrug der Asylbewerberzugang aus der BRJ 18 369 Personen. Dabei handelte es sich einer vorsichtigen Schätzung zufolge mehrheitlich (15 756 Personen, d.h. 85,8 %) um Angehörige der albanischen Volksgruppe im Kosovo, aber auch um Wehrdienstverweigerer und Deserteure aus der jugoslawischen Armee.
Die Mehrheit dieser Flüchtlinge ist in der Vergangenheit auch nach einem negativ beschiedenen Asylantrag in Deutschland geduldet worden, weil die Bundesrepublik Jugoslawien zu einer Rückübernahme nicht bereit war. Im Oktober 1996 wurde jedoch nach langen Verhandlungen ein Rückübernahmeabkommen zwischen den beiden Staaten unterzeichnet, das seit dem 1. Dezember 1996 vorläufig anwendbar ist und die BRJ verpflichtet, folgenden Personenkreis zurückzunehmen:

- jugoslawische Staatsangehörige,
- Personen, die mit einem gültigen jugoslawischen Nationalpaß in das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland eingereist sind, oder denen während ihres Aufenthaltes in Deutschland nach Unterzeichnung des Abkommens ein jugoslawischer Paß ausgestellt worden ist,
- Personen, die während ihres Aufenthaltes im Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland nach dem Gesetz über die jugoslawische Staatsangehörigkeit aus der jugoslawischen Staatsbürgerschaft entlassen worden sind, ohne eine andere Staatsangehörigkeit erworben oder nicht zumindest eine Einbürgerungszusicherung seitens der deutschen Behörden erhalten zu haben.

Die Bundesregierung ist bemüht, die Rückführung von Personen, die zum Zeitpunkt der Unterzeichnung dieses Abkommens ausreisepflichtig waren, innerhalb einer Frist von nicht kürzer als drei Jahren abzuschließen. Das Abkommen sieht vor, daß die Rückführung „unter voller Achtung der Menschenrechte und der Würde der rückkehrenden Personen“ erfolgen und kein diskriminierender Unterschied in bezug auf die Herkunft zurückkehrender Personen gemacht werden soll. Inwieweit die jugoslawische Regierung sich an diese Verpflichtung hält, war zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichtes noch nicht abzusehen.

Albanische Volkszugehörige fürchten sich oftmals vor einer Rückkehr in ihre Heimat, weil es im Kosovo immer wieder zu staatlichen Repressionsmaßnahmen wie willkürlichen Verhaftungen, Hausdurchsuchungen und Menschenrechtsverletzungen bis hin zu Folter mit Todesfolge gekommen ist. Die deutsche Botschaft Belgrad sagte zu, daß die Umsetzung des menschenrechtlichen Aspekts der Rückführung mit größter Aufmerksamkeit verfolgt werde; dazu gehören regelmäßige Besuche des Kosovo und regelmäßige Gespräche mit vor Ort tätigen Menschenrechtsorganisationen.

7.3 Bosnien-Herzegowina

Am 14. Dezember 1995 wurde durch die Unterzeichnung des Friedensvertrages im amerikanischen Dayton der Krieg in Bosnien-Herzegowina formell beendet. Seither ist die Frage der Flüchtlingsrückkehr ein Thema der politischen Auseinandersetzung.
Zur besseren Koordinierung von Rückkehr und begleitendem Wiederaufbau bestellte die Bundesregierung im Sommer 1997 Minister a. D. Schlee, MdB, zum Beauftragten für Flüchtlingsrückkehr und rückkehrbegleitenden Wiederaufbau in Bosnien und Herzegowina. Es wurden Arbeitsstäbe für den Beauftragten in Bonn und Sarajewo gebildet.

7.3.1 Beschlüsse der Innenministerkonferenz

Bereits wenige Wochen nach dem offiziellen Kriegsende, am 26. Januar 1996, beschlossen die Innenminister und -senatoren von Bund und Ländern „Grundsätze für die Rückführung der Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina“. Diese sehen vor, daß die Flüchtlinge unter der Voraussetzung einer sich weiter stabilisierenden Lage vor Ort in einem vor allem nach Familienstand gestaffelten Verfahren zurückkehren sollen und ihnen keine weiteren Aufenthaltsbefugnisse mehr erteilt werden. Im September desselben Jahres erklärte die Innenministerkonferenz, daß sie die schleppende Entwicklung des zivilen Friedensprozesses, insbesondere die in Teilen Bosnien und Herzegowinas festzustellende Verfestigung ethnischer Trennungen und die damit einhergehenden Sicherheits- und Freizügigkeitsdefizite mit Sorge betrachte, verzeichnete aber gleichwohl auch positive Entwicklungen und bekräftigte, daß „grundsätzlich alle Bürgerkriegsflüchtlinge, die hier vorübergehend Schutz vor den Gefahren des Krieges gefunden haben, Deutschland wieder verlassen müssen.“ Angesichts der erschwerten Witterungsbedingungen im Herbst/Winter verzichteten die meisten Länder darauf, noch im laufenden Jahr mit Zwangsmaßnahmen zu beginnen und verschoben den eigentlichen Beginn der ersten Phase auf das Frühjahr 1997.

Am 20. November 1996 unterzeichneten die Bundesrepublik Deutschland und Bosnien-Herzegowina ein Rückübernahmeabkommen, das am 14. Januar 1997 in Kraft getreten ist. Es betrifft grundsätzlich alle Kriegsflüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina. Ausgenommen von der dort vorgenommenen Staffelung sind

- Straftäter,
- Personen, die nach dem 15. Dezember 1995 in das Bundesgebiet eingereist sind,
- Asylbewerber/innen.

Die Zuständigkeit für die Aufnahme und Weiterleitung der Rückkehrer liegt bei den bosnischen Behörden. Somit enden die vertraglichen Verpflichtungen der deutschen Seite an der bosnischen Grenze bzw. dem Flughafen Sarajewo und betreffen nicht die für die Praxis wichtige Frage, wohin zurückkehrende Flüchtlinge unter den gegebenen Bedingungen gehen sollen bzw. können. Real ist dies ein Kernpunkt der Auseinandersetzung um die Rückkehr der Kriegsflüchtlinge, da die serbische Entität, die Republika Srpska, während des Berichtszeitraumes keine Rückkehrer aufnahm und Angehörige der Minderheiten dort einer Gefahr für Leib und Leben ausgesetzt wären. Sollten diese Flüchtlinge, die mehr als die Hälfte der in Deutschland Aufgenommenen ausmachen, jedoch alle in das Föderationsgebiet zurückgeschickt werden, so wäre dort eine zusätzliche Destabilisierung der ohnehin politisch und wirtschaftlich noch labilen Lage zu befürchten.

Auf ihrer Konferenz im Juni 1997 stellten die Innenminister daher fest, daß die Rückführung dieser Personengruppe „besondere Sensibilität“ erfordere und Abschiebungen dieser Personen „als im Grundsatz nachrangig anzusehen“ seien. Dies ermöglicht es den Ländern, auf Zwangsmaßnahmen zu verzichten. Es bedeutet für die betroffenen Flüchtlinge jedoch keine Sicherheit vor einer möglichen Abschiebung. Für den Status der Bosnierinnen und Bosnier ist damit weiterhin nicht nur das Kriterium wichtig, von wo sie geflohen sind bzw. wohin sie faktisch gehen können, sondern ihr Schicksal hängt auch davon ab, ob das Bundesland, in dem sie aufgenommen wurden, Abschiebungen vornimmt und wen die örtlich zuständige Behörde herausgreift.

Zum Jahresbeginn 1997 ging das Bundesinnenministerium davon aus, daß sich etwa 345 000 Personen aus Bosnien-Herzegowina in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, die als Bürgerkriegsflüchtlinge aufgenommen worden sind; ca. 30 000 von ihnen sollen sich in einem Asylverfahren befinden. Die meisten Flüchtlinge leben in den Ländern Nordrhein-Westfalen (75 000), Bayern (71 000), Baden-Württemberg (60 000), Hessen (35 000) und Berlin (32 000).

7.3.2 Probleme der Rückkehr

Bis Ende 1996 wurden mit Rücksicht auf die witterungsbedingten Erschwernisse einer Rückkehr in die Krisenregion nur in vergleichsweise wenigen Fällen Zwangsmaßnahmen ergriffen. Es kam zu ca. 50 Abschiebungen. Diese betrafen hauptsächlich Straftäter, in Bayern aber auch Sozialhilfeempfänger, die nicht straffällig geworden waren. Ab dem Frühjahr 1997 nahm die Anzahl der Abschiebungen insbesondere aus den Ländern Bayern und Berlin zu; Zwangsmaßnahmen betrafen auch Flüchtlinge aus der heutigen Republika Srpska, die sich nicht in ihrer Heimat wiederansiedeln können.
Groben Schätzungen zufolge kehrten während des Berichtszeitraumes zwischen 25 000 und 40 000 Personen zurück. Fast ausschließlich erfolgte die Rückkehr in Regionen, in denen die Rückkehrer derjenigen Volksgruppe angehören, die dort die Bevölkerungsmehrheit bildet. Die Anzahl der Abschiebungen war mit 270 vergleichsweise gering, aber alle Flüchtlinge, die nicht zu einer der bis auf weiteres geschützten Gruppe gehören (Zeuginnen und Zeugen vor dem Haager Kriegsverbrechertribunal; seit einem Stichtag in Behandlung befindliche, traumatisierte Flüchtlinge; ältere Menschen, die in Bosnien-Herzegowina keine Angehörigen mehr haben, hier aber durch Verwandte mit festem Aufenthaltsstatus versorgt sind sowie junge Leute, die kurz vor dem Ende ihrer Ausbildung stehen) müssen mit Zwangsmaßnahmen rechnen. Mit dem Entzug der Duldung verlieren diejenigen, die zuvor erwerbstätig waren, ihren Arbeitsplatz. Seit dem 1. Juni 1997 fallen auch Kriegsflüchtlinge unter die Bestimmungen des Asylbewerberleistungsgesetzes; ihnen stehen nunmehr für einen Zeitraum von drei Jahren nur noch gekürzte Sozialleistungen zu.

All dies bringt die Betroffenen in eine belastende Situation, denn noch immer herrschen in Bosnien-Herzegowina schwerwiegende wirtschaftliche und politische Probleme, die eine Rückkehr nicht massenhaft, wohl aber in Gruppen (mehrere Familien gemeinsam) erlauben.

In verschiedenen Bundesländern erhalten bosnische Flüchtlinge keine Duldungen mehr, sondern lediglich eine Grenzübertritts- oder „Paßeinzugsbescheinigung“. Dies bedeutet einen Status erhöhter aufenthaltsrechtlicher Unsicherheit, der sich über mehrere Monate hinziehen kann, und den Verlust einer zuvor innegehabten Arbeitserlaubnis. Um zu verhindern, daß immer mehr bosnische Flüchtlinge in vermeidbare Abhängigkeit vom deutschen Sozialsytem geraten, sollte auf die grundsätzliche Ausstellung von Grenzübertrittsbescheinigungen verzichtet werden.

Die Rückkehr von Flüchtlingen nach Bosnien-Herzegowina erfolgt nicht so zügig wie es wünschenswert wäre. Sie hat aber unzweifelhaft begonnen und wird auch weitergehen. Ein positives Signal in diese Richtung haben Flüchtlinge aller Volksgruppen gesetzt, die sich vor Ort in einer „Koalition für Rückkehr“ organisieren, weil sie nicht länger Manövriermasse nationalisti-

scher Politiker sein, sondern ihrer Forderung nach Freizügigkeit innerhalb des Landes als Staatsbürger/innen in ihrer Heimat politischen Nachdruck verleihen wollen.
Insgesamt 85 000 von Deutschland aufgenommene Kriegsflüchtlinge aus Bosnien und Herzegowina sind nach Auskunft des Beauftragten der Bundesregierung für Flüchtlingsrückkehr und rückkehrbegleitenden Wiederaufbau bis September 1997 in ihre Heimat zurückgekehrt. Die Zahl der Abschiebungen wird mit weniger als 800 beziffert.

VI. Anstöße zum Thema Integration II

1. Zum Verhältnis von Integration und Segregation

Im zweiten Bericht der Beauftragten über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland bildete das Kapitel „Anstöße zum Thema Integration“ einen eigenen Schwerpunkt. Anlaß für dieses Zusatzkapitel war die Auffassung der Beauftragten, daß der Gedanke der Integration die Leitidee aller ausländerpolitischen und gesellschaftlichen Maßnahmen und Schritte sein muß. Es wurde ein Verständnis von Integration entwickelt. Dabei wurden unter anderem die grundlegenden Voraussetzungen für Integration benannt.

Die „Anstöße zum Thema Integration II“ richten in Fortführung dieser Diskussion den Blick auf die andere Seite der Integration: die Segregation. Darunter wird meist Abkehr der zugewanderten Bevölkerung von der übrigen Gesellschaft verstanden. Wie Integration ist aber auch Segregation ein zweiseitiger Prozeß: Jede Aufnahmegesellschaft kennt Mechanismen zur Ausgrenzung von Zuwanderern, wie auch Migranten Mechanismen der Abgrenzung gegenüber der Aufnahmegesellschaft haben. Die Instrumentarien der Abgrenzung bis hin zur Ausgrenzung unterscheiden sich teilweise je nach der rechtlichen und gesellschaftlichen Position einer Gruppe. Diejenigen, die Zugang zu einer Gesellschaft oder Gruppe anstreben, müssen den Kriterien genügen, die diese Gesellschaft aufstellt, und haben, zumindest anfangs, nur wenig Möglichkeiten, an der Ausgestaltung dieser Kriterien mitzuwirken. Auf der anderen Seite können sie Instrumentarien der Abgrenzung anwenden, die zu einem Rückzug aus dem Integrationsprozeß und - im unwahrscheinlichen Extremfall - zum Entstehen von in sich geschlossenen kulturell, ethnisch oder religiös orientierten Teilgesellschaften führen können. Segregationsmechanismen der Aufnahmegesellschaft sind Thema zahlreicher Untersuchungen und Veröffentlichungen, wie auch der vorangegangenen Berichte der Beauftragten.

