Zuwanderung gestalten

Integration fördern

Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“

Zuwanderung gestalten

Integration fördern

Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“

4. Juli 2001

Vorwort

Mit diesem Bericht legt die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ die Ergebnisse ihrer Arbeit vor: „Zuwanderung gestalten – Integration fördern.“

Die Kommission wurde am 12. September 2000 vom Bundesminister des Innern, Herrn Otto Schily, eingesetzt. Ihr gehörten 21 Mitglieder an.

Als Antwort auf den uns erteilten Auftrag legen wir ein Gesamtkonzept vor. Dabei beachten wir das europäische und internationale Recht. Die humanitären Verpflichtungen gegenüber Asylsuchenden und Flüchtlingen stehen gleichrangig neben den Interessen an Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte. Politisch Verfolgte und Flüchtlinge brauchen unseren Schutz.

Deutschland ist faktisch ein Einwanderungsland. Menschen sind gekommen und geblieben – andere sind in ihre Heimatländer zurückgekehrt oder weiter gewandert. Zuwanderung ist zu einem zentralen öffentlichen Thema geworden. Die Anerkennung der Realität ist an die Stelle von Tabus getreten. Sachlichkeit bestimmt zunehmend die öffentliche Auseinandersetzung.

Fast 30 Jahre nach dem Anwerbestopp braucht Deutschland dauerhafte und befristete Zuwanderung für den Arbeitsmarkt – wie andere Länder auch. Wie viele es sein sollen, ist mit Hilfe eines Zuwanderungsrates von der Politik in regelmäßigen Abständen zu entscheiden.

Zuwanderung kann nicht gelingen ohne Integration der schon länger bei uns lebenden und der neu zu uns kommenden Menschen. Deshalb sehen wir das vorgeschlagene Zuwanderungs- und Integrationsgesetz als Einheit.

Die Kommissionsarbeit war eingebettet in eine breite Beteiligung aus der Bürgerschaft. Neben einer Vielzahl von Anhörungen, die von der Kommission durchgeführt wurden, erreichte uns eine große Anzahl von Vorschlägen aus allen Gruppen der Bevölkerung. Beeindruckend und hilfreich waren die zahlreichen konkreten Anregungen der ehrenamtlich Engagierten, die sich für Schutz und Integration derjenigen einsetzen, die bei uns leben.

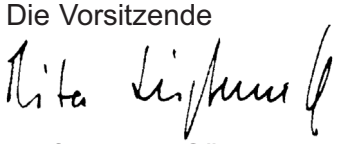
Wir haben ein hohes Maß an Übereinstimmung erreicht.

Die Umsetzung der Empfehlungen ist eine langfristige Aufgabe. Ihre Dringlichkeit ist unbestritten. Es geht um die Zukunft unseres Landes.

Dank sage ich allen, die sich an unserer Kommissionsarbeit beteiligt haben. Er gilt den zahlreichen Gesprächspartnern aus Wissenschaft und Forschung, aus den Kirchen und Gewerkschaften, aus der Politik und Wirtschaft, aus den Vereinen und Verbänden.

Besonderer Dank gilt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Geschäftsstelle für ihre kompetente und engagierte Unterstützung.

Die Vorsitzende



Berlin, den 4. Juli 2001

Prof. Dr. Rita Süssmuth, MdB
Bundestagspräsidentin a.D.

Die Mitglieder der Kommission

Prof. Dr. Rita Süssmuth, MdB

– Vorsitzende –

Dr. Hans-Jochen Vogel

– stellvertretender Vorsitzender –

Horst Eylmann

Rechtsanwalt und Notar

Ralf Fücks

Senator a.D.
Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung

Prof. Dr. Kay Hailbronner

Lehrstuhl für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht
Universität Konstanz

Dr. Hans-Olaf Henkel

Präsident der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e.V.

Hajo Hoffmann

Oberbürgermeister der Stadt Saarbrücken,
Präsident des Deutschen Städtetages

Roland Issen

Vorsitzender der Deutschen Angestellten Gewerkschaft

Christoph Kannengießer

Geschäftsführer der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit

Bischof Karl Ludwig Kohlwage

Vorsitzender der Kommission „Ausländerfragen und ethnische Minderheiten“
des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland

Dr. Gerd Landsberg

Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes

Prof. Dr. Rainer Münz

Lehrstuhl für Bevölkerungswissenschaft
Humboldt-Universität zu Berlin

Dr. Frank Niethammer

Vizepräsident a.D. des Deutschen Industrie- und Handelstages
Ehrenpräsident der Industrie- und Handelskammer Frankfurt am Main

Vural Öger

Geschäftsführender Gesellschafter des Reiseunternehmens Öger-Tours

Heinz Putzhammer

Mitglied des Geschäftsführenden Bundesvorstandes
des Deutschen Gewerkschaftsbundes

Roland Schilling

Stellvertretender Leiter des UNHCR Deutschland

Cornelia Schmalz-Jacobsen

Senatorin a.D., MdB von 1990–1998
ehemalige Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen

Dr. Jürgen Schmude

Dr. Herbert Schnoor

ehemaliger Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen
MdL von 1980–1995

Paul Spiegel

Präsident des Zentralrates der Juden in Deutschland

Weihbischof Dr. Josef Voß

Vorsitzender der Kommission für Migrationsfragen
der Deutschen Bischofskonferenz

Geschäftsstelle der Kommission

Stefan v. Holtey, Leiter der Geschäftsstelle

Hartwig Bierhoff, Stellvertretender Leiter der Geschäftsstelle

Dr. Steffen Angenendt (ab Januar 2001)

Uwe Behrens

Dr. Dieter Bogai

Detlef Bröker (ab Januar 2001)

Dr. Thomas Gnatzy

Dr. Horst Heberlein (ab Januar 2001)

Janine Körner

Imke Kruse (ab März 2001)

Heiko Lüdtke

Sandra Michalski

Dr. Manfred Michl (ab Januar 2001)

Barbara Schäfer

Ute Schönthal

York Schuegraf

Dr. Ingrid von Stumm

Malti Taneja (ab Januar 2001)

Annette Zepp-Glinoga

Inhalt

Vorwort 1

Die Mitglieder der Kommission 2

Geschäftsstelle der Kommission 4

Inhalt 5

I Einleitung 11

1 Ein beginnender Bewusstseinswandel 12

2 Die Bilanz der bisherigen Politik 13

3 Zuwanderung nach Deutschland: gestern und heute 14

4 Die Aufgaben der Zuwanderungspolitik 16

5 Der Auftrag der Kommission 20

II Langfristig Wohlstand sichern 23

1 Weltwirtschaftliche Herausforderungen 24
1.1 Fortschreitende Globalisierung 24
1.2 Wachsende Bedeutung des Wissenstransfers 25
1.3 Intensiver „Wettbewerb um die besten Köpfe“ 26

2 Demografischer Wandel 26
2.1 Die Bevölkerung altert und nimmt ab 27
2.2 Mögliche Auswirkungen von Bevölkerungsrückgang und Alterung 31
2.3 Möglichkeiten und Grenzen einer aktiven Familienpolitik . . .34

3 Die Arbeitsmarktentwicklung 37
3.1 Hohe Arbeitslosigkeit und viele offene Stellen 37
3.2 Unzureichende Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt 42
3.3 Determinanten des zukünftigen Arbeitskräfteangebotes 42
3.4 Die künftige Nachfrage nach Arbeitskräften 45
3.5 Der Trend zu mehr Selbständigkeit 47

4 Vorhandene Arbeitskraft nutzen 48
4.1 Arbeitslose in den Wirtschaftsprozess integrieren 49
4.2 Potenzial älterer Arbeitnehmer nutzen 52
4.3 In Deutschland lebenden Zuwanderern Beschäftigung ermöglichen 53
4.4 Erwerbstätigkeit von Frauen fördern 53
4.5 Bildungssystem verbessern 54
4.6 Eine Ausschöpfung vorhandener Potenziale

ist wichtig, aber allein nicht ausreichend 56

5 Neuansatz im Arbeitsmarktzugang erforderlich 59
5.1 Bisheriger Arbeitsmarktzugang für Ausländer 59
5.2 Verwaltungs- und gesetzestechnischer Reformbedarf 63
5.3 Vereinfachtes Verfahren durch die „Greencard“ 64
5.4 Umdenken in der Europäischen Union 65