Die Fragen, an welchen Kriterien sich Segregation festmachen läßt und wie sie sich messen läßt, stellen sich ebenso wie beim Prozeß der Integration. Folglich kann hier keine abschließende Definition von Segregation gegeben werden. Grundlage der Ausführungen ist ein Verständnis von Segregation, das sich an folgenden Kriterien orientiert: Wenn Integration das Zusammenfügen von Teilen zu einem Ganzen ist, dann kann Segregation als das Auseinanderfallen in Teilbereiche oder -gruppen beschrieben werden. Integrations- und Segregationsprozesse laufen fortwährend in allen Gesellschaften ab. Segregation ist nicht grundsätzlich negativ und kann auch den Beginn eines Integrationsprozesses darstellen. Die Kriterien, nach denen sich Einzelne oder Gruppen gegenüber der Gesellschaft abgrenzen und wonach sie abgegrenzt werden, sind vielfältig und veränderlich. Ethnische, kulturelle, nationalstaatliche und/oder

religiöse Zugehörigkeit stellen Möglichkeiten der Unterscheidung dar. Abgrenzung gegenüber der Gesellschaft, also das Feststellen von unterschiedlichen Interessen, Werthaltungen oder Orientierungen und darauf beruhendes Handeln, muß nicht bereits in eine negative Segregation münden.

Nach Auffassung der Beauftragten wird Segregation dann zu einem gesellschaftlichen Problem, wenn die Abgrenzung anhand eines Kriteriums - hier der ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Orientierung und Gruppenzugehörigkeit - handlungsleitend und bestimmend für alle Lebensbereiche wird. Damit geht meist die Ablehnung und Bekämpfung der jeweils anderen Interessen, Orientierungen und Zugehörigkeiten bei gleichzeitiger Überhöhung der eigenen einher. Auch wenn Segregationsprozesse zwischen Migranten und der Gesamtgesellschaft dazu führen, daß ethnische, kulturelle oder religiöse Zugehörigkeit und die Tatsache der Zuwanderung entscheidende Kriterien für die Lebenschancen in Deutschland bleiben, insbesondere bei den wichtigen Bereichen der Bildung, der Beschäftigung und der politischen und gesellschaftlichen Partizipation, ist dies nach Auffassung der Beauftragten ein gesamtgesellschaftliches Problem.

2. Indikatoren zur Beschreibung von Integration und Segregation

Segregationsprozesse können nur dann richtig eingeordnet werden, wenn sie vor dem Hintergrund der bisher erfolgten Integration betrachtet werden. Sozialstatistische Daten geben Auskunft über den durchschnittlich erreichten Standard in Bereichen, die für die soziale Position in einer Gesellschaft wie der Bundesrepublik Deutschland entscheidend sind. Hierzu gehören zum Beispiel die schulische und berufliche Bildung, die Beschäftigung, die durchschnittliche Einkommenssituation und die Wohnverhältnisse. Nähert sich die mit sozialstatistischen Daten erfaßbare Situation der zugewanderten Bevölkerung derjenigen der Gesamtbevölkerung an, so ist dies ein Hinweis auf das Fortschreiten von Integration. Der vorliegende Bericht zeigt sowohl diese Fortschritte als auch die weiterhin bestehenden Problembereiche deutlich auf. Demnach ist die nach sozialstatistischen Daten erfaßbare Integration weit fortgeschritten. Segregationsprozesse in den oben genannten Bereichen zeichnen sich dennoch ab - auch darüber sowie über die notwendigen Maßnahmen geben der Bericht und die weiteren Veröffentlichungen der Beauftragten Auskunft.

2.1 Staatsangehörigkeit und kulturelle Orientierungen

In einer Welt, die als übergeordnete Gruppenidentifikation und wichtigstes politisches Ordnungskriterium die nationalstaatliche Zugehörigkeit hat, ist es selbstverständlich, daß die Frage

der Staatsangehörigkeit und der Einbürgerung von Zuwanderern als wichtiges Kriterium für Segregations- und Integrationsprozesse gilt. Die Aufnahmegesellschaft ist bestrebt zu kontrollieren, wer die volle rechtliche Gleichstellung erhält, indem sie Einbürgerungsregeln aufstellt. Für Zuwanderer stellt sich die Frage, was sie aufgrund des Wechsels der Staatsangehörigkeit „verlieren“ oder ablegen müssen. Denn Zuwanderung ist in den meisten Fällen keine vollkommen freiwillige Verlagerung des Lebensmittelpunktes in einen anderen Staat und eine andere Gesellschaft. Sind bei den einen Fluchtgründe zwingend, so waren bei der Mehrheit der Zuwanderer aus den ehemaligen Anwerbestaaten die Arbeitsmöglichkeiten ausschlaggebend. Die Auswanderung war also nicht motiviert von der Idee, vollständig in einer anderen Gesellschaft aufzugehen, sondern vielmehr funktional begründet. Die Option der Rückkehr - für die Mehrheit bleibt sie eine Fiktion -, die viele Zuwanderer der ersten Generation aufrecht erhalten, macht dies deutlich. Für viele der hier geborenen und aufgewachsenen Migranten spielt die Option der Rückkehr kaum mehr eine Rolle, aber das Herkunftsland der Eltern bleibt relevant. Denn dorthin führen verwandtschaftliche Beziehungen, oder das Herkunftsland bleibt dauerhaft eine mögliche, wenn auch wenig realistische Alternative für den Wohnort. Darüber hinaus bleiben die Beziehungen zum Herkunftsland der Eltern durch die Neuzuwanderung von Familienangehörigen und Ehegatten, bei Angehörigen aus EU-Staaten auch von Freunden und entfernteren Verwandten oder durch den mehrmaligen Wechsel des Residenzlandes von Familienangehörigen lebendig.

Die Ergebnisse der Repräsentativuntersuchung ‘95[1] zeigen insgesamt ein großes Interesse an der Annahme der deutschen Staatsangehörigkeit. Im Vergleich zu 1985 haben bei allen Befragungsgruppen mehr als dreimal so viele Menschen die Absicht, die deutsche Staatsangehörigkeit anzunehmen.[2] Bei Migranten aus EU-Staaten ist zu berücksichtigen, daß eine zunehmend rechtliche Gleichstellung mit deutschen Staatsangehörigen im Rahmen des europäischen Einigungsprozesses den Nutzen der Einbürgerung verringert. Für die Frage der Segregation sind die Gründe für das Desinteresse an der Einbürgerung von besonderem Interesse. Diejenigen Befragten, die bislang keine konkrete Absicht haben, sich einbürgern zu lassen - ein generelles Interesse an der Einbürgerung wurde nicht abgefragt - , nennen als Hauptgrund den Wunsch, Türke/Grieche/Italiener/Kroate/Serbe/Bosnier zu bleiben (71 %, Tabelle 298). Die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit stellt hingegen für eine weitaus kleinere Gruppe ein Hindernis dar (18 %, Tabelle 298, Mehrfachnennungen möglich). Es ist also offensichtlich nicht die Aufgabe der formalen, rechtlichen Beziehung zum Herkunftsstaat, die Einbürgerung verhindert, sondern vielmehr die Befürchtung, mit der Einbürgerung, die mit der bisherigen Staatsangehörigkeit in Verbindung gebrachten Orientierungen, Zugehörigkeiten und Interessen aufgeben zu müssen.

Diese Ergebnisse verdeutlichen zwei Aspekte:
Erstens ist die Debatte über die rechtliche Ausgestaltung der Einbürgerung von Zuwanderern und deren Interesse an einer bzw. Hinderungsgründe für eine Einbürgerung von einer grundsätzlichen Unklarheit geprägt. Die formale, rechtliche Beziehung zwischen Bürger und Staat in Form der Staatsangehörigkeit wird häufig gleichgesetzt mit anderen Zugehörigkeiten, Orientierungen und Bindungen. Von der einen Seite wird als Voraussetzung für die Einbürgerung die Aufgabe aller kulturellen, ethnischen oder religiösen Zugehörigkeiten und Orientierungen gefordert, die nicht als deutsch gelten - also einer vollständigen Assimilation. Diese Bedingung findet sich zwar nicht mehr in den rechtlichen Voraussetzungen für die Einbürgerung. Aber auch die Auffassung, daß Einbürgerung erst am Ende einer (erfolgreichen) Integration stehen soll, macht implizit die Aufgabe von Zugehörigkeiten und Orientierungen unterhalb der Ebene der Staatsangehörigkeit zur Voraussetzung für diese formale Bindung. Von der anderen Seite wird - auch aus der Gleichsetzung der formalen Bindung durch die Staatsangehörigkeit mit anderen Zugehörigkeiten heraus - das Recht auf zwei oder mehr Staatsangehörigkeiten gefordert, da nur dann kulturelle, ethnische oder religiöse Orientierungen beibehalten werden dürften und könnten. Bei beiden Positionen wird die Entscheidung für oder gegen Einbürgerung vorschnell als Kriterium für gesellschaftliche Integration bzw. Segregation verwendet. Nach Auffassung der Beauftragten erfordert das rechtliche Band der Staatsangehörigkeit jedoch nicht die Aufgabe kultureller, sprachlicher oder religiöser Orientierungen und Zugehörigkeiten, sondern die Zustimmung zu den verfassungsrechtlichen Prinzipien der demokratischen Gesellschaft. Diese Zustimmung müssen auch nicht-deutsche Staatsangehörige aufbringen, wenn sie dauerhaft in Deutschland leben wollen - mit dem Unterschied, daß sie aufgrund der ausländischen Staatsangehörigkeit von politischen Rechten ausgeschlossen bleiben.

Zweitens verweisen die oben genannten Ergebnisse darauf, daß in Deutschland auch zukünftig dauerhaft Menschen leben werden, die - unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit - nichtdeutsche Identitäten, kulturelle, ethnische oder religiöse Orientierungen und anderssprachige Kompetenzen haben. Dieser Tatsache muß heute nahezu jede Gesellschaft gerecht werden, da es kaum einen Nationalstaat gibt, der weitgehend ohne größere Gruppen von Zuwanderern lebt. Die Beauftragte unterstützt diesen Integrationsprozeß auf Seiten der Aufnahmegesellschaft zum Beispiel durch Veröffentlichungen, die über die kulturelle, ethnische und religiöse Vielfalt informieren[3] oder solche, die die Öffnung gesellschaftlicher Institutionen für Zuwanderer[4] fördern.

2.2 Sprache

Die Familiensprache bleibt für die Mehrheit der Migranten offensichtlich relevant. Bei der Repräsentativuntersuchung ‘95 (Tabellen 189-190) schätzten nur 5 % der Befragten ihre Kenntnis der Herkunftssprache als schlecht, sehr schlecht oder gar nicht vorhanden ein. Dies gilt auch für die - mehrheitlich hier aufgewachsenen oder geborenen - heute 15- bis 24jährigen. Im Vergleich zu 1985 haben sich die Kenntnisse der „Herkunftssprache“ kaum verschlechtert. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, daß diese Sprachkenntnisse meist nur im häuslichen Bereich, in der Freizeit oder in den Ferien genutzt werden. Sie sind im allgemeinen nicht so umfangreich und differenziert wie in den Herkunftsländern selbst, wo sie umfassend und in allen Lebensbereichen fortwährend angewandt und weiterentwickelt werden.

Die Pflege der Herkunftssprache hat an sich keine segregative Wirkung. Segregation entsteht dann, wenn die Kenntnisse der deutschen Sprache darunter leiden. Denn deutsche Sprachkenntnisse sind *die* Voraussetzung für die Integration in die grundlegenden Bereiche der Bildung, der Beschäftigung und der Teilnahme am gesellschaftspolitischen Leben. Sie sind auch Voraussetzung dafür, daß der Integrationsprozeß zweiseitig verlaufen, also die deutsche/ deutschsprachige Bevölkerung bzw. Migranten mit jeweils anderen Herkunftssprachen einbezogen werden können.

Die deutschen Sprachkenntnisse haben sich nach den Ergebnissen der Repräsentativuntersuchung ‘95 seit 1985 erheblich verbessert, vor allem bei den 15-24jährigen Befragten. Insgesamt geben zwischen 86 % und 94% der Befragten an, daß ihre Sprachkenntnisse den Anforderungen am Arbeitsplatz genügen (Tabelle 185). Dennoch verfügt nach Einschätzung der Interviewer nur fast die Hälfte aller Befragten über „perfekte“ oder „gute“ Sprachkenntnisse (Tabelle 184). Hierbei ist zu berücksichtigen, daß „perfekte“ Sprachkenntnisse von den meisten Menschen nur erworben werden können, wenn sie vollständig im entsprechenden Sprachumfeld aufwachsen und ihre gesamte Bildungslaufbahn in der Sprache stattfindet. Die Fortschritte der Folgegenerationen zeigen sich insbesondere bei den Kenntnissen der Schriftsprache: 82 % der italienischen, 79 % der griechischen, 74 % der türkischen und 60 % der Befragten mit einer Staatsangehörigkeit der jugoslawischen Nachfolgerepubliken im Alter von 15 bis 24 Jahren können Deutsch schreiben (Tabelle 186). Bei allen Befragten insgesamt werden jedoch noch erhebliche Defizite deutlich: 52 % der Staatsangehörigen aus den Nachfolgerepubliken des ehemaligen Jugoslawien, 59 % der Türken, 67 % der Italiener und 65 % der Griechen geben an, Deutsch schreiben zu können (Tabelle 185). Die Beherrschung der Schriftsprache ist vor allem für die jüngeren Generationen wichtig, die Zugang zu qualifizierten Berufen, zum Beispiel im Dienstleistungsbereich, suchen.

Das Fehlen von deutschen Sprachkenntnissen kann zu einem dauerhaften Segregationsmechanismus werden. Denn auch mangelnde Deutschkenntnisse bei Eltern wirken sich meist negativ auf die Kinder aus - nicht nur beim Spracherwerb. Eltern mit geringen deutschen Sprachkenntnissen setzen sich aufgrund der Sprachprobleme im allgemeinen weniger mit der sie umgebenden Gesellschaft, den Institutionen und den Meinungsbildungsprozessen, auseinander. Dadurch können sie ihren Kindern weniger Hilfe bei der Integration anbieten. Dies zeigt sich zum Beispiel häufig bei der Unkenntnis der Eltern über das Schul- und Berufsausbildungssystem in Deutschland, die mit dazu führen kann, daß für die Kinder nicht der richtige Ausbildungsweg gewählt wird. Auch besteht die Gefahr, daß aus Unkenntnis Vorurteile entstehen können. Familien, die ihre Kinder erst spät einreisen lassen oder deren Kinder überwiegend im sprachlichen Umfeld der Herkunftssprache aufwachsen, versperren diesen viele Chancen. Diese Jugendlichen und jungen Erwachsenen können zudem zu einer gesellschaftlichen Gruppe werden, die sich anhand von sprachlicher und kultureller oder ethnischer Zugehörigkeit abgrenzt. Das Eigenleben außerhalb der Gesellschaft kann sich dann auch zu einem Eigenleben gegenüber anderen Bevölkerungsgruppen entwickeln.

Segregationsmechanismen auf beiden Seiten müssen hier weiter abgebaut werden. Auf Seiten der Aufnahmegesellschaft ist es erforderlich, daß die Möglichkeiten des Erwerbs deutscher Sprachkenntnisse erweitert werden. Dies betrifft zum Beispiel die Angebote an Sprachkursen und die sprachliche Eingliederung von Seiteneinsteigern in den Schulen. Auch dürfen Sprachdefizite bei Kindern und Jugendlichen nicht dazu führen, daß ihnen Lernbehinderungen anderer Art unterstellt werden. Dies scheint nach den vorliegenden Untersuchungen[5] eine Ursache für die überdurchschnittliche Überweisung von Kindern mit ausländischem Paß an Schulen für Lernbehinderte zu sein. Hier müssen Mechanismen der institutionellen Diskriminierung abgebaut werden. Auf der anderen Seite müssen Migrantinnen und Migranten, insbesondere Eltern, dem Spracherwerb ihrer Kinder frühzeitig und ausreichend Aufmerksamkeit widmen, was am ehesten dann gelingen wird, wenn auch sie selbst frühzeitig die deutsche Sprache erlernen.

2.3 Schule

Die Schule ist einer der wichtigsten Lebensbereiche für den Integrationsprozeß von deutschen und ausländischen Kindern und Jugendlichen. Schule vermittelt objektive Kenntnisse und Fertigkeiten sowie Weltbilder und Wertvorstellungen. Ein Schulabschluß ist darüber hinaus die wichtigste Voraussetzung für den Einstieg in das Berufsleben, also für die formale Integration. Die Mehrheit der Kinder und Jugendlichen mit ausländischem Paß besucht deutsche Schulen. Einzelne Migrantenorganisationen fordern nationalitäten- oder religiösgebundene Schulen für ihre Kinder. Ein Blick auf die bereits vorhandenen nationalitätengebundenen und deutsch-aus-

ländischen Schulen ermöglicht eine Einschätzung ihrer Bedeutung für den Integrations- und Segregationsprozeß.

Griechische Nationalschulen werden von vielen jungen Griechinnen und Griechen in Deutschland besucht. In diesen Schulen erfüllen ausschließlich griechische Schüler und Schülerinnen ihre Schulpflicht in Deutschland. Die Lehrinhalte werden von einer Kommission der Griechischen Vertretung in Deutschland erstellt und orientieren sich am Schulsystem in Griechenland. Sowohl dem Deutschunterricht als auch dem Unterricht in Fremdsprachen werden nur wenig Platz eingeräumt; Religion hingegen ist Pflichtfach. Der Wechsel in das deutsche Schul- und Hochschulsystem kann nur erfolgen, wenn eine Schulklasse nachgeholt wird bzw. ein zweijähriges Studienkolleg zur Vorbereitung auf die Universität in Deutschland besucht wird. Grundsätzlich wird in den griechischen Nationalschulen keine Gefahr gesehen, da davon ausgegangen wird, daß dort keine Erziehungsvorstellungen vorherrschen, die den Prinzipien des Grundgesetzes und einer demokratischen Gesellschaft zuwiderlaufen. Am Beispiel der griechischen Nationalschulen werden dennoch Segregationsprozesse deutlich, die auch bei anderen nationalitätengebundenen Schulen greifen würden. An erster Stelle stehen die Nachteile für die Kinder und Jugendlichen selbst, wenn sie in das deutsche Ausbildungssystem überwechseln wollen: Entweder müssen sie ihre Ausbildung in Griechenland fortsetzen oder hier zusätzliche Schuljahre in Kauf nehmen. Der Übergang vom Schul- in das Ausbildungssystem, wird durch die elterliche Wahl einer nationalitätengebundenen Schule erschwert. Zum zweiten schränkt die Erziehung in einem rein griechischen Schulsystem die Auseinandersetzung mit den Institutionen, den politischen Prozessen und der Gesellschaft insgesamt, in der die Jugendlichen leben, ein. Darüber hinaus ist es in einem Staat, in dem der Zugang zu den öffentlichen Einrichtungen, also auch den Schulen, unabhängig von der Staatsangehörigkeit oder der ethnisch-kulturellen Zugehörigkeit erfolgt, ein Widerspruch, wenn Nationalschulen eben diesen Grundsatz mißachten.

Das elterliche Interesse an einer schulischen Bildung ihrer Kinder, die auch die eigene Sprache, Kultur, Religion und die Lebenserfahrung der Migration einbezieht, ist auf der anderen Seite berechtigt. Diese Möglichkeiten und Erfahrungen zu ignorieren, würde eine vollständige Assimilation zur Folge haben, die weder von Zuwanderern gefordert werden kann, noch aus psychologischen, pädagogischen, nicht zuletzt aber auch aus ökonomischen (Zusatzqualifikation) Gründen sinnvoll wäre. Die angemessene Berücksichtigung dieser Erfahrungen führt auch keineswegs zwangsläufig zu Segregation. Ein zukunftsweisendes Beispiel dafür sind die deutsch-italienischen Schulen, die bislang unter anderem in Berlin, Wolfsburg und Köln eingerichtet wurden. Sie sind grundsätzlich für alle Kinder zugänglich, unterliegen der hiesigen Schulaufsicht und sind deutschen Schulen gleichgestellt. Hier kann vorbildlich der zweiseitige Integrations-

prozeß ablaufen: Deutsche Kinder und Jugendliche lernen früh die Erfahrungen und Kompetenzen nicht-deutscher Mitschülerinnen und Mitschüler als gleichwertig einzuschätzen. Die italienischen Kinder und Jugendlichen verlieren nicht ihr kulturelles und sprachliches Erbe, sondern können dieses weiterentwickeln. Gleichzeitig erwerben sie deutsche Sprachkenntnisse, die für eine Berufsausbildung wichtig sind. Die kulturelle und sprachliche Zugehörigkeit wird nicht zum Kriterium der Abgrenzung zwischen Gruppen der zugewanderten Bevölkerung und der übrigen Gesellschaft.

2.4 Eigenethnische Strukturen

Eigenethnische Strukturen finden sich zum Beispiel in Wohnvierteln und bei Migrantenorganisationen. Diese Strukturen, die sich auch durch persönliche und familiäre Kontakte ergeben, können den Integrationsprozeß unterstützen. Insbesondere für Neuzuwanderer kann der Eingliederungsprozeß erleichtert werden, wenn sie diesen mit Hilfe von Menschen mit ähnlicher Erfahrung vollziehen und so die Funktionsweisen der Gesellschaft kennenlernen. Andererseits können aber genau diese Strukturen auch segregative Wirkungen entfalten, falls der Kontakt zur aufnehmenden Gesellschaft durch sie eher verhindert als vermittelt wird.

Migrantenorganisationen bilden sich aus politischen Gründen - sie wollen rechtliche und gesellschaftliche Verbesserungen für Migranten in Deutschland erreichen. Sie unterscheiden sich dadurch nicht von anderen Lobbygruppen der Gesellschaft. Andere Migrantenorganisationen widmen sich vor allem gemeinsamen kulturellen oder religiösen Aktivitäten und erteilen Sprachunterricht. Auch hier sind sie vergleichbar mit anderen Vereinen und Organisationen in Deutschland, die gemeinsame Interessen pflegen. Kulturell-ethnische Vereine haben oft auch die Funktion, den Zusammenhalt der Gruppe zu pflegen. Sie geben Halt und Unterstützung in einer kulturell und sprachlich anderen Umwelt und ermöglichen es, die eigene Identität zu stärken. Dies ist eine Voraussetzung für den Umgang mit anderen, für eine erfolgreiche Integration, kann jedoch umgekehrt Segregation befördern, wenn Kontakte zur Mehrheitsgesellschaft fehlen.

Im Bereich des Wohnens wurde festgestellt, daß Stadtviertel, in denen eine Konzentration von Bewohnern einer Nationalität mit der entsprechenden Infrastruktur, wie Treffpunkten oder Geschäften, vorhanden ist, zur Integration beitragen können. Sie ermöglichen Neuzuwanderern das Kennenlernen der umgebenden Gesellschaft. Segregation findet aber dann statt, wenn nicht ausreichend viele Bewohner den Sprung in die Institutionen der Gesellschaft außerhalb des Stadtviertels finden. Die Engpässe auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt erschweren diesen Schritt heute. Wenn hier segregative Tendenzen festgestellt werden, müssen sie nicht

zwangsläufig auf den mangelnden Willen zur Integration bei der deutschen oder ausländischen Bevölkerung zurückzuführen sein, sondern können ihre Ursache in den wirtschaftlichen Strukturveränderungen, das heißt in äußeren Faktoren, haben. Wer keine Wohnung oder Arbeitsstelle außerhalb des eigenethnischen Umkreises findet, wird sich auch überwiegend in der Freizeit und Nachbarschaft darin bewegen.

2.5 Freizeit und Nachbarschaft

Eine „neue Segregationstendenz“ zeigt die Repräsentativuntersuchung ’95 im Bereich des Freizeitverhaltens auf: „Eine (im türkischen Bevölkerungsteil durchaus erhebliche) Minderheit der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen lebt in der Freizeit ohne jeden Kontakt zu Deutschen“. [6]

Der geringe Kontakt zu Deutschen allein muß jedoch kein Beleg für bewußt gewählte Abgrenzung sein. Ob Freizeit- und Nachbarschaftskontakte mit Deutschen vorhanden sind, hängt auch vom Wohnumfeld oder von der Zugehörigkeit zu unterschiedlichen sozialen Gruppen ab. Die Umfrageergebnisse zeigen allerdings, daß 54 % der türkischen, 34 % derjenigen mit einer Staatsangehörigkeit der jugoslawischen Nachfolgerepubliken, 40 % der italienischen und 41 % der griechischen Befragten, die keine Freizeitkontakte zu Deutschen unterhalten, auch kein Interesse daran haben (Tabelle 206). Auch hat sich der Anteil derjenigen, die es vorziehen in einem Wohnviertel mit überwiegend ausländischer Bevölkerung zu wohnen, von 11 % auf 17 % in den letzten 10 Jahren erhöht. [7]

Die Umfrageergebnisse können nur wenig Auskunft über die Ursachen dieser Einstellungsveränderungen geben. Der oft als alleinige Begründung herangezogenen ‘Diskriminierung und Ausgrenzung durch die deutsche Bevölkerung’ stimmen die Befragten nur sehr bedingt zu: Im Vergleich zu 1985 nehmen weitaus mehr Befragte an, daß Deutsche Kontakt zu ihnen wünschen. Die Gründe für die soziale Segregation sind also eher in der Bevorzugung des Umgangs mit Menschen gleicher kultureller und sprachlicher Zugehörigkeit zu suchen.

3. Annäherung an Ursachen für Segregation

Dort, wo es zu einer problematischen Verfestigung von Segregationsprozessen kommt, müssen die Ursachen festgestellt und abgebaut werden. Integrationsbarrieren auf der einen Seite wirken sich als Segregationsmechanismen für die andere Seite aus: Fremdenfeindlichkeit, strukturelle und individuelle Diskriminierung sowie unzureichende Integration der sprachlichen und kulturellen Kompetenzen führen zuerst zur Ausgrenzung von Gruppen entlang ethnischer,

kultureller und/oder religiöser Linien und in der Folge zu deren Rückzug.[8] Jedoch sind die Integrationsbarrieren der Aufnahmegesellschaft nicht allein Ursache für segregative Tendenzen. Neben gesamtwirtschaftlichen Strukturveränderungen spielen auf Seiten der zugewanderten Bevölkerung individuelle Vorzüge in der Lebensgestaltung und auch ein gewachsenes Selbstbewußtsein, als Gruppe eigene Lebensräume und Interessenvertretungen zu schaffen, eine Rolle. Aber auch unter Migranten gibt es - ebenso wie bei Deutschen - Einzelne und Gruppen, die die eigene nationale, kulturelle oder religiöse Zugehörigkeit überhöhen.

Auswirkungen auf Segregations- und Integrationsprozesse, auch in Deutschland, haben die immer enger werdenden weltweiten Verflechtungen: Grenzöffnungen haben verstärkt Migration zur Folge; die politischen Verbindungen zwischen Herkunftsland und Residenzland werden enger; die Medien tragen dazu bei, daß Ereignisse im Herkunftsland oft zeitgleich im Residenzland bekannt werden. Konflikte in den Herkunftsländern können sich dadurch auf die ethnische und politische Identifikation von einzelnen und Gruppen im Residenzland auswirken. In Deutschland haben sich diese Entwicklungen besonders bei den Auswirkungen des türkisch-kurdischen Konfliktes gezeigt. Eine Untersuchung über die Auswirkungen von Herkunftskonflikten auf Migranten türkischer Staatsangehörigkeit und Migranten aus den Nachfolgerepubliken des ehemaligen Jugoslawien zeigt, daß weder individuelle Diskriminierung durch die Aufnahmegesellschaft noch tatsächliche Konflikte zwischen den Gruppen in Deutschland maßgeblich zur Segregation in Form einer gegenseitigen ethno-politischen Abgrenzung führt. Vielmehr sind es die persönliche Betroffenheit und die von anderen eingeforderte Stellungnahme zum Konflikt, die zur Identifikation mit einer der Konfliktparteien beitragen. Die emotionale Verbindung zum Herkunftsland, zu dort lebenden Verwandten, die politischen Verbindungen zwischen Herkunfts- und Residenzland, aber auch die gezielte Einflußnahme politischer Organisationen auf hier lebende Migranten, tragen zu Segregationsprozessen bei. Eine gefährliche Entwicklung nehmen diese Prozesse, wenn die Situation im Herkunftsland als identisch mit der im Residenzland betrachtet wird und der Konflikt hier stellvertretend mit den Mitteln ausgetragen wird, die im Herkunftsland angewandt werden. Dies schadet nicht nur den Betroffenen selbst, sondern stößt auf berechtigte Ablehnung der übrigen Bevölkerung. Zu einer Verfestigung der Konfliktlinien trägt aber auch die „Ethnisierung“ des Konfliktes bei, wenn also die ethnisch-kulturellen Zugehörigkeiten als Ursache für einen politischen Konflikt betrachtet werden. Denn „ethnisierte“ Konflikte versperren sich fast jeder gesellschaftspolitischen Lösung. Letztendlich muß es auch den indirekt vom Konflikt Betroffenen darum gehen, ihr Leben in Deutschland dauerhaft zu gestalten. Dafür müssen nicht die Augen vor den Konflikten im Herkunftsland geschlossen werden, entscheidend ist aber, die Regeln der gewaltfreien politischen Auseinandersetzung einzuhalten.