6 Wirkung von Zuwanderung erkennen und zum Wohl aller nutzen 67
6.1 Demografische Wirkung von Zuwanderung 67
6.2 Auswirkungen von Zuwanderung auf das Wirtschaftswachstum und den Arbeitsmarkt 70
6.3 Wirkung von Zuwanderung auf die sozialen Sicherungssysteme 76
6.4 Die Wohlfahrt anderer Staaten 80
6.5 Leitlinien für die Zuwanderungspolitik 82

7 Erfahrungen sammeln: Ein Modell der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung 83
7.1 Eckpunkte 84
7.2 Geregelte Wege der dauerhaften Zuwanderung eröffnen . . .87
7.3 Auswahl der dauerhaften Zuwanderer 89
7.4 Befristeten Zuwanderern Wege zum Daueraufenthalt eröffnen 95
7.5 Zuwanderung für Existenzgründer erleichtern 97
7.6 Internationale Mobilität von Hochqualifizierten erleichtern . .98
7.7 Bedarfsgerechte Wege der befristeten Zuwanderung Engpassarbeitskräften eröffnen 101
7.8 Zuwanderer für eine Ausbildung in Deutschland gewinnen 109
7.9 Bewährte Formen der Zuwanderung ins neue Recht übernehmen 114
7.10 Verfahren der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung einfach und schnell gestalten 116

8 Arbeitsmarktzugang von Zuwanderern, die aus humanitären oder sozialen Gründen nach Deutschland kommen 119

9 Deutschland für Zuwanderer attraktiver machen 120

III Humanitär handeln 123

1 Asyl und Flüchtlinge 123
1.1 Problemlösung durch eine Änderung des Grundgesetzes? 124

Straffung der Verfahren

1.2 Beschleunigung der Asylverfahren 128

1.3 Neuregelung des Folgeantragsverfahrens 139
1.4 Abschaffung des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten und der Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider 143

Maßnahmen gegen unberechtigten Aufenthalt

1.5 Asylmissbrauch 145
1.6 Rückkehr und Rückführung 150

Verbesserung der Schutzgewährung

1.7 Schutzgewährung bei nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung 159
1.8 Verbesserung der Aufenthaltsbedingungen für Konventionsflüchtlinge 162
1.9 Verbesserung der Rechtssituation geduldeter Ausländer . .164
1.10 Härtefallregelungen und Härtefallkommissionen 168
1.11 Unbegleitete Minderjährige 171
1.12 Bürgerkriegsflüchtlinge 173
1.13 Auf dem Weg zu einem gemeinsamen europäischen Asylsystem 176

2 Zuzug von Spätaussiedlern 178
2.1 Historische und quantitative Entwicklung 178
2.2 Gesetzliche Grundlagen 179
2.3 Statusregelung 180
2.4 Kontingentierung und Rückgang des Zuzugs 180
2.5 Sprachtests 181
2.6 Aktuelle Situation 181
2.7 Künftige Gestaltung des Spätaussiedlerzuzugs 182

3 Zuwanderung von Juden aus der ehemaligen Sowjetunion 185
3.1 Grundlagen der Zuwanderung 185
3.2 Verfahren 186
3.3 Zuwanderungszahlen 186
3.4 Probleme bei der Zuwanderung 187
3.5 Anforderungen an die künftige Gestaltung der Zuwanderung von Juden aus der ehemaligen Sowjetunion 187

4 Familiennachzug 188
4.1 Quantitative Entwicklung und Bedeutung 188
4.2 Art. 6 GG als verfassungsrechtliche Grundsatznorm für den Familiennachzug 190
4.3 Die einfach-gesetzliche Ausgestaltung des Familiennachzugs 191
4.4 Vergemeinschaftung des Familiennachzugs 192
4.5 Integrationspolitische Aspekte 193

4.6 Empfehlungen zur künftigen Ausgestaltung des Familiennachzugs 194

5 Illegale 196
5.1 Keine Meldepflicht der Schulen 197
5.2 Keine Strafbewehrung der Unterstützung Illegaler aus humanitären Gründen 197

IV Miteinander leben 199

1 Eine neue Integrationspolitik 199

2 Überblick über integrationspolitische Maßnahmen und ihre Kosten 204
2.1 Bund 204
2.2 Länder 207
2.3 Kommunen und Wohlfahrtsverbände 208

3 Bildung von Zuwanderern 211
3.1 Deutsche Sprachkenntnisse von Kindern und Jugendlichen 211
3.2 Kindergarten und Vorschule 213
3.3 Schule 215

4 Integration von Zuwanderern in den Arbeitsmarkt 218
4.1 Erwerbsbeteiligung und Arbeitslosigkeit 218
4.2 Berufliche Bildung 221
4.3 Selbständigkeit 225

5 Soziale und kulturelle Integration 227
5.1 Familie 227
5.2 Heiratsverhalten 229
5.3 Wohnsituation 229
5.4 Identifikation mit der alten oder neuen Heimat? 231
5.5 Mitgliedschaft in Organisationen 233
5.6 Islam 235
5.7 Mediengewohnheiten 237

6 Wahrnehmung von Zuwanderung in Deutschland 239
6.1 Soziale Akzeptanz 239
6.2 Straftaten mit rechtsextremistischem Hintergrund und Fremdenfeindlichkeit 242

7 Rechtliche Aspekte der Integration 245
7.1 Folgen der Staatsangehörigkeitsreform 245
7.2 Integrationshindernisse durch das Aufenthaltsrecht 249
7.3 Antidiskriminierungsgesetz 251

8 Integrationskonzepte ausgewählter europäischer Länder . .252
8.1 Niederlande 253

8.2 Schweden 255
8.3 Schlussfolgerungen 257

9 Erstförderung von Zuwanderern 257
9.1 Zwei Modelle – ein Ansatz 258
9.2 Vorschläge der Kommission 259
9.3 Kosten der Erstförderung 262

10 Gesetzliche Regelung und Finanzierung einer neuen Integrationspolitik 263

V Zur Umsetzung der neuen Zuwanderungspolitik 267

1 Der europäische Rahmen der neuen Zuwanderungs- und Asylpolitik 267

2 Gesamtsteuerung, gesetzlicher Rahmen, Organisation und Institutionen 268
2.1 Gesamtstrategie für Zuwanderung und Integration entwickeln 268
2.2 Zuwanderungs- und Integrationsgesetz 273
2.3 Rechtsvereinfachung 276
2.4 Behördenorganisation verbessern 280

3 Daten, Fakten, Transparenz 287

Anhang 295

1 Zur Arbeit der Kommission 295

2 Von der Kommission angehörte Persönlichkeiten 296

3 Anhörung gesellschaftlicher Gruppen am 26./27. April 2001 304

4 Kolloquium mit Ausländerbeauftragten der Länder 306

5 Gutachten 307

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen 308

Abbildungen 308

Tabellen 310

Abkürzungsverzeichnis 311

Literaturverzeichnis 314

Stichwortverzeichnis 318

I Einleitung

Deutschland braucht Zuwanderinnen und Zuwanderer. Die Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland und die Integration der Zugewanderten werden zu den wichtigsten politischen Aufgaben der nächsten Jahrzehnte gehören. Die Bewältigung dieser Aufgabe erfordert eine langfristig ausgerichtete Politik und ein Gesamtkonzept, dass klare Ziele enthält: humanitärer Verantwortung gerecht werden, zur Sicherung des Wohlstandes beitragen, das Zusammenleben von Deutschen und Zuwanderern verbessern und Integration fördern.

Vielen Bürgerinnen und Bürgern ist nicht verständlich, warum es bei einem Jahresdurchschnitt von 3,9 Millionen Arbeitslosen im Jahr 2000 in Deutschland an Hochqualifizierten und Fachkräften mangelt. Zusätzliche ausländische Arbeitskräfte, so lautet ihr Vorbehalt, würden die Arbeitschancen von Einheimischen gefährden. Statt einer Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte seien die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit im eigenen Land, eine bessere Qualifizierung der hier Lebenden und eine stärkere Ausschöpfung des inländischen Erwerbspotenzials nötig.

Ein Grund für diese Wahrnehmung ist, dass in der politischen Debatte bislang nicht hinreichend deutlich wurde, wie wichtig ein reger internationaler Austausch ist, um im globalen Wettbewerb bestehen zu können. Auch die Problematik einer alternden und abnehmenden Bevölkerung wurde nicht ausreichend thematisiert. Viele Menschen sind beunruhigt, dass unser Land im internationalen Leistungsvergleich zurückfällt. Sie wissen, dass deutliche Anstrengungen erforderlich sind, damit Deutschland seinen Platz unter den führenden Ländern behaupten oder wieder zurückgewinnen kann.

Wir brauchen Zuwanderung, weil die Bevölkerung Deutschlands altert: Die Lebenserwartung steigt, während die Kinderzahl pro Familie anhaltend niedrig ist, und die Geburten sinken. Im 21. Jahrhundert wird die Bevölkerung deshalb abnehmen. Diese demografische Entwicklung wird Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Innovationskraft von Wirtschaft und Gesellschaft haben. Zudem ist Deutschland eingebettet in eine immer enger verflochtene Weltwirtschaft. Das Wissen der Menschen wird mehr und mehr zum entscheidenden Wachstumsfaktor hoch entwickelter Volkswirtschaften. Dies stellt das Land vor neue Gestaltungsaufgaben.

Für die Bewältigung dieser Herausforderungen sind innenpolitische Reformen dringend erforderlich, vor allem in der Bildungs- und Ausbildungspolitik, der Familienpolitik, der Wissenschafts- und Technologiepolitik sowie der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Auch ein zeitgemäßes und zukunftsfähiges Gesamtkonzept für geregelte Zuwanderung und Integration ist für die Modernisierung unseres Landes notwendig. Obwohl Deutschland seit langem faktisch ein Einwanderungsland ist, fehlt bisher ein solches Konzept für eine im gesamtgesellschaftlichen Interesse liegende Zuwanderung.

Deutschland muss aber auch seine Verantwortung und Verpflichtung als wichtiges und verlässliches Mitglied der internationalen Staatengemeinschaft wahrnehmen. Dies gilt insbesondere für den Geltungsbereich der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Wir müssen uns für die weltweite Achtung der Menschenrechte und die Stärkung des Völkerrechts einsetzen und unsere Verpflichtung zum Schutz politisch Verfolgter erfüllen.

Die Attraktivität Deutschlands für künftige Zuwanderer und die Akzeptanz der Zuwanderung hängen davon ab, dass Zugewanderte und Alteingesessene respektvoll miteinander umgehen. Zuwanderung muss daher so gestaltet werden, dass sie keine Bedrohung, sondern eine Bereicherung für unser Land darstellt. Unabdingbare Voraussetzungen sind, dass die inländische Arbeitslosigkeit und die Integrationsdefizite der bei uns lebenden Zuwanderer abgebaut werden.

Zuwanderung und Integration bilden eine unauflösbare Einheit, die aktiv gestaltet werden muss. Integration ist ein langfristig angelegter Prozess, der anstrengend, aber lohnend ist. „Miteinander leben" heißt, einander kennen zu lernen, sich wechselseitig zu respektieren und zu akzeptieren. Wir werden in Zukunft noch viel stärker als bisher darauf angewiesen sein, gemeinsam mit Menschen anderer Herkunft neue Problemlösungen, Denk- und Arbeitsweisen zu entwickeln.

Die globalen Entwicklungen verändern überall auf der Welt kulturelle Identitäten. Alle Kulturen und Völker müssen lernen, Neues und Anderes zu integrieren. In diesem Sinn ist Zuwanderung in unserem Land nicht nur unter aktuellen wirtschaftlichen Gesichtspunkten bedeutsam, sie muss auch als Chance des Lernens und der kreativen Gestaltung begriffen werden.

1 Ein beginnender Bewusstseinswandel

Über Zuwanderung wird heute anders diskutiert als noch vor einigen Jahren: Vertreter der Wirtschaft melden sich zu Wort, warnen vor einem dramatischen Arbeitskräftemangel nicht nur bei Hochqualifizierten, sondern auch bei Facharbeitern, und fordern, die Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften zu erleichtern. Mittelständische Unternehmer, die seit einigen Jahren bosnische Flüchtlinge beschäftigen, verlangen ein Bleiberecht für diese Menschen, die unverzichtbare Arbeitskräfte sind; Wissenschaftler weisen auf die Folgen der Alterung und den zu erwartenden Bevölkerungsrückgang hin. Ostdeutsche Politiker beklagen die für ihre Kleinstädte und ländlichen Gebiete verheerenden Folgen des Geburtenrückgangs und der Abwanderung. Die Medien greifen solche Wortmeldungen auf und räumen der Zukunft des Arbeitsmarktes, der demografischen Entwicklung und der künftigen Rolle Deutschlands in der Weltwirtschaft größeren Raum in der Berichterstattung ein. Mit der so genannten Greencard für Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie, die auch eine Reaktion auf Bildungs- und Ausbildungsdefizite sowie auf den rasanten Strukturwandel in diesem Bereich ist, wird der seit 1973 geltende Anwerbestopp erstmals deutlich relativiert.

Auch die Stellungnahmen aus den Bundestagsparteien lassen, bei allen fortbestehenden Meinungsunterschieden, eine veränderte Einstellung zur Zuwanderung erkennen: Es scheint Einigkeit darüber zu bestehen, dass Deutschland künftig aus arbeitsmarktpolitischen Gründen die Zuwanderung vor allem Hochqualifizierter brauchen wird, dass die Integrationsanstrengungen für dauerhaft hier lebende Zuwanderer verstärkt werden müssen und dass für die Steuerung der Wanderungsbewegungen ein umfassendes Instrumentarium entwickelt werden muss.

Deutschland – ein Einwanderungsland

Die jahrzehntelang vertretene politische und normative Festlegung „Deutschland ist kein Einwanderungsland" ist aus heutiger Sicht als Maxime für eine

deutsche Zuwanderungs- und Integrationspolitik unhaltbar geworden. Denn eine solche Maxime würde verhindern, dass weitreichende politische Konzepte für dieses zentrale Politikfeld entwickelt werden. Vielen wird bewusst, dass die Zuwanderung in der Vergangenheit zugleich Herausforderung und Bereicherung war und dass sie in kultureller Hinsicht erheblich zur Öffnung des Landes beigetragen hat. Erkannt wird auch, dass Deutschland schon früher Erfahrungen in der Zuwanderungspolitik gesammelt und Zuwanderung gesteuert hat, wie die Beispiele der Aussiedler und der Gastarbeiter zeigen. Letztere kamen nicht zufällig nach Deutschland, sondern wurden in den fünfziger und sechziger Jahren gezielt angeworben.

Die Kommission stellt fest, dass Deutschland – übrigens nicht zum ersten Mal in seiner Geschichte – ein Einwanderungsland geworden ist. Damit erkennt sie die historische Tatsache an, dass Wanderungsbewegungen die Entwicklung der deutschen Gesellschaft und ihre heutige Zusammensetzung tiefgehend und nachhaltig beeinflusst haben. Sie stellt sich der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Notwendigkeit, die künftige Zuwanderung zu akzeptieren und zum Wohle unseres Landes zu bejahen und aktiv zu gestalten.

Unter „Zuwanderung“ werden im vorliegenden Bericht alle Arten der Migration verstanden, auch diejenigen, die nur vorübergehenden Charakter haben. Von „Einwanderung“ wird nur dann gesprochen, wenn ausdrücklich die dauerhafte Niederlassung in Deutschland gemeint ist.

2 Die Bilanz der bisherigen Politik

Seit den siebziger Jahren war die Migrationspolitik der Bundesrepublik von drei Zielen geprägt. Diese Ziele waren: Die Begrenzung des Zuzugs aus Staaten außerhalb der Europäischen Gemeinschaft (EG), die Förderung der Rückkehr und der Reintegration in den Herkunftsländern, schließlich die oft geforderte, aber nicht konsequent umgesetzte Integration von Aussiedlern und rechtmäßig in Deutschland lebenden Ausländern.