4. Abschließende Betrachtung

Das Bild der sogenannten Segregationsprozesse ist nicht eindeutig. Bei den oben genannten Beispielen handelt es sich zum Teil um individuelle Präferenzen bei der Lebensgestaltung, zum Teil gibt es aber auch Hinweise auf die gesellschaftliche Institutionalisierung ethnisch-kultureller Unterschiede. Diesen Tendenzen kann entgegengewirkt werden, wenn erstens Segregationsmechanismen der Aufnahmegesellschaft abgebaut werden, zweitens gesellschaftliche Bereiche und Konflikte nicht „ethnisiert“ werden und drittens auch kulturelle Integration als zweiseitiger Prozeß stattfindet.

Die „Ethnisierung“ gesellschaftlicher Probleme und Konflikte erfolgt dann, wenn die nationalstaatliche Zugehörigkeit oder kulturell-ethnische Herkunft vorschnell als Erklärungsmuster für Konflikte herangezogen oder als Rechtfertigung für Verhalten genutzt wird. So hat die wirtschaftliche und berufliche Unterschichtung von Teilen der zugewanderten Bevölkerung ihre Ursache nicht in der kulturellen Orientierung, sondern in den Charakteristika der Arbeitsmigration und in der heutigen wirtschaftlichen Situation, die sozialen Aufstieg besonders erschwert. Hinzu kommen bewußt oder unbewußt angewandte diskriminierende Strukturen und Praktiken, die zu einem dauerhaften Ausschluß von Zuwanderern aus dem Arbeitsleben und wichtigen gesellschaftlichen Institutionen führen können. „Ethnisierung“ würde auch dann gefördert werden, wenn gesellschaftliche und politische Rechte und Pflichten an die kulturelle oder ethnische Zugehörigkeit geknüpft würden. Dies widerspricht dem Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes und würde die gegenseitige Abgrenzung zwischen Minderheiten und Mehrheit fördern.

Auf der anderen Seite zeigen die genannten Untersuchungen, daß kulturell-ethnische und sprachliche Zugehörigkeit für viele Migranten weiterhin eine wichtige Rolle spielen. Wenn diese Orientierungen keine Aufnahme in die vorhandenen gesellschaftlichen Institutionen finden, besteht die Gefahr, daß sich eigenethnische und -religiöse Strukturen in wichtigen Lebensbereichen verfestigen. Dies kann von der Überhöhung eigener Gruppenzugehörigkeit bei gleichzeitiger Abwertung anderer Gruppenzugehörigkeiten begleitet sein. Die Bereiche Kindergarten und Schule sind wichtige Einrichtungen für die Sozialisation. Hier sollten die sprachlichen, kulturellen und religiösen Kompetenzen von Kindern und Jugendlichen mit ausländischem Paß gleichwertig zu den Kompetenzen deutscher Kinder und Jugendlicher behandelt werden.

Die Anerkennung der Werte des Grundgesetzes bildet den gemeinsamen Nenner für alle in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Menschen wie auch für die gesellschaftlichen Institutionen. Pluralismus, demokratische Normen, gewaltfreie Austragung politischer Konflikte, der Gleichheitsgrundsatz und die Rechtsstaatlichkeit müssen unabhängig von kulturellen, ethnischen oder religiösen Orientierungen gelten - sowohl für Deutsche als auch für Migranten. Auf

dieser Basis können sich die in pluralistischen Gesellschaften notwendigen Segregations- und Integrationsprozesse vollziehen, ohne zu schwerwiegenden gesellschaftspolitischen Problemen zu führen.

Schluß

Die Aufgabe dieses Berichtes ist es, die seit Dezember 1995 erfolgten Veränderungen und aktuellen Entwicklungen bezüglich der Lage der ausländischen Bevölkerung in Deutschland darzustellen. Darüber hinaus werden Empfehlungen gegeben, wie - im Sinne von nächsten Schritten - die Lage der ausländischen Bevölkerung verbessert werden kann. Will man die Ergebnisse dieses dritten Berichtes zusammenfassend skizzieren, so sind als Resümee unterschiedliche Entwicklungslinien festzuhalten.

Die den Aufenthalt der ausländischen Bevölkerung regelnden gesetzlichen Grundlagen im Ausländergesetz wurden nach längerer Diskussion in Bundestag und Bundesrat in einigen Punkten verändert. Dabei wurden Verbesserungen des Status der rechtmäßig hier lebenden Migranten erreicht. Im Ausweisungsrecht für Straftäter wurden Regelungen verschärft.

Im Berichtszeitraum wurden verschiedene migrationspolitische Impulse gegeben. Durch die Vorlage verschiedener Gesetzentwürfe ist Bewegung in die Diskussion um eine Regelung von Zuwanderung und Integration gekommen.

Neue Akzente wurden auch im Bildungsbereich gesetzt. Der Beschluß der Kultusministerkonferenz „Interkulturelle Bildung und Erziehung“ empfiehlt zum einen die Einführung von Erfahrungen und Überlegungen interkultureller Erziehung in den Unterricht, zum anderen die Aufnahme des muttersprachlichen Unterrichts in den Regelunterricht. Hiermit wird gesellschaftlichen Änderungen Rechnung getragen. In der pädagogischen Diskussion sind strukturelle Gegebenheiten ins Blickfeld gerückt, die zu Benachteiligungen ausländischer Schülerinnen und Schüler führen. Dieser neue Ansatz ergänzt die bisherigen nicht nur um eine weitere Erklärung für die z. T. geringeren Bildungserfolge der Schülerinnen und Schüler mit ausländischem Paß, sondern legt auch andere Handlungsnotwendigkeiten zum Abbau von Benachteiligungen nahe.

Das Interesse an Fragen der gesundheitlichen Versorgung von Migranten und Migrantinnen hat zugenommen. Projekte konnten sich etablieren und damit neue Strukturen geschaffen werden.

In den letzten Jahren wurde der Gruppe der älteren Migrantinnen und Migranten große Aufmerksamkeit zuteil. Viele Projekte, die Konzepte zur Versorgung der älterwerdenen Migrantinnen und Migranten erforschen bzw. erforscht haben, werden durchgeführt bzw. wurden vor kurzem abgeschlossen. Nun müssen dort gewonnene Erkenntnisse von den zuständigen Stellen umgesetzt werden.

Zur Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Antisemitismus sind neben zahlreichen nationalen Projekten, die sich seit vielen Jahren beharrlich dieser Aufgabe widmen, Aktivitäten der europäischen Ebene zu verzeichnen. Das Europäische Jahr gegen Rassismus zeugt davon, mehr noch die Einrichtung einer europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit mit Sitz in Wien.

Belege für die Behauptung, daß Integration gescheitert sei, liefert dieser Bericht nicht. Wohl aber macht er deutlich, daß die Integration als gemeinsamer, wechselseitiger Prozeß der deutschen und ausländischen Bevölkerung ein schwieriger und langwieriger Prozeß ist. Er umfaßt auch Entwicklungen, die auf den ersten Blick dem Ziel zuwiderzulaufen scheinen oder gar desintegrativ wirken. Überlegungen dazu wurden im Kapitel Integration II angestellt. Der Bericht liefert auch Beispiele dafür, daß der Prozeß der Integration zuweilen konflikthaft verläuft und bei strittigen Punkten das Aushandeln eines Konsenses notwendig macht. Neben den positiven Seiten, der materiellen und kulturellen Bereicherung der Gesellschaft, bedeutet dieser Prozeß für alle Beteiligten immer auch Anstrengung und Enttäuschung. Insbesondere eine Ent-Täuschung über Zielvorstellungen und deren Realisierung. Beides muß ständig kritisch überdacht und verbessert werden. Äußerungen, die nahelegen, man könne, wenn Integrationsbemühungen nicht die gewünschten Früchte tragen, künftig auf entsprechende Anstrengungen verzichten, führen in die Irre. Zu dem Bemühen, verschiedene Gruppen dieser Gesellschaft zu einem kohärenten Gefüge zu integrieren, gibt es keine Alternative.

Anmerkungen

I. Daten und Fakten

[1] Im Volkszählungsjahr 1987 gab es zwischen Volkszählungsergebnis (4,1 Mio Ausländer) und Zählung des Ausländerzentralregisters (4,7 Mio Ausländer) eine Differenz von etwa 600.000 Ausländern. Über die Gründe der Differenz können nur Vermutungen angestellt werden. Eine Vermutung ist, daß Ausländer das Bundesgebiet auch ohne Abmeldung wieder verlassen haben. Es ist deshalb sehr wahrscheinlich, daß die wirkliche Zahl der sich legal im Bundesgebiet aufhaltenden Ausländer niedriger ist als im Ausländerzentralregister ausgewiesen.
In der Gesamtzahl von 7,314 Mio sind auch 590 589 ausreisepflichtige Ausländer, das sind Personen, die von Ausweisungs- oder Abschiebemaßnahmen betroffen oder geduldet sind, enthalten.

[2] Das Ausländergesetz differenziert den Aufenthaltsstatus entsprechend dem Zweck des jeweiligen Aufenthalts:

- Die *Aufenthaltsbewilligung* ist eine Aufenthaltsgenehmigung, die den Aufenthalt auf einen ganz konkreten Zweck beschränkt. Nach Wegfall dieses Zwecks müssen Ausländer die Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich wieder verlassen. So erhalten ausländische Studierende, die aus entwicklungspolitischen Gründen in der Bundesrepublik Deutschland studieren dürfen, auf Antrag eine Aufenthaltsbewilligung, die einen Aufenthalt nur zur Durchführung des Studiums zuläßt.
- Die *befristete Aufenthaltserlaubnis* ist eine Grundlage für einen Daueraufenthalt. Mit Zunahme der Aufenthaltsdauer verfestigt sich der Aufenthalt.
- Die *unbefristete Aufenthaltserlaubnis* ist die erste Stufe der Verfestigung des Aufenthalts. Unter weiteren Voraussetzungen kann sie nach fünfjährigem Besitz der befristeten Aufenthaltserlaubnis beantragt und erteilt werden.
- Die *Aufenthaltsberechtigung* ist im Rahmen des Ausländergesetzes der beste und sicherste Aufenthaltsstatus. Sie kann unter weiteren Voraussetzungen nach achtjährigem Besitz einer Aufenthaltserlaubnis auf Antrag erteilt werden.
- Die *Aufenthaltsbefugnis* ist ein Aufenthaltsstatus, der insbesondere aus humanitären Gründen erteilt wird. Die Aufenthaltsbefugnis wird in der Praxis vor allem Bürgerkriegsflüchtlingen auf Antrag erteilt. Die Verlängerung der Aufenthaltsbefugnis hängt grundsätzlich davon ab, ob die humanitären Gründe weiter bestehen. Nach achtjährigem Besitz einer Aufenthaltsbefugnis kann jedoch eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erteilt werden.
- Die *Duldung* ist keine Aufenthaltsgenehmigung, sondern hat nur den Inhalt, daß der Staat auf eine Abschiebung der Ausländer verzichtet. Sie kann auf Antrag erteilt werden, wenn ein Ausländer eigentlich rechtlich verpflichtet ist, die Bundesrepublik Deutschland zu verlassen, er aber nicht abgeschoben werden kann, weil dem rechtliche oder tatsächliche Hindernisse entgegenstehen (Beispiel: Der Heimatstaat will den Ausländer nicht aufnehmen, oder im Heimatstaat droht dem Ausländer die Todesstrafe).
- Neben dem genannten Aufenthaltsstatus des Ausländergesetzes gibt es noch die *Aufenthaltsgestattung*. Sie ist der Aufenthaltsstatus, den Asylbewerbende zur Durchführung des Asylverfahrens in der Bundesrepublik Deutschland auf Antrag erhalten. Werden Asylbewerbende als Asylberechtigte im Sinne des Grundgesetzes anerkannt, erhalten sie eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis; werden sie als Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt, erhalten sie eine Aufenthaltsbefugnis.

[3] Unter 16jährige Staatsangehörige der Türkei, Tunesien, Marokko und dem ehemaligen Jugoslawien waren Ende 1995 von der Aufenthaltserlaubnis befreit.

[4] Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.): Repräsentativuntersuchung ‘95, Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin, Bonn, Mannheim 1995, S. 386 - 392. Im folgenden „Repräsentativuntersuchung ’95“.
Die Untersuchung wurde bei jeweils rund 1.000 türkischen, ehemals jugoslawischen, italienischen und griechischen Staatsangehörigen in den alten Bundesländern und im Westteil Berlins durchgeführt. Bei der Wertung der Umfrageergebnisse muß berücksichtigt werden, daß in die Gruppe der ehemaligen jugoslawischen Staatsangehörigen (eine Differenzierung in die jetzt gültigen Staatsangehörigkeiten wurde nicht vorgenommen) auch Bürgerkriegsflüchtlinge einbezogen wurden, deren Einstellungen situationsbedingt von den dauerhaft hier lebenden ausländischen Staatsangehörigen abweichen. Auch wurden keine Selbständigen und Asylsuchenden befragt. Weitere Befragungsgruppen der Repräsentativuntersuchung sind 514 ehemalige vietnamesische Vertragsarbeitnehmer in den neuen Bundesländern und in Ostberlin sowie 528 polnische Werkvertragsarbeitnehmer, Gastarbeitnehmer und Saisonarbeiter in der gesamten Bundesrepublik Deutschland.

[5] Das deutsche Ausländer- und Asylrecht unterscheidet folgende Gruppe von Flüchtlingen:

- *Asylberechtigte* wurden nach Artikel 16 GG bzw. Artikel 16a GG als politisch Verfolgte anerkannt. Sie haben den Nachweis erbracht, daß sie von gezielten Verfolgungsmaßnahmen durch staatliche Organe im gesamten Gebiet ihres Herkunftslandes betroffen sind.

- Wer über einen "sicheren Drittstaat" einreisen will oder bereits eingereist ist, kann sich nicht auf das Grundgesetz berufen, sondern wird an der Grenze zurückgewiesen bzw. - sofern der Transitstaat identifiziert und aufnahmebereit ist - dorthin zurückgeschoben. Als "sichere Drittstaaten" gelten alle EU-Mitgliedsländer sowie z.Z. Polen, die Schweiz, die Tschechische Republik und Norwegen. Die Bundesrepublik Deutschland ist somit von einem Gürtel potentieller Rücknahmeländer umgeben.

- Das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli1951 (Genfer Flüchtlingskonvention - GFK) definiert als *Konventionsflüchtling* eine Person, die sich aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtung nicht in Anspruch nehmen will. Der von der GFK erfaßte Personenkreis wird von den Signatarstaaten als schutzbedürftig anerkannt; in den meisten dieser Länder bilden allein Konventionsflüchtlinge den Personenkreis der "politisch Verfolgten", da sie dem Artikel 16a GG entsprechende Regelungen nicht kennen. Die in Tabelle 9 dokumentierten Zahlen des Bundesministeriums des Innern über ausländische Flüchtlinge in der Bundesrepublik Deutschland enthalten jedoch keine Angaben über Konventionsflüchtlinge.

  Über die Anzahl der Ausländerinnen und Ausländer, bei denen die Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 Ausländergesetz (AuslG) festgestellt wurde, liegen lediglich Schätzzahlen vor, die aber die ungefähre Größenordnung angeben dürften. Demnach betrug die Anzahl der Personen, denen Abschiebeschutz nach § 51 Abs. 1 AuslG bei Ablehnung der Asylanerkennung gewährt wurde, im Jahr 1991 rund 554, 1992 lag sie bei 849 und für 1993 bei 2.436 und 1994 9.986 Personen. Anerkennungen durch Gerichtsentscheidung sind in diesen Zahlen nicht enthalten.

- *Kontingentflüchtlinge* sind im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge. Ihnen wird ein dauerhaftes Bleiberecht in der Bundesrepublik Deutschland gewährt, ohne daß sie sich zuvor einem Anerkennungsverfahren unterziehen mußten.

  Ausgehend von einer Erklärung des „Runden Tisches“ der ehemaligen DDR am 6. Februar 1990 beschloß die Regierung de Maizière im Juli 1990: „Die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik gewährt zunächst in zu begrenzendem Umfang ausländischen jüdischen Bürgern, denen Verfolgung oder Diskriminierung droht, aus humanitären Gründen Aufenthalt.“ Die Bundesregierung übernahm nach dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland durch einen Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz vom 9. Januar 1991 die bis zum 10. November 1991 als Touristen eingereisten sowjetischen Juden unter Anwendung des „Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge“ vom 22. Juli 1980, des sogenannten „Kontingentflüchtlingsgesetzes“. Diese Menschen erhielten so eine unbegrenzte Aufenthaltserlaubnis.
  Einreisen nach dem 10. November 1991 waren und sind an ein Antragsverfahren gebunden, das aus dem Herkunftsland betrieben werden muß. Das Kontingent selbst ist quantitativ nicht begrenzt. Die Zuweisung der Anträge an die Bundesländer durch das Bundesverwaltungsamt bzw. die Aufnahme dieses deshalb auch „Quasi-Kontingentflüchtlinge“ genannten Personenkreises durch die einzelnen Bundesländer erfolgt im Verhältnis zu deren Aufnahmefähigkeit nach Eingang der schriftlichen Aufnahmezusage des Bundeslandes.
  Mit dem Status eines „Kontingentflüchtlings“ sind neben dem Anspruch auf die unbegrenzte Aufenthaltserlaubnis und die ebenfalls unbefristete besondere Arbeitserlaubnis Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz (Sprachkurse, gegebenenfalls Eingliederungshilfen), aber bei Zuwanderern im Rentenalter keine Rentenansprüche verbunden. Ihr Anspruch auf Sozialhilfe ist auf das Bundesland, das sie aufgenommen hat, begrenzt.
  Eine wesentliche Rolle bei der großzügigen Ausgestaltung dieser Zuzugsregelung spielte der Gesichtspunkt der Erhaltung der Lebensfähigkeit jüdischer Gemeinden in Deutschland. Eine besondere Statistik über die an jüdische Migranten erteilten Visa wird nicht geführt. Erfaßt werden die Einreisen. Bis zum 28. Februar 1997 lagen nach Angaben des Bundesverwaltungsamtes 130 851 Anträge vor, 97 481 Personen hatten die Aufnahmezusage eines Landes erhalten, 59 847 waren gemäß dieser Zusage eingereist.

- Für *Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge* wurde durch eine Änderung des Ausländergesetzes mit Wirkung vom 01. Juli1993 die Möglichkeit einer vorübergehenden Aufnahme ohne Einzelfallprüfung geschaffen. Der für sie vorgesehene Status ist an die Bedingung gebunden, daß ein Asylantrag nicht gestellt oder zurückgenommen wurde; auch besteht kein Anspruch auf Aufenthalt an einem bestimmten Ort oder in einem bestimmten Bundesland. Da noch keine Einigung auf einen Modus der Kostenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden erzielt wurde, ist das Gesetz noch immer nicht umgesetzt worden. Die Angaben in Tabelle 9 beziehen sich ausschließlich auf Bürgerkriegsflüchtlinge aus Republiken des ehemaligen Jugoslawien, speziell aus Kroatien und Bosnien-Herzegowina.

- *De facto-Flüchtlinge* sind die größte Flüchtlingsgruppe. Diese Personen haben entweder keinen Asylantrag gestellt oder ihr Asylantrag ist abgelehnt worden. Ihre Abschiebung wurde vorübergehend ausgesetzt, weil im Herkunftsland eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht oder weil dringende

humanitäre bzw. persönliche Gründe ihre vorübergehende weitere Anwesenheit im Bundesgebiet erforderlich machen.

- In den Angaben zur Anzahl der *Asylbewerberinnen und Asylbewerber* sind auch Folge- und Mehrfachanträge enthalten.

- *Heimatlose Ausländer/innen* werden in der Statistik des Bundesministeriums des Innern ebenfalls unter die Kategorie der Flüchtlinge gefaßt. Dabei handelt es sich vor allem um Personen, die während des Zweiten Weltkrieges verschleppt wurden (displaced persons) sowie um Nachkommen dieser Personen.

[6] Vgl. Berechnung von Kees Groenendijk, Juristische Fakultät, Katholische Universität Nijmwegen, Niederlande.

[7] MARPLAN: Ausländer in Deutschland 1996, Soziale Situation, Offenbach/Main 1996, S. 46
Diese jährlich durchgeführte Studie erforscht die soziale Situation von Griechen, Italienern, ehemaligen Jugoslawen, Spaniern und Türken, die in den alten Bundesländern einschließlich West-Berlin leben. Somit werden zwei Drittel der ausländischen Bevölkerung ab 15 Jahren repräsentiert.

[8] Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.): Repräsentativuntersuchung ‘95, a.a.O., S. 412 ff.

[9] Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke und der Gruppe der PDS, Ausländerfeindliche und rechtsextremistische Ausschreitungen in der Bundesrepublik Deutschland im Monat Januar 1997, BT-Drs. 13/7399 und diess. im Monat Februar 1997, BT-Drs. 13/7397, im Monat März 1997, BT-Drs. 13/7574, im Monat April 1997, BT-Drs. 13/8001, im Monat Mai 1997, BT-Drs. 13/8054, im Monat Juni 1997, BT-Drs. 13/823.

II. Bildung und Beruf

[1] Zur näheren Betrachtung der Bildungsbe(nach)teiligung von ausländischen Jugendlichen siehe: Die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer (Hg.): In der Diskussion: Integration oder Ausgrenzung? Zur Bildungs- und Ausbildungssituation von Jugendlichen ausländischer Herkunft, Nr. 7, Bonn 1997.

[3] Vgl. dazu Ursula Boos-Nünning: Berufsausbildung von Jugendlichen ausländischer Herkunft. In: Jugend Beruf Gesellschaft. Zeitschrift für Jugendsozialarbeit, Bonn, 45. Jg. (1994), Heft 3, S. 156-157.

[3] Zitiert nach Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Wochenbericht 23/97, Berlin, 5. Juni 1997, S. 422.

[4] Vgl. dazu Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (Hg.): Berufsbildungsbericht 1997, S. 53 ff

[5] Siehe dazu Klaus Klemm: Erfolg und strukturelle Benachteiligung ausländischer Schüler im Bildungssystem. In: Sigrid Luchtenberg, Wolfgang Nieke (Hg.): Interkulturelle Pädagogik und Europäische Dimension: Herausforderungen für Bildungssystem und Erziehungswissenschaft, Münster/New York 1994, S. 185. Auch die im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung durchgeführte Repräsentativuntersuchung ´95 kommt zum Ergebnis, daß ein Drittel der jungen Ausländer (15-24jährige) trotz ihrer Bemühungen keine betriebliche Berufsausbildung in Deutschland aufnehmen konnte und die jungen Frauen bei ihren Bemühungen um eine Berufsausbildung sehr viel erfolgloser gewesen sind als die jungen Männer. Vgl. dazu Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.): Repräsentativuntersuchung ´95, a.a.O., S. 28.

[6] Siehe zur Benachteiligung von Nichtdeutschen im Öffentlichen Dienst insbesondere Die Ausländerbeauftragte des Landes Bremen: Vor allem zuständig für deutsche Sauberkeit. Ausländische Beschäftigte im Öffentlichen Dienst, Bremen, Dezember 1995.

[7] Vgl. zu strukturellen Benachteiligungen in der Bildungsbeteiligung von ausländischen Jugendlichen insbesondere Die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer (Hg.): In der Diskussion: Integration oder Ausgrenzung?, a.a.O..

[8] In der im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung durchgeführten Repräsentativuntersuchung ‘95 hatten 11 % der befragten ausländischen Jugendlichen (N=1023, Altersgruppe 15-24 Jahre) den Eindruck, daß der Arbeitgeber sie als Ausländer ausdrücklich abgelehnt hat. Siehe dazu Repräsentativuntersuchung ‘95, a.a.O., S. 38 und S. 40 (Tabelle 20). Hinsichtlich der Ursachen von geringer Beteiligung ausländischer Jugendlicher an Ausbildung erwähnt das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung u. a. auch die Rolle von Ausbildungsbetrieben und betont: „Es gibt vereinzelt aber auch Vorbehalte bei den Anbietern von Ausbildungsplätzen gegenüber jungen Ausländern.“ Zitiert nach: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Wochenbericht 23/97, a.a.O., S. 427.

[9] Siehe Näheres dazu insbesondere Günter Kühn: Berufliche Eingliederung von Ausländern durch Weiterbildung. In: Deutscher Wirtschaftsdienst (Hg.): Handbuch Personalentwicklung und Training. Ein Leitfaden für die Praxis, Köln, 16. Ergänzungslieferung, Oktober 1993, S. 122-123; derselbe: Umschulung von ausländischen Arbeitnehmern - Am Beispiel zweier Modellversuche zur beruflichen Qualifizierung von Ausländern, Berlin, Bonn 1992; Dagmar Beer-Kern: Lern- und Integrationsprozeß ausländischer Jugendlicher in der Berufsausbildung. Berichte zur beruflichen Bildung 151, Berlin 1993.

[10] Die Jugendlichen erhalten in kaufmännischen, Elektro- und Metallberufen eine Ausbildung im Rahmen des dualen Ausbildungssystems, die mit einer Prüfung vor einer Industrie- und Handelskammer oder der Handwerkskammer abgeschlossen wird. Zusätzlich werden muttersprachlicher Fachunterricht erteilt und ein mehrwöchiges Betriebspraktikum im Ausland absolviert. Die in Deutschland erworbenen Bildungsabschlüsse sowie die binational ausgestellten Abschlußzertifikate über die Teilnahme am muttersprachlichen Fachunterricht und am Praktikum im Ausland werden in den Partnerstaaten anerkannt. Bisher wurden 28 Projekte durchgeführt bzw. sind in Durchführung, an denen mehr als 2 300 Jugendliche teigenommen haben bzw. teilnehmen. Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und der ESF haben hierfür insgesamt rund 30 Mio DM aufgewendet.

[11] Vgl. dazu Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland: Empfehlung „Interkulturelle Bildung und Erziehung in der Schule“. Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 25. Oktober 1996.

[12] Siehe dazu Näheres insbesondere Die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer (Hg.): In der Diskussion: Integration oder Ausgrenzung?, a.a.O.; Frank-Olaf Radtke: Bildungsbeteiligung von Migrantenkindern, Bielefeld, Frankfurt a. M., November 1996; derselbe: Seiteneinsteiger - Über eine fragwürdige Ikone der Schulpolitik. In: Kurt Beutler u. a. (Hg.): Jahrbuch für Pädagogik 1996. Pädagogik in multikulturellen Gesellschaften, Frankfurt a. M., Berlin, Bern, New York, Paris, Wien 1996, S. 49-63.

[13] Vgl. dazu Ursula Boos-Nünning: Zur Beschäftigung von Jugendlichen ausländischer Herkunft. Chancen und Möglichkeiten der Weiterentwicklung. In: Ralph Kersten u. a. (Hg.): Ausbilden statt Ausgrenzen. Jugendliche ausländischer Herkunft in Schule, Ausbildung und Beruf, Frankfurt/Main 1996, S. 71-94.

[14] Vgl. dazu Mona Granato: Berufsausbildung Jugendlicher ausländischer Herkunft im europäischen Kontext. In: Ralph Kersten u.a. (Hg.), a.a.O., S. 45-69.

[15] Vgl. dazu Daten des Statistischen Bundesamtes zu ausländischen Studenten im Wintersemester 1994/95.

[16] Vgl. dazu Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (Hg.): Die wirtschaftliche und soziale Lage der ausländischen Studierenden in Deutschland. Ergebnisse der 14. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, Bonn 1996, S. 24.