Im Zusammenhang mit den Auswirkungen der ersten „Ölpreiskrise“ auf die Beschäftigungslage beschloss die Bundesregierung 1973 den bis heute gültigen Anwerbestopp für Arbeitskräfte aus Staaten außerhalb der EG, um die Zahl der ausländischen Beschäftigten zu reduzieren. Dies erwies sich allerdings in mancher Hinsicht als kontraproduktiv: Viele im Prinzip Rückkehrwillige blieben, weil nach der Ausreise keine dauerhafte Wiedereinreise nach Deutschland mehr möglich gewesen wäre, etliche holten ihre Familien nach. Charakteristisch für diese Zeit war, dass die Bundesrepublik nach offizieller Auffassung kein Einwanderungsland war, die verbliebene ausländische Bevölkerung sich aber möglichst weitgehend integrieren sollte.

Zu Beginn der achtziger Jahre wurde die Migrationspolitik restriktiver. Sie bestand vor allem aus Einzelmaßnahmen; statt einer umfassenden Novellierung des Ausländerrechts wurden hauptsächlich Verwaltungsanordnungen erlassen, was die Unübersichtlichkeit der ausländerrechtlichen Regelungen verstärkte. Im Frühjahr 1990 wurde ein neues Ausländergesetz verabschiedet, dessen Regelungen sich nicht als ausreichend erwiesen haben, der Situation der ausländischen Bevölkerung gerecht zu werden.

In der DDR wurden kleine Gruppen von Ausländern – insbesondere zu DDR-Bürgern nachziehende Familienangehörige – relativ gut integriert. Allerdings war die politische Bereitschaft zur Integration der im Vergleich

zu Westdeutschland sehr viel kleineren ausländischen Arbeitsbevölkerung gering. Die angeworbenen und in der Produktion eingesetzten Arbeitskräfte waren in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht und sozial isoliert. Ihre Anwesenheit war kein politisches Thema, und öffentliche Stellungnahmen zur Politik der Arbeitskräfteanwerbung gab es nicht. Angesichts der rigiden Rotationspolitik und der strikten polizeilichen Kontrolle der Ausländer und ihrer Kontakte zur deutschen Bevölkerung war nach offizieller Auffassung keine Integrationspolitik nötig.

Seit Ende der achtziger Jahre nahmen die Zahlen der Asylbewerber und der Aussiedler in Deutschland stark zu, und es gab einen erheblichen Familiennachzug. Hinzu kam Anfang der neunziger Jahre noch eine umfangreiche Binnenwanderung von Ost- nach Westdeutschland. Die durch diese Zuwanderungen verursachten Beschäftigungs-, Schul- und Wohnungsprobleme waren gravierend und überforderten die Kommunen. Im Dezember 1992, im Anschluss an eine kurz zuvor verabschiedete Novellierung des Asylverfahrensrechts, einigten sich CDU/CSU, SPD und FDP auf den so genannten Asylkompromiss, der als Reformpaket nicht nur Asylbewerber, sondern auch andere Zuwanderer wie Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge, Spätaussiedler und Werkvertragsarbeitnehmer betraf. Dieser seinerzeit politisch umstrittene Parteienkompromiss führte unter anderem durch die Drittstaatenregelung zu einem drastischen Rückgang der Zuwanderung von Asylbewerbern und durch die Festlegung jährlicher Zuwanderungskontingente zu einem geringeren Zuzug von Spätaussiedlern.

3 Zuwanderung nach Deutschland: gestern und heute

Ende des Jahres 2000 lebten 7,3 Millionen Ausländer in Deutschland, darunter 5,8 Millionen ausländische Ein- und Zuwanderer sowie 1,5 Millionen in Deutschland geborene Ausländer. Der Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung betrug 8,9 Prozent. Damit hatte Deutschland wie Luxemburg, Österreich und Belgien einen Ausländeranteil, der erkennbar über dem Durchschnitt der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) lag. Darüber hinaus lebten Ende 2000 in Deutschland schätzungsweise 3,2 Millionen Menschen, die als Aussiedler oder Spätaussiedler zugewandert sind, und rund eine Million Menschen, die im Inland eingebürgert wurden. Insgesamt liegt der Anteil der ein- bzw. zugewanderten Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung bei fast zwölf Prozent.

Der Wanderungssaldo mit den anderen EU-Staaten war in den letzten Jahren nahezu ausgeglichen. Im Jahr 1999 beispielsweise kamen 137 284 EU-Ausländer nach Deutschland, 138 245 zogen im gleichen Jahr fort. Derzeit leben etwa 1,8 Millionen Bürger anderer EU-Staaten in Deutschland. Damit stammt ein Viertel aller in Deutschland lebenden Ausländer aus diesen Staaten. Wichtigstes Herkunftsland innerhalb der EU ist Italien.

Ende des Jahres 2000 machten Bürger der europäischen Mitgliedstaaten der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) einschließlich der Türkei und der Nachfolgestaaten der Sowjetunion 80 Prozent der ausländischen Bevölkerung in Deutschland aus. Weitere 11,8 Prozent waren Bürger eines asiatischen Landes, 4,1 Prozent Bürger eines afrikanischen Landes und 2,9 Prozent Bürger eines der Staaten Nord- oder Südamerikas. Hauptherkunftsländer waren die Türkei und die Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien.

Über 40 Prozent aller Ausländer leben seit mehr als 15 Jahren in Deutschland. Fast zwei Drittel der ausländischen Kinder und Jugendlichen sind hier geboren. Ihr Aufenthalt verstetigt sich weiterhin. Geografisch sind ausländische Zuwanderer ungleich in Deutschland verteilt. Der Ausländeranteil beträgt in den neuen Bundesländern etwa zwei Prozent, in den alten Bundesländern hingegen mehr als zehn Prozent. Zudem ist ihr Bevölkerungsanteil in städtischen Gebieten zwei- bis dreimal so hoch wie in ländlichen Regionen. Er lag Ende des Jahres 2000 beispielsweise in Frankfurt am Main bei 27,8 Prozent, in Stuttgart bei 23,8 Prozent und in München bei 22 Prozent. In Leipzig hingegen betrug er 5,5 Prozent, in Halle 3,1 Prozent und in Dresden 2,8 Prozent.

Insgesamt zogen seit 1954 rund 31 Millionen Deutsche und Ausländer in die Bundesrepublik. Im gleichen Zeitraum verließen etwa 22 Millionen Menschen das Land. Der Wanderungsgewinnn betrug somit rund neun Millionen Menschen. Im Durchschnitt kamen in diesem Zeitraum jährlich 200 000 Ausländer mehr in die Bundesrepublik als aus ihr fortzogen.

Seit 1950 wanderten etwa 4,1 Millionen Aussiedler und Spätaussiedler nach Deutschland ein. Ihre Zahl nahm seit Ende der achtziger Jahre stark zu. 1993 wurde eine Kontingentierung in Höhe von 225 000 Personen pro Jahr eingeführt, die im Jahr 2000 auf 100 000 Personen abgesenkt wurde. Im Jahr 2000 kamen 95 615 Spätaussiedler nach Deutschland.

Asylbewerber machten bis Anfang der siebziger Jahre weniger als ein Prozent der Zuwanderung von Ausländern aus, im jährlichen Durchschnitt kamen bis dahin etwa 7 000 Personen. Ihre Zahl stieg zu Beginn der neunziger Jahre stark an, erreichte im Jahr 1992 mit 438 191 Personen ein historisches Maximum, ging in den folgenden Jahren aber deutlich zurück: auf 78 564 Personen im Jahr 2000. Zuletzt stammte fast die Hälfte der Asylbewerber aus nur vier Ländern: Aus der Bundesrepublik Jugoslawien, der Türkei, dem Irak und Afghanistan. Im Jahr 2000 kamen rund ein Fünftel aller in der EU asylsuchenden Personen nach Deutschland. Damit lag Deutschland – gemessen am Anteil der in diesem Jahr aufgenommenen Asylbewerber an der Gesamtbevölkerung – im EU-Vergleich auf dem neunten Platz.

Deutschland hat während der neunziger Jahre zudem insgesamt 345 000 Bürgerkriegsflüchtlingen aus Bosnien-Herzegowina vorübergehenden Schutz gewährt. Dies entspricht einem Anteil von mehr als 60 Prozent aller in der EU aufgenommenen Bürgerkriegsflüchtlinge von dort. Inzwischen ist der größte Teil dieser Menschen wieder in die Heimat zurückgekehrt. Im März 2001 hielten sich schätzungsweise noch 28 000 von ihnen in Deutschland auf.