[17] Ebenda, S. 37 ff; vgl. dazu auch Zentrum für Türkeistudien (Hg.): Der Studienwahlprozeß bei türkischen Bildungsinländern an Hochschulen des Landes NRW, Opladen 1996, S. 45f, S. 60-62. Nach dieser Studie decken 66% der befragten türkischen Bildungsinländer in NRW ihre Lebenshaltungskosten aus eigener Erwerbstätigkeit (S. 61); 53% der Befragten finanzieren ihr Studium durch BAföG (S. 60).

[18] Siehe Näheres dazu ebenda, S. 53-58; Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (Hg.): Situation türkischer Studenten und Hochschulabsolventen in Deutschland. Untersuchung des Zentrums für Türkeistudien mit besonderer Berücksichtigung der Bildungsinländer, Bonn 1994.

[19] Diese Einschätzung teilt auch der Bundesverband Türkischer Studierendenvereine (Berlin) in seinem umfassenden Papier „Probleme der türkischen Studierenden und AbsolventInnen und Lösungsansätze“ und schlägt eine verstärkte Berücksichtigung der nichtdeutschen Absolventen bei den Stellenausschreibungen des Öffentlichen Dienstes vor.

[20] Vgl. dazu Abschlußbericht der studentischen Forschungsgruppe: Die Situation der ausländischen Studierenden an der Universität Gesamthochschule Kassel, Kassel, Dezember 1996, S. 26-41.

[21] Die Gesamtzahl der Studierenden aus dem ehemaligen Jugoslawien teilt sich nach den Angaben des Statistischen Bundesamtes wie folgt auf:

Bosnien-Herzegowina:	900
Kroatien:	2 018
Slowenien:	287
Übrige Gebiete Jugoslawiens:	4 918
Mazedonien:	36

[22] Die abnehmende Attraktivität deutscher Hochschulen für ausländische Studierende wird auch in unterschiedlichen empirischen Studien bestätigt, die sich eingehend mit den Erwartungen ausländischer Studierender und mit deren Erfahrungen mit dem deutschen Hochschulsystem und den Studienbedingungen auseinandersetzen sowie die Entwicklung in Deutschland mit der Entwicklung in konkurrierenden Staaten vergleichen. Vgl. dazu Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung: Mobilität des wissenschaftlichen Nachwuchses und die Attraktivität des Wissenschaftsstandortes Deutschland für Interessenten aus dem Ausland. Eine Dokumentation, Frankfurt/Main, Juli 1996; Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (Hg.): Die Attraktivität deutscher Hochschulen für ausländische Studenten, Bonn 1997; Hochschulstandort Deutschland. Partner von morgen bleiben aus. In: Informationsdienst des Instituts der Deutschen Wirtschaft, Köln, Nr. 47, 21. November 1996, S. 4f; dasselbe (Hg.): Mobilität des wissenschaftlichen Nachwuchses und die Attraktivität des Wissenschaftsstandortes Deutschland für Interessenten aus dem Ausland. Eine Dokumentation, Bonn 1997.

[23] Auswärtiges Amt und Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie: Studienstandort Deutschland attraktiver machen, Bonn, 24. Mai 1996.

[24] Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Hg.): Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Studienstandortes Deutschland. Bericht der Kultusministerkonferenz vom 18. November 1996.

[25] Interministerielle Arbeitsgruppe „Ausländerstudium“: Ausländerstudium in der Bundesrepublik Deutschland. Situation, Ziele, Probleme und Lösungsmöglichkeiten. Vorschlag für ein Förderkonzept zur Verbesserung des Ausländerstudiums, Bonn, 20. Februar 1996 sowie Empfehlungen vom 13. März 1996 über den Entwurf einer Neufassung der Allgemeinen Anwendungshinweise zu §§ 28 und 29 Ausländergesetz.

[26] Vgl. dazu Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (Hg.): Die wirtschaftliche und soziale Lage der ausländischen Studierenden in Deutschland, a.a.O., S. 67 ff; dasselbe (Hg.): Die Attraktivität deutscher Hochschulen für ausländische Studenten, a.a.O., S. 35 ff.

[27] Stefan Gaitanides, Berndt Kirchlechner: Deutsche und Ausländer im Studium. Eine Befragung deutscher und ausländischer Studenten ausgewählter Fachbereiche der Fachhochschule Frankfurt. In: Zeitschrift für Migration und soziale Arbeit, 3-4/1996, S. 73f. Auch die Studie des Zentrums für Türkeistudien (Der Studienwahlprozeß bei türkischen Bildungsinländern, a.a.O., S. 71-74) kommt zu dem Ergebnis, daß die Kontakte der Bildungsinländer zumeist auf die eigene Gruppe beschränkt ist und zwar studienbezogen (48%) und freizeitbezogen (55%). Um das Miteinander zwischen Bildungsinländern und deutschen Studenten zu fördern, sollten die Organe und Entscheidungsträger der Universitäten sensibilisiert und Aufklärungsarbeit geleistet werden (ebenda, S. 87).

[28] Ernest W. B. Hess-Lüttich (Hg.): Integration und Identität, Tübingen 1986, S. 7.

[29] Lutz Götze: Soziokulturelle Bedingungen des Zweitsprachenerwerbs. In: Hess-Lüttich, a.a.O., S. 37.

[30] Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA), 44. Jg., Sondernummer 1995, S. 27 ff und diesselbe, 45. Jg., 1996, S. 35ff.

[31] Ein im Auftrag des Bundesministerium für Wirtschaft erstelltes Gutachten (Volkart Vincentz: Auswirkungen der wachsenden Arbeitsteilung zwischen Deutschland und seinen östlichen Nachbarn auf Arbeitsmarkt, Investitionen und Güterströme, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, Working Papers Nr. 188, Dezember 1995, S. 142) schätzt den Anteil des legalen Arbeitskräftepotentials aus Polen als wichtigstem „Lieferant von Arbeit“ aller mittelosteuropäischen (MOE)-Staaten für 1993 auf etwa 50.000 Volljahresbeschäftigte. Damit entspricht bei 15,6 Mio. polnischen Erwerbstätigen der Anteil der in Deutschland tätigen Polen deutlich weniger als einem halben Prozent der polnischen Erwerbstätigen. Alle osteuropäischen Arbeitnehmer in Deutschland erwirtschafteten 1993 nach diesem Gutachten ein Jahreseinkommen von ca. 2 bis 3 Mrd. DM, ein Betrag, der deutlich höher als die deutschen Direktinvestitionen in den MOE-Ländern (1993 1,6 Mrd.) war. Die wirtschaftliche Bedeutung der Arbeitsmigration für diese Länder wird daran deutlich.

[32] Achter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - AÜG - sowie über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung - BillBG - vom 6. September 1996, Bundestags-Drucksache 13/5498.

[33] Ebenda, S. 40.

[34] Bundesanstalt für Arbeit (Hg.): Geschäftsbericht ‘95, S. 39.

[35] Vgl. dazu Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. April 1997.

[36] In diesem Zusammenhang ist die Frage von Interesse, inwieweit die Annäherung des durchschnittlichen Qualifikationsniveaus der Ausländer an das der Deutschen ein Resultat der fortschreitenden Integration

insbesondere der zweiten Ausländergeneration ist, die ja im Unterschied zur Generation ihrer Eltern das deutsche Ausbildungssystem durchlaufen hat, und welche Rolle die Zuwanderung überproportional qualifizierter Ausländer gespielt hat.
Wolter kommt anhand einer Auswertung der IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975 bis 1990 zu dem Ergebnis (Achim Wolter: Determinanten des Qualifikationsanstiegs unter den Ausländern in der IAB-Beschäftigtenstichprobe. In: Mitteilungen zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 4 (1996), S. 616 ff.), „daß die Integration von bisher einer in Deutschland geborenen Ausländergeneration in das deutsche Erwerbsleben keine ausreichende Zeitspanne war, um eine Annäherung des durchschnittlichen Qualifikationsniveaus der Ausländer an das der Deutschen und damit einen Schritt in Richtung auf die Angleichung der Lebensverhältnisse zu bewirken. Der dennoch zu konstatierende Qualifikationsanstieg unter den in Deutschland sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländern geht stattdessen… primär auf die verstärkte Zuwanderung höher qualifizierter Ausländer nach Deutschland zurück, die hier entweder direkt oder nach kurzer niederqualifizierter Tätigkeit eine höher qualifizierte Beschäftigung aufgenommen haben“ (S. 628). Er verweist allerdings darauf, daß in der IAB-Beschäftigtenstichprobe die Einbürgerungen zwischen 1977 und 1990 nicht abgebildet werden und daß bezüglich der ausländischen Berufsanfänger aus den klassischen Anwerbeländern andere wissenschaftliche Untersuchungen auf der gleichen Datenbasis eine gewisse Aufwärtsmobilität feststellen.
So schreibt z. B. Seifert (Wolfgang Seifert: Berufliche, ökonomische und soziale Mobilität von Arbeitsmigranten zwischen 1984 und 1993. In: Wolfgang Zapf, Jürgen Schupp, Roland Habich (Hg.): Lebenslagen im Wandel: Sozialberichterstattung im Längsschnitt, Sozioökonomische Daten und Analysen für die Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/Main, New York, Bd. 7, 1996, S. 240 - 263): „Die Analysen haben gezeigt, daß auf dem deutschen Arbeitsmarkt keine Mechanismen wirksam sind, die ausländische Beschäftigte systematisch von bestimmten Zugangsmöglichkeiten ausschließen. Dennoch gestaltet sich der Zugang zu attraktiven Bereichen, in denen die Konkurrenz durch deutsche Mitbewerber größer ist, schwierig. Erreichen Migranten qualifizierte Beschäftigungspositionen, ist die Wahrscheinlichkeit, diese wieder zu verlieren, höher als bei deutschen Arbeitnehmern. Es ist allerdings keineswegs so, daß ausländische Beschäftigte in Konkurrenzsituationen mit deutschen Beschäftigten stets unterliegen. Seit der deutschen Vereinigung, die Verschärfung der Konkurrenz auch auf dem westdeutschen Arbeitsmarkt zur Folge hatte, konnten ausländische Beschäftigte ihre Position nicht nur halten, sondern geringfügig ausbauen.“ (S. 260)

[37] Bundestagsdrucksache 13/6120

[38] Vgl. dazu Berliner Morgenpost vom 3. Dezember 1996.

[39] Vgl. dazu Andreas Dieckmann, Henriette Engelhardt, Peter Hartmann: Einkommensungleichheit in der Bundesrepublik Deutschland: Diskriminierung von Frauen und Ausländern. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Heft 3, 26. Jg., 1993, S. 386-398.

[40] Wolfgang Seifert: Berufliche und ökonomische Mobilität ausländischer Arbeitnehmer - Längsschnittanalysen mit dem Sozio-Ökonomischen Panel. In: Die Integration ausländischer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg, BeitrAB 178, 1994, S. 7-84.

[41] Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.): Repräsentativuntersuchung ‘95, a.a.O., S. 162 ff.

[42] Ebenda, S. 175.

[43] Siehe auch Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Wochenbericht 48/96, 63. Jg., S. 767-775.

[44] Wolfgang Seifert: Neue Zuwanderergruppen auf dem westdeutschen Arbeitsmarkt. In: Soziale Welt, Zeitschrift für sozialwissenschaftliche Forschung und Praxis, 47. Jg., 1996, Heft 2, S. 195.

[45] Steffen Bender, Werner Karr: Arbeitslosigkeit von ausländischen Arbeitnehmern. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 26. Jg., 1993, Heft 2, S. 192 ff.

[46] Bundesanstalt für Arbeit (Hg.): Arbeitsmarkt ‘96, S. 112.

[47] Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung Essen (RWI): Ausländische Selbständige in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung von Entwicklungsperspektiven in den neuen Bundesländern. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, April 1994, S. 112.

[48] Faruk Şen, Andreas Goldberg (Hg.): Türken als Unternehmer. Eine Gesamtdarstellung und Ergebnisse neuerer Untersuchungen, Opladen 1996.

[49] Vgl. dazu Bundesanstalt für Arbeit (Hg.): Berufliche Weiterbildung, Förderung beruflicher Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung im Jahr 1995, Oktober 1996

und Bundesanstalt für Arbeit (Hg.): Arbeitsmarkt in Zahlen 1996
und Bundesanstalt für Arbeit (Hg.): Förderung der beruflichen Bildung; Statistik über Teilnehmer an Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung sowie an Deutsch-Sprachlehrgängen, Berichtsjahr 1996, Mai 1997.

[50] Vgl. dazu Bundesanstalt für Arbeit (Hg.): Berufliche Rehabilitation, Arbeits- und Berufsförderung Behinderter im Jahr 1995, August 1996.

[51] David Baker, Gero Lenhardt: Nationalismus und Arbeitsmarktintegration in der BRD (alt). In: Zeitschrift für Soziologie, 20. Jg. (1991), Heft 6, S. 463-478.
Andreas Goldberg, Dora Mourinho, Ursula Kulke: Arbeitsmarkt -Diskriminierung gegenüber ausländischen Arbeitnehmern in Deutschland. In: International Migration Papers 7, International Labour Office, Geneva 1995
Dieter Schimang: Fremdenfeindlichkeit und Ausländerhaß zwischen deutschen und ausländischen Beschäftigten - Ein Projektbericht. In: Der Personalrat 5/1995, S. 198 ff.
Nora Räthzel, Ülkü Sarica: Migration und Diskriminierung in der Arbeit: Das Beispiel Hamburg, Berlin 1994.

[52] European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: Preventing Racism at the Workplace, A report on 16 European countries, Luxembourg 1996.

[53] DGB-Bundesvorstand, Referat Migration (Hg.): Forum Migration Nr. 15, 10/1996.

III. Weitere Aspekte der sozialen Situation

[1] Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.): Repräsentativuntersuchung ‘95, a.a.O., S. 337 ff.

[2] Daten für das Jahr 1993 aus dem Ausländerzentralregister, veröffentlicht in: Statistisches Bundesamt (Hg.): Im Blickpunkt. Ausländische Bevölkerung in Deutschland, Stuttgart 1995, S. 11f.

[3] Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.): Repräsentativuntersuchung ‘95, a.a.O., S. 246.

[4] Ebenda, S. 245f.

[5] Raumordnungsbericht 1993, Bundestags-Drucksache 12/6921, Seite 36.

[6] Statistisches Bundesamt (Hg.): Im Blickpunkt, a.a.O., S. 13.

[7] Ebenda, S. 14.

[8] Informationen zur Raumentwicklung, Heft 12, 1994, Raumordnungsprognose 2010, S. 837 ff.