Der Nachzug von Familienangehörigen hat in den letzten Jahrzehnten einen erheblichen Teil der Zuwanderung von Ausländern ausgemacht; Schätzungen zufolge umfasste er in den siebziger und achtziger Jahren mehr als die Hälfte der gesamten Zuwanderung. Statistische Daten zum Familiennachzug werden erst seit 1996 durch die Visastatistik des Auswärtigen Amtes erhoben. Danach hat die Zahl der jährlich erteilten Visa für ausländische Ehepartner und Kinder von 55 886 (1996) auf 75 888 Visa (2000) zugenommen. In etwas mehr als der Hälfte der Fälle erfolgt der ausländische Familiennachzug heute zu einem deutschen Ehepartner, in den anderen Fällen zu einem bereits in Deutschland lebenden ausländischen Ehepartner. Genauere quantitative Aussagen zum Gesamtvolumen lassen sich jedoch nicht machen, da es durch die Visastatistik nur zum Teil erfasst wird.

Die Aufnahme jüdischer Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion und ihren Nachfolgestaaten wurde im Jahr 1991 geregelt. Seitdem reisten 130 752 Berechtigte und in den Antrag einbezogene Familienmitglieder ein.

Eine Zuwanderung von Ausländern zu Arbeitszwecken ist seit dem Anwerbestopp von 1973 für Bürger aus Drittstaaten nur noch in Ausnahmefällen und in der Regel nur für einen befristeten Zeitraum möglich. Im Jahr 2000 wurden 342 000 Arbeitserlaubnisse nach der Anwerbestoppausnahmeverordnung (ASAV) erteilt. Den größten Teil machen Saisonarbeiter in der Landwirtschaft aus, die maximal für 90 Tage nach Deutschland kommen dürfen.

Für Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie wurde im Jahr 2000 mit der so genannten Greencard eine Sonderregelung erlassen. Bis April 2001 wurden etwa 7 000 auf fünf Jahre befristete Arbeitserlaubnisse erteilt.

Ende 1999 waren insgesamt 2,82 Millionen der in Deutschland lebenden Ausländer erwerbstätig, 263 000 von ihnen als Selbständige. Im Jahr 2000 betrug die durchschnittliche Arbeitslosenquote von Ausländern 16,4 Prozent und war damit fast doppelt so hoch wie die der Bevölkerung in Westdeutschland. Nur dieser Vergleich ist sinnvoll, denn 96 Prozent aller legal anwesenden Ausländer leben in Westdeutschland.

Die Zahl der illegal in Deutschland lebenden Zuwanderer hat im letzten Jahrzehnt vermutlich zugenommen. Verlässliche Daten hierzu gibt es nicht. Die Formen des illegalen Aufenthalts sind vielfältig: Sie reichen vom unerlaubt Eingereisten über den abgelehnten, aber seiner Ausreisepflicht nicht nachkommenden Asylbewerber und den nach Beendigung seines Studiums nicht ausreisenden Hochschulabsolventen bis zum als Tourist eingereisten und dann illegal beschäftigten Arbeitsmigranten.

4 Die Aufgaben der Zuwanderungspolitik

Über die Zuwanderung dauerhafter und temporärer Arbeitskräfte, von Kriegs und Bürgerkriegsflüchtlingen, von Studenten und Auszubildenden, von jüdischen Zuwanderern und von Spätaussiedlern kann auf nationaler Ebene entschieden werden. Für die Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen wird es aber in naher Zukunft eine EU-Richtlinie mit Mindeststandards geben. In anderen Bereichen hat Deutschland allerdings heute schon völker- und europarechtliche Vorgaben zu beachten. Beispielsweise gilt für Bürger aus dem europäischen Wirtschaftsraum (EWR), also den EU-Staaten und Island, Liechtenstein und Norwegen, die Freizügigkeit. Das Recht auf Familiennachzug wird durch europarechtliche und in gewissem Maße auch durch völkerrechtliche Verpflichtungen mitbestimmt. Flüchtlinge sind durch die GFK und die EMRK völkerrechtlich geschützt.

Bei der Gestaltung einer umfassenden Asyl- und Migrationspolitik müssen zahlreiche Handlungsfelder berücksichtigt werden, von denen im Folgenden die wichtigsten genannt werden.

Alterung und Bevölkerungsrückgang

Wie in allen anderen Industrieländern nimmt in Deutschland seit Mitte des 19. Jahrhunderts die Lebenserwartung deutlich zu: Sie hat sich seither mehr als verdoppelt und steigt weiter an. Zugleich nimmt die Zahl der Kinder pro Familie ab. Dies führt zu Geburtenrückgängen. Die langfristigen Folgen sind dramatisch: Die geburtenschwachen Jahrgänge werden – bei gleicher Kin-

derzahl pro Familie – noch weniger Neugeborene pro Jahrgang haben als die Generation davor, wodurch die Geburtenzahl künftig weiter sinken wird.

Die Altersstruktur der Bevölkerung in Deutschland ändert sich dadurch grundlegend: Die Zahl und der Anteil jüngerer Menschen nehmen kontinuierlich ab, während für ältere Menschen das Gegenteil gilt. Dies wird erhebliche Konsequenzen für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und den Arbeitsmarkt haben und unseren umlagefinanzierten sozialen Sicherungssystemen Probleme bereiten. Denn diese beruhen darauf, dass immer eine ausreichende Zahl von Erwerbstätigen in beitragspflichtigen Arbeitsverhältnissen steht, um eine (kleinere) Zahl von Kindern, Jugendlichen und älteren Menschen zu versorgen.

Diese demografische Entwicklung kann nicht durch kurzfristige Verhaltensänderungen verhindert werden. Auch eine Zuwanderungspolitik, die für eine dauerhafte Einwanderung junger und gut qualifizierter Menschen sorgt, könnte die Folgen dieser Bevölkerungsentwicklung nicht aufheben, sondern allenfalls mildern.

Die Globalisierung der Wirtschaft

Im Konkurrenzkampf in der globalisierten Wirtschaft wird die Bedeutung der Innovationsfähigkeit einer Volkswirtschaft zunehmen. Dafür müssen die Investitionen in die Schulen und Hochschulen sowie in die Aus- und Weiterbildung der Beschäftigten verstärkt werden. Auch die Bereitschaft zur Aneignung von Wissen und zum lebenslangen Lernen muss einen weitaus höheren gesellschaftlichen und politischen Stellenwert erhalten.

Doch selbst größte Anstrengungen zur nationalen Förderung von Forschung und Entwicklung sowie der beruflichen und räumlichen Mobilität werden nicht ausreichen, um den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedarf zu decken. Wir werden auf den Import von Wissen und einen entsprechenden internationalen Austausch angewiesen sein. Deutschland muss für die Zuwanderer, die wir brauchen, attraktiv werden. In der Verknüpfung einer Zuwanderung von Hochqualifizierten und eigenen Anstrengungen kann eine Chance zur Stärkung von Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit liegen.

Die Notwendigkeit arbeitsmarktbezogener Zuwanderung

Während in Deutschland 3,9 Millionen Menschen arbeitslos gemeldet sind, können gleichzeitig zahlreiche Arbeitsplätze vom Hoch- bis zum Niedriglohnsektor nicht besetzt werden. Die Gründe dafür sind vielfältig und liegen unter anderem darin, dass viele Arbeitslose aufgrund fehlender Qualifikation oder mangelnder räumlicher und beruflicher Mobilität nicht am Arbeitsmarkt vermittelbar sind, oder die Beschäftigung unattraktiv ist.

Dieses Spannungsverhältnis muss abgebaut werden. Engpässe auf dem Arbeitsmarkt werden aber wahrscheinlich auch künftig bestehen, und es wird zu entscheiden sein, inwieweit der in bestimmten Regionen und Wirtschaftsbereichen zunehmende Arbeitskräftemangel durch Zuwanderung ausgeglichen werden kann, ohne die Arbeitsmarktchancen der einheimischen und der bereits länger in Deutschland lebenden ausländischen Arbeitskräfte zu verschlechtern. Es bestehen tatsächliche und vermeintliche Zielkonflikte zwischen einer vermehrten arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung und der Notwendigkeit, möglichst viele Arbeitslose wieder in reguläre Beschäftigungsverhältnisse zu bringen und das inländische Arbeitskräftepotenzial

auszuschöpfen. Diesen Konflikten muss durch ein Ineinandergreifen von Reformanstrengungen und einer intelligenten Zuwanderungspolitik begegnet werden.

Integration als zentrale politische Aufgabe

Deutschland kann große Erfolge bei der Integration von deutschen Heimatvertriebenen, Aussiedlern und Spätaussiedlern vorweisen. Auch bei der sozialen Integration der angeworbenen Gastarbeiter und ihrer Familienangehörigen ist viel erreicht worden. Allerdings gibt es nach wie vor erhebliche Integrationsdefizite bei bestimmten Ein- und Zuwanderergruppen.

Die wirtschaftliche und gesellschaftliche Integration der Zugewanderten ist eine zentrale Aufgabe der Migrationspolitik und eine Voraussetzung für die Akzeptanz künftiger Zuwanderungen. Der Umgang mit Menschen aus anderen Kulturkreisen ist in Deutschland alltäglich geworden. Trotzdem sind die Kontakte nicht immer konfliktfrei. Eine Minderheit der Einheimischen vertritt fremdenfeindliche Einstellungen. Zudem gibt es eine kleine Zahl von Rechtsextremisten, die gewalttätig gegen Zuwanderer vorgeht. Dem müssen wir mit Bestimmtheit und Zivilcourage entgegentreten.

Integration ist eine dauerhafte politische und gesellschaftliche Aufgabe, die alle im Land lebenden Menschen betrifft. Integrationsförderung soll den Zuwanderern eine gleichberechtigte Teilhabe am wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Leben ermöglichen und für Toleranz, Akzeptanz und wechselseitigen Respekt zwischen den Bevölkerungsgruppen werben.

Das Aufnahmeland muss Integrationsangebote bereitstellen, und die Zuwanderer sind berechtigt und angehalten, sie wahrzunehmen. Die Bereitschaft zum Erwerb deutscher Sprachkenntnisse sowie die Anerkennung des Grundgesetzes, seiner Werte und unserer Rechtsordnung sind notwendige Bedingungen für die Integration. Die Zuwanderer sind keine homogene Gruppe. Viele haben längst einen sozialen Aufstieg hinter sich, sind gut ausgebildet und haben ihren Platz in dieser Gesellschaft gefunden. Die Integrationsmaßnahmen müssen daher auf Menschen mit geringeren Partizipationschancen zugeschnitten werden, wie ausländische Kinder und Jugendliche, Frauen und Erwerbslose.

Die internationalen Wanderungsbewegungen

Derzeit leben etwa 150 Millionen Menschen außerhalb ihres ursprünglichen Heimatlandes. Dabei machen Migranten und Flüchtlinge nur einen Anteil von 2,5 Prozent der Weltbevölkerung aus. Der Anteil der Menschen, die über Staatsgrenzen wandern, ist also relativ klein. Allerdings wachsen die Wanderungsbewegungen schneller als die Weltbevölkerung.

In den neunziger Jahren sank die Zahl der Flüchtlinge, die in einem anderen Land Schutz suchten, von 17 auf 14 Millionen Menschen. Gleichzeitig stieg aber die Zahl der im eigenen Land vertriebenen Binnenflüchtlinge stark an.

Von den grenzüberschreitenden Wanderungen sind vor allem die ärmsten Länder der Welt betroffen. Nur ein kleiner Teil der transnationalen Wanderer gelangt in die Industrieländer. Der größte Teil verlässt die jeweilige Weltregion nicht. Insgesamt lässt sich zum weltweiten Wanderungsgeschehen prognostizieren, dass die grenzüberschreitenden und internen Wanderungsbewegungen zunehmen und ihre Erscheinungsformen und Motive komplexer werden.

Politisch Verfolgten steht unser Land offen. Es kann jedoch nicht allen die Zuwanderung gestattet werden, die in ihrem Land keine Zukunft sehen oder die hier ein besseres Auskommen als in ihren Heimatländern finden wollen.

Angesichts der internationalen Wanderungsbewegungen ist eine Einbindung nationaler und internationaler Akteure in die Entwicklung und Ausführung der Migrations- und Asylpolitik notwendig. Sie darf nicht nur als innenpolitisches, sondern muss auch als außen-, entwicklungs- und umweltpolitisches Thema wahrgenommen werden. Diese Politikbereiche können einen Beitrag zur Vermeidung von Fluchtbewegungen und Armutswanderungen leisten und Bemühungen um die Früherkennung und Prävention von gewalttätigen inner- und zwischenstaatlichen Konflikten unterstützen.

Der Schutz von politisch Verfolgten

Das Grundrecht auf Asyl wurde 1949 aufgrund der Erfahrungen während des Nationalsozialismus im Grundgesetz (GG) der Bundesrepublik verankert. Der Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 GG sicherte politisch Verfolgten ein individuelles Recht auf Asyl. Zudem wurde die Bundesrepublik Vertragspartei der GFK und übernahm entsprechende Verpflichtungen und Verantwortungen.

Mit dem Asylkompromiss wurde das grundgesetzlich garantierte Recht auf Asyl ab 1993 eingeschränkt. Zwar sollen politisch Verfolgte auch weiterhin Schutz erhalten, gleichzeitig soll aber eine nicht zwingend erforderliche Berufung auf das deutsche Asylrecht verhindert werden. Wer in sicheren Drittstaaten Zuflucht finden kann, hat keinen Anspruch auf Asyl nach Art. 16a des Grundgesetzes. Das individuelle Grundrecht auf Asyl wurde aber in Art. 16a Abs. 1 beibehalten. Damit hat das Grundrecht auf Asyl immer noch einen hohen rechtlichen Stellenwert und ist Ausdruck für den Willen Deutschlands, seine historische und humanitäre Verpflichtung zur Aufnahme von Flüchtlingen zu erfüllen. Gleichzeitig muss aber einem Missbrauch des Asylrechts zu Einwanderungszwecken entgegengewirkt werden. Dieser verursacht nicht nur erhebliche Kosten, sondern mindert auch die Akzeptanz von Flüchtlingen in der einheimischen Bevölkerung.

Die europäische Harmonisierung der Asyl- und Migrationspolitik

Die deutsche Asyl- und Migrationspolitik ist untrennbar mit der europäischen Integration verbunden. Mit dem 1999 in Kraft getretenen Amsterdamer Vertrag wurde eine Zuständigkeit der EU für diesen Bereich geschaffen. Innerhalb von fünf Jahren sollen einheitliche Regelungen für die Bestimmung des Staates, der für das jeweilige Asylbegehren zuständig ist, für Mindeststandards in Asylverfahren, für die Flüchtlingsanerkennung, für die Aufnahme von Asylbewerbern und für den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen geschaffen werden. Darüber hinaus sieht der Amsterdamer Vertrag einwanderungspolitische Maßnahmen unter anderem im Bereich der Familienzusammenführung vor.

Im Oktober 1999 beschlossen die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten auf dem EU-Gipfel in Tampere, ein gemeinsames europäisches Asylsystem zu schaffen, das sich auf die uneingeschränkte Anwendung der GFK stützt. Die Regierungschefs einigten sich auf einen straffen Zeitplan zur Erarbeitung von asyl- und migrationspolitischen Vorschlägen.

Die nationale Migrations- und Asylpolitik ist in den einzelnen EU-Ländern nach wie vor sehr unterschiedlich. Der Europäischen Kommission kommt

hier die schwierige Aufgabe zu, Regelungen vorzuschlagen, die die Interessen aller EU-Staaten angemessen berücksichtigen. Die Bundesrepublik sollte diese Bemühungen zur Vergemeinschaftung nachdrücklich fördern und dazu beitragen, dass die Mitgliedstaaten sich zügig auf die beabsichtigten Harmonisierungsmaßnahmen einigen können. In diesem Sinn wird die Bundesregierung im Rahmen der Bemühungen um eine weitgehende Übereinstimmung zu prüfen haben, welchen Vorschlägen der EU-Kommission sie folgen kann, und welche Initiativen abzulehnen oder zu modifizieren sind, weil sie die Lösung für die deutsche Zuwanderungssituation in erheblichem Maße erschweren. In zentralen Problemfeldern wurden allerdings bisher auf europäischer Ebene keine Entscheidungen getroffen, an denen sich anstehende asyl- und migrationspolitische Reformen der Mitgliedstaaten orientieren könnten.