[9] Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.): Repräsentativuntersuchung ’95, a.a.O., S. 263-266.

[10] Ebenda, S. 247-249.

[11] Im Rahmen der 1 %-Gebäude- und Wohnungsstichprobe 1993 des Statistischen Bundesamtes wurden 1 % aller Haushalte in Deutschland zu ihrer Wohnsituation befragt.

[12] Statistisches Bundesamt (Hg.): Fachserie 5: Bautätigkeit und Wohnungen. 1 %-Gebäude- und Wohnungsstichprobe 1993. Heft 3: Haushalte - Wohnsituation, Mieten und Mietbelastung, Stuttgart 1996, S. 44f.

[13] Statistisches Bundesamt (Hg.): Im Blickpunkt, a.a.O., S. 57f.

[14] Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.): Repräsentativuntersuchung ’95, a.a.O., S. 256f.

[15] Statistisches Bundesamt (Hg.): Im Blickpunkt, a.a.O., S. 54f.

[16] Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.): Repräsentativuntersuchung ’95, a.a.O., S. 256, 260f.

[17] Ebenda, S. 552.

[18] Ebenda, S. 654-660.

[19] Ebenda, S. 254f.

[20] Statistisches Bundesamt (Hg.): Fachserie 5: Bautätigkeit und Wohnungen, a.a.O., S. 60f.

[21] Ebenda, S. 66f.

[22] Statistisches Bundesamt (Hg.): Im Blickpunkt, a.a.O., S. 59. Aus der Tatsache, daß die Mietbelastung ausländischer Haushalte trotz der höheren Durchschnittsmiete in etwa der Mietbelastung deutscher Haushalte entspricht, ließe sich der Schluß ziehen, daß Migranten über ein höheres Haushalts-Nettoeinkommen verfügen. Daß dies nicht den Tatsachen entspricht, ergibt sich aus den unterschiedlichen Wohnverhältnissen (vgl. 1.3.3): Deutsche Haushalte mit höherem Einkommen wohnen tendenziell öfter in Eigenheimen und werden somit in der Mietstatistik nicht erfaßt.

[23] MARPLAN, a.a.O., S. 23.

[24] Ebenda, S. 23, 51f.

[25] Tagungsbericht Equal Opportunities in Public Health, Bonn 20.-23. September 1996, S. 9, zu beziehen bei NIGZ, European Project AIDS & Mobility, P.O. Box 500, 3440 AM Woerden, Niederlande.

[26] Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.): Entwicklung von Konzepten und Handlungsstrategien für die Versorgung älterwerdender und älterer Ausländer, Bonn 1996, S. 70 f. Dieser Abschlußbericht des gleichnamigen Forschungsprojektes wurde von Elke Olbermann, Maria Dietzel-Papakyriakou vorgelegt.

[27] Prof. Dr. Wolfgang Pfeiffer: Psychotherapie mit Arbeitsmigranten. In: Psychosoziale und pädagogische Belastungen für Migrantenkinder und -jugendliche und ihre Familien, Dokumentation eines Symposions der Arbeitsgemeinschaft Arzt/Lehrer der Hartmannbund-Landesverbände Nordrhein und Westfalen-Lippe, 1995.

[28] EBIS-Berichte, Bd. 23, S. 26.

[29] Vgl. dazu Dietrich Krusche (Hg.): Der gefundene Schatten. Chamisso-Reden 1985 bis 1993, München 1993.

[30] Dietrich Krusche: Die Querung des Flusses. In: Krusche: Der gefundene Schatten, a.a.O., S. 8.

[31] Vgl. dazu Kürbiskern 3 (1979), Kursbuch 62 (1980), Ästhetik und Kommunikation 44 (1981), Vorgänge 6 (1984).

[32] Siehe dazu beispielsweise Franco Biondi, Jusuf Naoum, Rafik Shami, Suleman Taufiq (Hg.): Im neuen Land. Südwind gastarbeiterdeutsch, 1980; dieselben: Zwischen Fabrik und Bahnhof, 1981; Franco Biondi, Jusuf Naoum, Rafik Shami (Hg.): Annäherungen, 1982; dieselben: Zwischen zwei Giganten, 1983; Suleman Taufiq (Hg.): Dies ist nicht die Welt, die wir suchen. Ausländer in Deutschland, 1983.

[33] Karl Esselborn: Deutschsprachige Literatur von Autoren nichtdeutscher Muttersprache. In: Jahrbuch Deutsch als Fremdsprache 21 (1995), S. 415. Dieser auf den Seiten 411 bis 425 abgedruckte Aufsatz vermittelt darüber hinaus einen umfassenden Einblick in die Situation der deutschsprachigen Literatur nichtdeutscher Autorinnen und Autoren.

[34] Vgl. dazu Gino Chiellino: Autoren zweiter Klasse. Über das Schubladendenken der deutschen Kritik in Sachen Gastarbeiterliteratur. In: Vorwärts, Nr. 3, 12. Januar 1985, S. 24.

[35] 1 BvR 1687/92.

[36] Vgl. dazu Cornelia Schmalz-Jacobsen; Georg Hansen (Hg.): Kleines Lexikon der ethnischen Minderheiten in Deutschland, München 1997.

[37] Amt für multikulturelle Angelegenheiten der Stadt Frankfurt am Main (Hg.): Religionen der Welt. Gemeinden und Aktivitäten in der Stadt Frankfurt am Main, Frankfurt am Main 1997.

[38] Bundesministerium des Innern (Hg.): Verfassungsschutzbericht 1995. Bonn, August 1996, S. 204.

[39] Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Offensive gegen Gewalt und Fremdenfeindlichkeit. Fortschreibung des Zwischenberichts der Bundesregierung, Stand Mai 1997.

[40] Das Aktionsprogramm gegen Aggression und Gewalt, Votum Verlag, Münster 1997

[41] Vgl. die ausführliche Auflistung der vorangegangenen Maßnahmen in: „Entschließung zu Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus und zum Europäischen Jahr gegen Rassismus 1997“, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 55/17, 24. Februar 1997.

[42] Vgl. Mitteilungen der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer (Hg.): Ausländerbeauftragte anderer Länder, Bonn 1996

[43] Nach Artikel 12 des Vertrages von Amsterdam sehen die in seinem Anhang enthaltenen Übereinstimmungstabellen vor, daß Artikel K 1 in einer konsolidierten Fassung des EU-Vertrages umnummiert wird, so daß er zukünftig Artikel 29 lautet.

IV. Das Recht

[1] Vgl. Bundestags-Drucksache 13/4948, S. 8.

[2] Vgl. Plenarprotokoll 13/184 des Deutschen Bundestages (S. 16590 f, Ausführungen des Abgeordneten Erwin Marschewski, CDU/CSU-Fraktion) und Plenarprotokoll 714 (S. 260, Ausführungen des Berichterstatters Gerhard Bökel, Staatsminister des Inneren, Hessen) jeweils zum entsprechenden Vorschlag des Vermittlungsausschusses, der von beiden Gremien angenommen wurde.

[3] Einzelheiten sind dem diesbezüglichen „Informationsblatt“ zu entnehmen.

[4] Bundesrats-Drucksache 92/97

[5] Urteil vom 21. Juni 1988 - 3/1987/126/177

[6] Beschluß vom 20. Februar 1996 - 12 TG 4149/95

[7] Urteil vom 27. Februar 1996 - 1C 41.93

[8] Urteil vom 7. August 1996 -17 A 1093/95

[9] Urteil vom 11. Oktober 1995 - 11 S 1391/95

[10] Urteil vom 6. Juni 1995, RS C-434/93

[11] Urteil vom 23. Januar 1997, RS C-171/95

[12] Urteil vom 11. Juni 1996 - 1 C 24.94

[13] Beschluß vom 6. Dezember 1996 L 13 Kg 105/94

[14] BVerwG, Urteil vom 27. September 1995 - 11 C 1/95 -veröffentlicht in: Informationsbrief Ausländerrecht, 2/96, S. 76 ff.

[15] Vgl. Bundestags-Drucksache 13/4941, S. 165

[16] Für Anwendung des § 120 Abs. 5 Satz 2 BSHG: vgl. OVG Hamburg, Beschluß vom 30. März 1994 - Bf IV 56/94; OVG Lüneburg, Beschluß vom 9. Januar 1996 - 4 M 6156/95 und VG München, Beschluß vom 11. September 1996 f - M 15 E 96.4182 - veröffentlicht in: Informationsbrief Ausländerrecht 2/97, S. 94 f; gegen Anwendung des § 120 Abs. 5 Satz 2 BSHG: vgl. VG Berlin, Beschluß vom 24. November 1995 - 17 A 322.95 - veröffentlicht in: Informationsbrief Ausländerrecht 5/96, S. 184 f. und VG Köln, Beschluß vom 30. Mai 1996 - 21 L 1106/96 - veröffentlicht in: Informationsbrief Ausländerrecht 9/96, S. 332.

[17] So auch VG Berlin und VG Köln, vgl. vorgenannte Fußnote.

[18] Urteil vom 10. Oktober 1996, RS 254 und 312/94

[19] Rechtssachen C-40/97 und C-160/96

[20] Urteil vom 3. Oktober 1996 - RS C-126/95

[21] Vgl. Randnummern 25 ff. des Urteils unter Hinweis auf Art. 4 der VO

[22] Urteil vom 10. September 1996 - RS C-262/96

[23] BVerfG, Urteil verkündet am 31.10.1990, 2 BvF 2/89, 2 BvF 6/89.

[24] Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.): Repräsentativuntersuchung `95, a.a.O., S. 339f.

[25] Claudia Diehl, Julia Urbhan (Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung): Politische Einstellungen und Partizipationsverhalten von Immigranten in der Bundesrepublik Deutschland: Eine Bestandsaufnahme. Vorläufiges Arbeitspapier erstellt für die Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Mannheim 1997, S. 11ff.

[26] Ebenda, S. 18.

[27] Repräsentativuntersuchung `95, S. 410f.

[28] Materialien zur Anregung einer Antidiskriminierungsgesetzgebung in Deutschland (ohne Anspruch auf Vollständigkeit):
- Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / MdB Volker Beck:
- „Entwurf eines Gesetzes zum Schutz von Minderheiten vor ungerechtfertigter Benachteiligung und zur Stärkung von Minderheiten (Minderheitenrechtsgesetz - MRG)“, Juli 1997.
  Grün-Alternative Liste Hamburg (GAL): „Gesetz zur Beseitigung rassistischer Diskriminierung, zur Förderung diskriminierter Minderheiten und zur Aufhebung ausländerdiskriminierender Rechtsbestimmungen“, Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Bürgerschafts-Drucksache 15/5451 vom 8. Mai 1996.
- International Labour Organisation (ILO), Kulke, Ursula: „Antidiskriminierungsgesetzgebung zum Schutz der Migranten. Erforderlichkeit und ein Gesetzesvorschlag für Deutschland“, vorläufige Fassung, März 1996
- Internationale Liga für Menschenrechte: „Bausteine für ein Anti-Diskriminierungsgesetz“ (Stand: Herbst 1995)
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) / MdB Margot v. Rennesse: Diskussionsentwurf eines Gesetzes zur Durchsetzung des Gleichbehandlungsgebots des Artikels 3 Grundgesetz (Gleichbehandlungsgesetz) o.D., Stand: Januar 1997 (Gesetzentwurf ist für den Sommer 1997 angekündigt)
- Gruppe der Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS) im Bundestag: „Entwurf eines Gesetzes gegen Rassismus und die Diskriminierung ausländischer Bürgerinnen und Bürger (Antirassismusgesetz)“, Bundestags-Drucksache 13/1466 vom 19. Mai 1995.

[29] Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage zur Situation der Bundesrepublik Deutschland als Einwanderungsland, Bundestags-Drucksache 13/5065, S. 48

[30] Der für die praktische Arbeit sehr nützliche Leitfaden „Rechtlicher Schutz gegen Diskriminierung“, hrsg. vom Amt für multi-kulturelle Angelegenheiten der Stadt Frankfurt/Main u.a., bietet einen guten Überblick über die gegenwärtige Rechtslage und damit zusammenhängender Problemstellungen (Fachhochschulverlag, „Band 46“, Limescorso 5, 60439 Frankfurt am Main)

[31] Eine Einführung in internationale Zusammenhänge und Vergleiche bietet (neben verschiedenen) in den beiden vorgenannten Fußnoten erwähnten Materialien zwei Broschüren, die von der Ausländerbeauftragten des Berliner Senates herausgegeben wurden:
„Was tun gegen Diskriminierungen?“ - Alltägliche Diskriminierungen und internationaler Schutz, Stand: Dezember 1994 und
„Schutzgesetze gegen ethnische Diskriminierung“, Dokumentation über eine Internationale Konsultation der Evangelischen Akademie Tutzing der Ausländerbeauftragten des Senates von Berlin, März/April 1992

[32] Nach Artikel 12 des Vertrages von Amsterdam sehen die in seinem Anhang enthaltenen Übereinstimmungstabellen vor, daß Artikel 6a in einer konsolidierten Fassung des EG-Vertrages umnummiert wird, so daß er zukünftig Artikel 13 heißt.

[33] Vgl. ausführlich die Broschüre: „Diskriminierung von Ausländern in der Kfz-Versicherung“ der Reihe“ Mitteilungen“ der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer, Dezember 1995

[34] Vgl. dazu im einzelnen Aufstellung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C 274 vom 19. September 1996, S. 1 ff; inhaltliche Darstellung bei Haberland, „Die Entschließungen der Justiz- und Innenminister der Europäischen Union im Bereich der Aufnahme“, Zeitschrift für Ausländerrecht (Nr. 1 und 2) 1996, S. 3 ff. und S. 56 ff.

[35] Nach Artikel 12 des Vertrages von Amsterdam sehen die in seinem Anhang enthaltenen Übereinstimmungstabellen vor, daß der Titel IIIa des EG-Vertrages umnummiert wird, so daß er zukünftig Titel IV wird und die bisherigen Artikel 73j - 73q als Artikel 61 - 69 bezeichnet werden.

[36] Vgl. dazu Bundestags-Drucksache 13/1348, S.37 (Aussage des Parlamentarischen Staatssekretärs Horst Günther vom 4. Mai 1995).

V. Lebenssituation einzelner Gruppen

[1] Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.): Repräsentativuntersuchung ‘95, a.a.O., S. 194.