Ein weiterer Aspekt der europäischen Integration ist die anstehende Erweiterung der EU. Gerade Deutschland wird von der Erweiterungsrunde ökonomisch profitieren. Wir haben gegenüber den ostmitteleuropäischen Beitrittskandidaten aber auch eine besondere Verantwortung. Nicht nur, weil alle Bundesregierungen bis zum Fall des Eisernen Vorhangs immer wieder die Gewährung von Reisefreiheit für die Bevölkerung verlangt haben, sondern auch, weil die dortige wirtschaftliche und gesellschaftliche Stabilisierung im vitalen deutschen Interesse ist, und weil Nachbarschaft auch wirtschaftliche Partnerschaft selbstverständlich macht.

In den EU-Beitrittsländern wird es zumindest in näherer Zukunft Abwanderungspotenziale geben. Ob es hierdurch zu sektoralen Anpassungsproblemen kommt, wird vor allem von der wirtschaftlichen Entwicklung in den Beitrittsländern, von der Entwickung des deutschen Arbeitsmarktes und von Übergangsfristen für die Herstellung der Personenfreizügigkeit für Bürger der zukünftigen EU-Staaten abhängen.

5 Der Auftrag der Kommission

Die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ hat vom Bundesminister des Innern den Auftrag erhalten, innerhalb von neun Monaten konkrete Empfehlungen für eine zukünftige Zuwanderungspolitik zu erarbeiten. Sie sollte untersuchen, wie der Zuwanderungsbedarf ermittelt und die Zuwanderung gesteuert und begrenzt werden kann. Auch sollten Vorschläge unterbreitet werden, wie unter Wahrung der humanitären Verpflichtungen Deutschlands Missbräuchen begegnet und die Dauer der Asylverfahren verkürzt werden kann, und welche Zuwanderungsregelungen für Spätaussiedler gelten sollen. Die Kommission war außerdem aufgefordert, ein Konzept zur Integration vorzulegen.

Die Kommission sollte geeignete ausländische Zuwanderungskonzepte in ihre Überlegungen einbeziehen und überprüfen, wie sich die Kommissionsempfehlungen in das geplante europäische Gesamtkonzept zu Zuwanderung und Asyl einfügen lassen. Zudem sollte die Kommission Vorschläge zur organisatorischen, institutionellen und rechtlichen Umsetzung ihrer Empfehlungen unterbreiten.

Die Kommission hat sich dieses Auftrages in dem Bewusstsein angenommen, dass unser Gemeinwesen auf verbindlichen Prinzipien wie der Menschenwürde, der Demokratie, der Gewährleistung persönlicher Freiheit sowie der Bundes-, Rechts- und Sozialstaatlichkeit fußt. Diese Prinzipien

prägen das Grundgesetz und unsere Rechtsordnung, garantieren die Freiheit und die Verantwortung des Einzelnen und geben Orientierungen für das Zusammenleben der Menschen. Gerechtigkeit und Solidarität haben einen hohen Stellenwert.

Im Einklang damit legt die Kommission ein Gesamtkonzept zur künftigen Gestaltung der deutschen Migrations- und Asylpolitik vor. Sie will mit ihrem Bericht zur gesellschaftlichen Aufklärung, zur Gestaltung der zukünftigen deutschen Zuwanderungspolitik und zum politischen Konsens beitragen.

II Langfristig Wohlstand sichern

Ausgangspunkt der derzeitigen Diskussion in Deutschland über die arbeitsmarktbezogene Zuwanderung sind Engpässe am Arbeitsmarkt, insbesondere bei Fachkräften der Informations- und Telekommunikationstechnologie, sowie der weltweit wachsende Wettbewerb um hoch qualifizierte Fach- und Führungskräfte. Die Lage am Arbeitsmarkt ist in Deutschland wie in einigen anderen Staaten der Europäischen Union derzeit sowohl von hoher Arbeitslosigkeit als auch von Besetzungsproblemen bei offenen Stellen gekennzeichnet. Zukünftig sind ein demografisch bedingter Rückgang an Arbeitskräften und eine Alterung der Erwerbsbevölkerung absehbar.

Die Notwendigkeit arbeitsmarktbezogener Zuwanderung und ihr Beitrag zur Lösung künftiger wirtschaftlicher Probleme werden kontrovers diskutiert. Die Kommission hält es für geboten, in dieser Diskussion Folgendes zu berücksichtigen:

- die weltwirtschaftlichen Entwicklungen und die internationale Arbeitskräftemobilität
- den demografischen Wandel und die Chancen einer besseren Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familientätigtkeit
- die Vorhersehbarkeit von Entwicklungen der Arbeitskräftenachfrage in Umfang und Qualität
- die Prognosen über das zukünftige Arbeitskräfteangebot in Umfang und Qualität auch vor dem Hintergrund der Erweiterung der EU
- die Möglichkeiten einer erfolgreicheren Integration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt, hierbei vor allem älterer, ausländischer und nicht formal qualifizierter Personen
- die Möglichkeiten, Frauen die Erwerbstätigkeit zu erleichtern
- die Notwendigkeiten und Chancen eines verbesserten Aus- und Weiterbildungssystems
- die Chancen und Risiken von Zuwanderung.

Ziel arbeitsmarktbezogener Zuwanderung muss es sein, zu Wohlstand, sozialer Sicherheit und sozialem Frieden langfristig beizutragen. Dabei ist Wohlstand nicht nur als solcher erstrebenswert, sondern auch als Voraussetzung dafür, dass Deutschland weiterhin in Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität leben und die Pflichten erfüllen kann, die sich gegenüber den ärmeren Völkern aus dem Gebot der globalen Solidarität ergeben.

Die Kommission hat ein umfassendes Zuwanderungsmodell entwickelt, das flexibel auf die jeweilige Situation am Arbeitsmarkt und auf Änderungen gesellschaftlicher Rahmenbedingungen reagiert. Das vorgeschlagene Zuwanderungskonzept ist langfristig angelegt und nimmt nicht nur die nächsten Jahre, sondern auch die nächsten Jahrzehnte ins Blickfeld. Zeitliche Differenzierungen sind ein wesentlicher Aspekt der Untersuchung.

Die Kommission hat sich des Rates führender Experten und Wirtschaftsforschungsinstitute bedient. Gutachten zu Fragen der Arbeitsmarktentwicklung und der Zuwanderungssteuerung wurden von dem Hamburgischen Weltwirtschaftsarchiv HWWA, dem Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (München), dem Institut der Deutschen Wirtschaft (Köln), dem Institut

„Zukunft der Arbeit“ (Bonn) sowie der Prognos AG (Basel) eingeholt. In intensiven Fachgesprächen mit Vertretern dieser Institute, mit Vertretern von Wirtschaftsverbänden, Handwerkskammern, Gewerkschaften und zahlreichen anderen Institutionen wie auch mit Experten aus klassischen Einwanderungsländern in Übersee hat die Kommission wertvolle Erkenntnisse gewonnen, die in ihren Vorschlag für die künftige Ausgestaltung der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung eingeflossen sind.

1 Weltwirtschaftliche Herausforderungen

Die Globalisierung eröffnet wirtschaftliche Chancen, stellt aber auch neue Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaften und an die davon betroffenen Menschen. Der Wohlstand in den modernen Industriestaaten basiert auf einem hohen Stand an Technologie und Wissen. Wissen gewinnt weiter an Bedeutung und wird zunehmend international erarbeitet. Gleichzeitig wird der internationale Wettbewerb um hoch qualifizierte Arbeitskräfte schärfer. Auch verlieren die nationalen Ordnungsrahmen an Gewicht.