[2] Ebenda, S. 199.

[3] Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. (iaf e. V.): Jahresbericht 1996, S. 10 f.

[4] Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.): Repräsentativuntersuchung ’95, a.a.O., S. 202.

[5] Maria Dietzel-Papakyriakou: Ältere ausländische Menschen in der Bundesrepublik Deutschland. In: Deutsches Zentrum für Altersfragen (Hg.): Expertisen zum ersten Altenbericht der Bundesregierung - III. Aspekte der Lebensbedingungen ausgewählter Bevölkerungsgruppen. Berlin 1993, S. 67.

[6] Herangezogen wurden Einsendungen zum Schreibwettbewerb des Süddeutschen Rundfunks „Vierzig Jahre Gastarbeiter“ sowie Interviewausschnitte aus Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.): Entwicklung von Konzepten und Handlungsstrategien für die Versorgung älterwerdender und älterer Ausländer, a.a.O.

[7] Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.): Repräsentativuntersuchung ’95, a.a.O., S. 207.

[8] MARPLAN, a.a.O., S. 45.

[9] Guiseppe Sassano: Rückkehrmythos und Familienlebenszyklus bei (italienischen) Migrantenfamilien. In: Migration. Eine Herausforderung an psychologische Beratung. Referate anläßlich des Jubiläums: 30 Jahre Psychologische Beratung für Eltern, Kinder und Jugendliche im Caritasverband für Stuttgart e. V. 1995.

[10] Vgl. dazu Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. (iaf e. V.): Im Siebten §§ Himmel. Die heimliche Abschaffung eines Grundrechts, Frankfurt am Main 1996.

[11] Vgl. zur näheren Ausführung der Berufs- und Arbeitssituation von Migrantinnen Mona Granato: Frauen ausländischer Herkunft: Berufs- und Qualifizierungschancen?. In: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hg.): Berufliche Bildung für Frauen. Ausbildung. Weiterbildung. Umschulung, Berlin, Bonn, Mai 1996, S. 47-57; dieselbe: Berufswahl und Berufsorientierung. Ausbildung und Beruf im Leben ausländischer junger Frauen der zweiten Generation in Deutschland. In: Bundesanstalt für Arbeit (Hg.): Informationen, Nürnberg 11/97, S. 897-904.

[12] Vgl. zu den Ergebnissen des Projekts Dagmar Beer: Schulbildung junger Migranten, Bundesinstitut für Berufsbildung, Bielefeld 1994; Mona Granato, Vera Meissner: Hochmotiviert und abgebremst. Junge Frauen ausländischer Herkunft in der Bundesrepublik Deutschland. Eine geschlechtsspezifische Analyse ihrer Bildungs- und Lebenssituation, Bundesinstitut für Berufsbildung, Bielefeld 1994.

[13] Vgl. dazu Zentrum für Türkeistudien (Hg.): Migration und Emanzipation. Wandel im Selbstverständnis der türkischen Frauen in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn/Essen 1993.

[14] Vgl. dazu Mona Granato, Vera Meissner: Hochmotiviert und abgebremst, a.a.O., S. 80-86.

[15] Vgl. Mona Granato/Vera Meissner: Hochmotiviert und abgebremst, a.a.O.; Hendrych/Wagner, a.a.O., S.1092-1093; Die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer (Hg.): Integration oder Ausgrenzung?, a.a.O., S. 23-24.

[16] Vgl. dazu Mona Granato: Berufsausbildung Jugendlicher ausländischer Herkunft im europäischen Kontext. In: Ralph Kersten u. a. (Hg.): a.a.O., S. 45-69.

[17] Vgl. dazu Ursula Boos-Nünning: Berufswahl türkischer Jugendlicher. Entwicklung einer Konzeption für die Berufsberatung. In: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (Hg.): Beitr. AB 121, Nürnberg 1989; dieselbe: Die Definition von Mädchen türkischer Herkunft als Außenseiterinnen. In: Renate Nestvogel (Hg.): „Fremdes“ oder „Eigenes“? Rassismus, Antisemitismus, Kolonialismus, Rechtsextremismus aus Frauensicht, Frankfurt 1994; dieselbe: Türkische Familien in Deutschland. In: Sigrid Luchtenberg, Wolfgang Nieke (Hg.): Interkulturelle Pädagogik und Europäische Dimension. Herausforderung für Bildungssystem und Erziehungswissenschaft, Münster 1994.

[18] Vgl. dazu Angela Hendrych, Monika Wagner: Migrantinnen in der Berufsausbildung. Eine Vergleichsstudie zwischen Migrantinnen aus der Türkei und deutschen Frauen im Berufswahlprozeß am Beispiel des Berufs Arzthelferin. In: Bundesanstalt für Arbeit (Hg.): Informationen, Nürnberg 14/97, S. 1091-1095.

[19] Vgl. dazu auch Rolf Winkel: Die Ausbildungssituation junger Ausländer/innen. Zwischen Lückenbüßerrolle und Gleichberechtigung. In: Peter Kühne, Nihat Öztürk u.a. (Hg.): Gewerkschaften und Einwanderung. Eine kritische Zwischenbilanz, Köln 1994, S. 184-197.

[20] Vgl. dazu Günther Schaub: Betriebliche Rekrutierungsstrategien und Selektionsmechanismen für die Ausbildung und Beschäftigung junger Ausländer, Bundesinstitut für Berufsbildung, Berlin 1991, S. 70-76.

[21] Siehe Mona Granato, Vera Meissner: Hochmotiviert und abgebremst, a.a.O., S. 70.

[22] Vgl. dazu Dagmar Beer: Lern- und Integrationsprozeß ausländischer Jugendlicher in der Berufsausbildung, Bundesinstitut für Berufsbildung, Berlin 1992.

[23] Vgl. dazu Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen, Berlin (Hg.): Psychosoziale Versorgung ausländischer Frauen, Berlin, März 1995.

[24] Schriftenreihe des Bundesministeriums für Frauen und Jugend, Band 1024: Hilfen für mißhandelte Frauen, Bonn 1981. Abschlußbericht der wissenschaftlichen Begleitung des Modellprojekts Frauenhaus Berlin; AusländerInnenbeauftragte der Landeshauptstadt München: Männergewalt ohne Grenzen - Gewalt gegen ausländische Frauen, München 1995.

[25] Vgl. dazu Bundesministerium für Frauen und Jugend: Gewalt in Ehe und Partnerschaft, Bonn, Dezember 1996, S. 179.

[26] Vgl. dazu Schriftenreihe des Bundesministeriums für Frauen und Jugend, Band 8: Umfeld und Ausmaß des Menschenhandels mit ausländischen Mädchen und Frauen, Bonn 1992.

[27] Vgl. dazu Frankfurter Rundschau vom 12./13. April 1997.

[28] Vgl. dazu die tageszeitung vom 28. April 1997.

[29] Vgl. dazu Neue Polonia in Berlin? In: WZB-Mitteilungen 75, Berlin, März 1997, S. 18-21; Agisra e. V./Ökumenische Asiengruppe e. V. (Hg.): Die Situation mittel- und osteuropäischer Frauen in Frankfurt am Main und Umland. Eine Bestandsaufnahme von Anne-Margret Kießl, Frankfurt am Main 1996.

[30] Beratung, Betreuung und Hilfestellung für die neue Zielgruppe von Frauen aus Mittel- und Osteuropa in Frankfurt am Main und Umgebung leistet zum Beispiel das Projekt „Jiskra“. Vgl. dazu Agisra e. V. /Ökumenische Asiengruppe e. V. (Hg.), a.a.O., S. 8-14.

[31] MARPLAN, a.a.O., S. 5.

[32] Vgl. dazu Regina Solbach (Hg.: Sozialpädagogisches Institut Nordrhein-Westfalen): Chancen der Vielfalt im Kindergarten. Interkulturelle Erziehung aus der Perspektive von Erzieherinnen, Müttern, Fachberaterinnen und türkischen Mitarbeitern der Jugendämter, Köln 1996.

[33] Vgl. dazu Otto Filtzinger, Ellen Johann: Interkulturelle Pädagogik im Elementarbereich. Ein Projektbericht. Verlag Helmut Schäfer, Koblenz, 2. überarbeitete Auflage 1993.

[34] Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.): Repräsentativuntersuchung ‘95, a.a.O., S. 214.

[35] Ebenda, S. 216.

[36] Ebenda, S. 390 ff.

[37] BMW AG (Hg.): Bilder von Jugend. Dokumentation. München 1996, S. 130.

[38] Stefan Gaitanides: Probleme der Identitätsfindung der zweiten Einwanderergeneration. In: IzA, Zeitschrift für Migration und Soziale Arbeit, 1/1996, S. 32-39.

[39] Siehe dazu z. B. die kontroverse Diskussionen auslösende Studie von Wilhelm Heitmeyer, Heiner Müller, Gerhard Schröder: Verlockender Fundamentalismus, Frankfurt am Main 1997. Ergebnisse dieser Art sollten weiter beobachtet, jedoch nicht zu verallgemeinernden Aussagen und übertriebenen Reaktionen führen.

[40] Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.): Repräsentativuntersuchung ’95, a.a.O., S. 420.

[41] Ebenda, S. 309.

[42] Ebenda, S. 296 ff.

[43] Gerd Stüwe: Migranten in der Jugendhilfe. Klischeevorstellungen und fehlendes Problembewußtsein. In: IzA, Zeitschrift für Migration und Soziale Arbeit, 3+4/1996, S. 25-29.

[44] Vgl. dazu aej Materialien. Arbeitshilfen der evangelischen Jugend: Arbeit mit ausländischen Kindern und Jugendlichen. Hannover o. J.

[45] Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Cem Özdemir, Kerstin Müller, Volker Beck, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Situation der Bundesrepublik Deutschland als Einwanderungsland, Bundestags-Drucksache 13/5065, S. 42-43.

[46] Vgl. dazu Yasemin Karakasoglu-Aydin: „Ich bin stolz, ein Türke zu sein“. Bedeutung ethnischer Orientierungen für das positive Selbstwertgefühl türkischer Jugendlicher in Deutschland - Ein Essay. In: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Identitätsstabilisierend oder konfliktfördernd? Ethnische Orientierungen in Jugendgruppen. Bonn 1997.

[47] Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Andres, Gilges, Hämmerle, weiterer Abgeordneter der Fraktion der SPD, Situation ausländischer Rentner und Senioren in der Bundesrepublik Deutschland, Bundestags-Drucksache 12/5796.

[48] Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.): Repräsentativuntersuchung ‘95, a.a.O., S. 110 f.

[49] Ebenda, S. 111.

[50] Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.): Entwicklung von Konzepten und Handlungsstrategien für die Versorgung älterwerdender und älterer Ausländer, a.a.O., S. 76 ff.

[51] Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.): Repräsentativuntersuchung ‘95, a.a.O., S. 367.

[52] Ebenda, S. 416.

[53] Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.): Entwicklung von Konzepten und Handlungsstrategien für die Versorgung älterwerdender und älterer Ausländer, a.a.O., S. 70 ff.

[54] Ebenda, S. 71.

[55] Ebenda, S. 70.

[56] Ebenda, S. 72.

[57] Ebenda, S. 74.

[58] Ebenda, S. 75.

[59] José Sánchez Otero: Hauptergebnisse der im Herbst/Winter 1995 im Rahmen des Adentro!-Projektes durchgeführten aktivierenden Befragung, Spanische Weiterbildungsakademie, Bonn 1996.

[60] Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.): Repräsentativuntersuchung ’95, a.a.O., S. 116.

[61] Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.): Entwicklung von Konzepten und Handlungsstrategien für die Versorgung älterwerdender und älterer Ausländer, a.a.O., S. 132.

[62] Otero, a.a.O., S. 15.

[63] Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.): Entwicklung von Konzepten und Handlungsstrategien für die Versorgung älterwerdender und älterer Ausländer, a.a.O., S. 84.

[64] Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.): Entwicklung von Konzepten und Handlungsstrategien für die Versorgung älterwerdender und älterer Ausländer, a.a.O.

[65] Ebenda, S. 153 ff.

[66] Vgl. dazu Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (Hg.: Kuratorium Deutsche Altershilfe): Alte Migranten in Deutschland. Wachsende Herausforderungen an Migrationssozialhilfe und Altenhilfe. Bonn 1995.

[67] Ebenda, S. 37.

[68] Helga Marburger, Gisela Helbig, Eckhard Kienast, Günter Zorn: Situation der Vertragsarbeitnehmer der ehemaligen DDR vor und nach der Wende. In: Helga Marburger: (Hg.): „Und wir haben unsere Beitrag zur Volkswirtschaft geleistet“, Frankfurt am Main, Verlag für interkulturelle Kommunikation 1993, S. 9

[69] Regina Stoll: Ausländerbeschäftigung vor und nach der Wiedervereinigung. In: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit. Werkstattbericht Nr.10, 1994, S. 6.

[70] Die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer (Hg.) (Andreas Müggenburg): Die ausländischen Vertragsarbeitnehmer in der ehemaligen DDR, Berlin 1996, S. 7.

[71] Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.): Repräsentativuntersuchung ’95, a.a.O., S. 504.

[72] Ebenda, S. 506f

[73] Ebenda, S. 493

VI. Anstöße zum Thema Integration II

[1] Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.): Repräsentativuntersuchung ’95, a.a.O. Die im folgenden Text enthaltenen Tabellenhinweise beziehen sich auf diese Untersuchung.

[2] Ebenda, S. 413.

[3] Cornelia Schmalz-Jacobsen, Georg Hansen: Lexikon der ethnischen Minderheiten in der Bundesrepublik Deutschland, München 1995.
diess.: Kleines Lexikon der ethnischen Minderheiten in Deutschland, a.a.O.

[4] Vgl. dazu die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer (Hg.): In der Diskussion Nr. 5: Empfehlungen zur interkulturellen Öffnung sozialer Dienste, Bonn, Dezember 1994.

[5] Frank-Olaf Radtke: Mechanismen ethnischer Diskriminierung in der Grundschule. In: Ralph Kersten, Doron Kiesel, Sener Sargut (Hg.): Ausbilden statt Ausgrenzen. Jugendliche ausländischer Herkunft in Schule, Ausbildung und Beruf. Arnoldsheimer Texte, 1996.

[6] Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.): Repräsentativuntersuchung, a.a.O., S. 312.

[7] Ebenda, S. 312.

[8] Vgl. dazu Heitmeyer u. a., a.a.O.