1.1 Fortschreitende Globalisierung

Die Weltwirtschaft ist geprägt von einer Beschleunigung der internationalen Arbeitsteilung. Die Globalisierung zeigt sich seit den 1950er Jahren an der Expansion des Welthandels, der stärker anwächst als die weltweite Produktion. Seit den 1980er Jahren nehmen die grenzüberschreitenden Kapitalströme rasant zu; allein die direkten Auslandsinvestitionen haben sich in den Mitgliedsländern der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zwischen 1985 und 1997 mehr als versiebenfacht. Die Informationsströme und der Wissensaustausch wachsen erheblich schneller als der Handels- und Kapitalverkehr. Besonders fortgeschritten ist die Globalisierung im Bereich der Finanzmärkte.

Antriebskräfte der Globalisierung sind wissenschaftlich-technologischer Fortschritt, unternehmerische Dynamik, zunehmende finanzielle Ressourcen und der Abbau von Handelsschranken. Die rasante Entwicklung in den Informations-, Kommunikations- und Verkehrstechnologien und die sinkenden Kosten der Telekommunikation haben Tempo und Ausmaß des globalen Wettbewerbs beschleunigt.

Im weltweiten Zusammenwachsen der Märkte entwickeln sich neue Formen der Unternehmenskooperation und Arbeitsorganisation. Transnationale Unternehmen tragen mit ihren Tochterunternehmen einerseits maßgeblich zur Weltproduktion und zum Welthandel bei, andererseits kooperieren Firmen verschiedener Größe grenzüberschreitend in der materiellen Produktion und bei Dienstleistungen. Auf den verschärften Wettbewerb reagieren die Unternehmen u.a. mit der Ausgliederung bestimmter Tätigkeiten aus den Kernunternehmen, dem Vertrieb von Produkten auf einer größeren Zahl von Märkten sowie mit Fusionen und strategischen Allianzen.

Die neuen Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnologie und die zunehmende Bedeutung einer spezialisierten Forschung lassen auch kleine und mittlere Unternehmen zu globalen Akteuren werden. In der pharmazeutischen Industrie etwa zeichnet sich eine neue Arbeitsteilung zwischen kleinen hochspezialisierten Unternehmen, der Wissenschaft und weltweit tätigen Pharmaunternehmen ab.

Der Prozess der europäischen Integration hat zum Abbau von Handels- und Investitionsschranken innerhalb des Europäischen Binnenmarktes geführt. Weitere Liberalisierungsabkommen werden den Welthandel im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens intensivieren. Vereinbarungen im Rahmen des Welthandelsabkommens über Dienstleistungen und Telekommunikation, das Übereinkommen über Informationstechnologien sowie die Verträge über den Schutz von geistigem Eigentum schaffen zusätzliche Voraussetzungen für die globale Integration der Märkte.

Die Globalisierung beeinflusst auch den sektoralen Strukturwandel der Volkswirtschaften. Immer kürzere Reaktionszeiten auf Veränderungen der weltweiten Märkte eröffnen innovativen Produkten neue Chancen, während Anbieter traditioneller Waren und Dienstleistungen nur noch stagnierende oder verminderte Gewinne erzielen (Gutachten Ifo, S. 36). Der internationale Wettbewerbsdruck wird weiter steigen und Deutschland mit seinen hohen Löhnen und Sozialstandards in diesem Umfeld nur bestehen können, wenn es in den innovativen Wirtschaftsbereichen konkurrenzfähig bleibt. Die Globalisierung bringt demnach Chancen mit sich, bedeutet aber auch eine Herausforderung, der wir uns stellen müssen.

1.2 Wachsende Bedeutung des Wissenstransfers

Die Erneuerung des Wissens hat sich im 20. Jahrhundert stark beschleunigt: Mittlerweile verdoppelt sich der Schatz an Wissen alle fünf Jahre, bei der Erarbeitung neuen Wissens ist eine hochgradige internationale Verflechtung zu beobachten.

Die volkswirtschaftliche Bedeutung der „wissensproduzierenden“ Wirtschaftszweige nimmt zu, weil diese den traditionellen Branchen in Wachstum, Kapitalisierung und Exportfähigkeit weit voraus sind. Mehr als die Hälfte des Sozialprodukts in den größeren OECD-Ländern ist mittlerweile wissensbasiert (OECD 1996). Die Innovationszyklen in Produktion und Dienstleistungen verkürzen sich, Forschung und Entwicklung erhalten für die Unternehmen zunehmend eine strategische Bedeutung.

Mobilität Hochqualifizierter wichtig

Für die internationale Verbreitung von Wissen und Technologie spielt die Mobilität hoch qualifizierter Arbeitskräfte eine immer wichtigere Rolle. Der Austausch von Mitarbeitern zwischen privaten und öffentlichen Forschungsstätten, Universitäten und Hochschulen sowie Forschungs- und Entwicklungsabteilungen von Unternehmen nimmt national wie international zu. Gleiches gilt für den Austausch zwischen Forschung und Wirtschaft. Die grenzüberschreitende Mobilität hoch qualifizierter Arbeitskräfte ist in den EU-Staaten in den vergangenen Jahren angestiegen. Am höchsten ist die internationale Arbeitskräftemobilität in der Informations- und Kommunikationstechnologie. Geografisch wird der Wissensaustausch zwischen den drei großen Wirtschaftsräumen Nordamerika, Europa und Ostasien immer bedeutender werden.

Nachfrage nach Hochqualifizierten steigt weltweit

Die Nachfrage nach international mobilen, hoch qualifizierten Arbeitskräften wird in der globalisierten Wirtschaft weiter steigen. Eine aktuelle Befragung von Unternehmen mit mindestens 100 Beschäftigten in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und den Niederlanden zeigt, dass in diesen Ländern

fast 40 Prozent dieser Unternehmen ausländische Hochqualifizierte mit einem im Ausland erworbenen Hochschulabschluss beschäftigen (Gutachten IZA, S. 119f.). Der Anteil der ausländischen Hochschulabsolventen liegt in diesen Firmen in Deutschland bei 9 Prozent, in Frankreich und Großbritannien bei 11 Prozent und in den Niederlanden sogar bei 17 Prozent. Die Unternehmen vor allem der Informations- und Telekommunikationsbranche achten bei der Rekrutierung ihrer Arbeitskräfte zunehmend auf internationale Kompetenz und Erfahrung.

Tatsächlich ist ein direkter Zusammenhang zwischen der internationalen Ausrichtung eines Unternehmens und dem Beschäftigungsanteil hoch qualifizierter Ausländer zu beobachten: 63 Prozent der Unternehmen mit Produktionsstätten im Ausland beschäftigen hoch qualifizierte Ausländer; bei Unternehmen, die nur in Inland produzieren, ist dies nur bei einem Drittel der Fall.

1.3 Intensiver „Wettbewerb um die besten Köpfe“

Es ist ein weltweiter „Wettbewerb um die besten Köpfe“ entstanden, der durch die gestiegene Mobilitätsbereitschaft dieser Personen verschärft wird. In der Informations- und Kommunikationswirtschaft zeigt sich dies in einem weit überproportionalen und zudem branchenübergreifenden Anstieg der weltweiten Nachfrage. Ein Rückgang dieser Nachfrage, wie er etwa im Zuge der Umstellung von Großrechnern auf Personalcomputer zu beobachten war, zeichnet sich nicht ab – vielmehr wird erwartet, dass diese Branche bereits 2010 ein Zehntel des deutschen Bruttosozialprodukts erwirtschaften wird.

Auch in anderen Wachstumsbranchen wird es darum gehen, die „kritische Masse“ für ein innovatives wirtschaftliches Milieu zu schaffen, die eine sich selbst verstärkende dynamische Entwicklung in Gang setzt.

Wissen der Arbeitskräfte gewinnt an Bedeutung

Der Mensch wird in diesen Bereichen der Arbeitswelt zunehmend zum entscheidenden Produktionsfaktor; das Wissen wird immer mehr das Kapital sein. Die menschliche Arbeitskraft wird in den Industriestaaten knapper werden.

Angesichts der Herausforderungen der Globalisierung muss die deutsche Wirtschaft ihre Position auf den Weltmärkten verteidigen bzw. verbessern. Der Export basiert derzeit überwiegend auf herkömmlichen Produkten. Im Innovationsgeschehen der Industrie liegt der Schwerpunkt auf hochwertiger Technik. Es besteht eine erhebliche Notwendigkeit an strukturellem Wandel zu Gunsten anspruchsvoller Spitzentechnologien (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2001, S. 56f.).

2 Demografischer Wandel

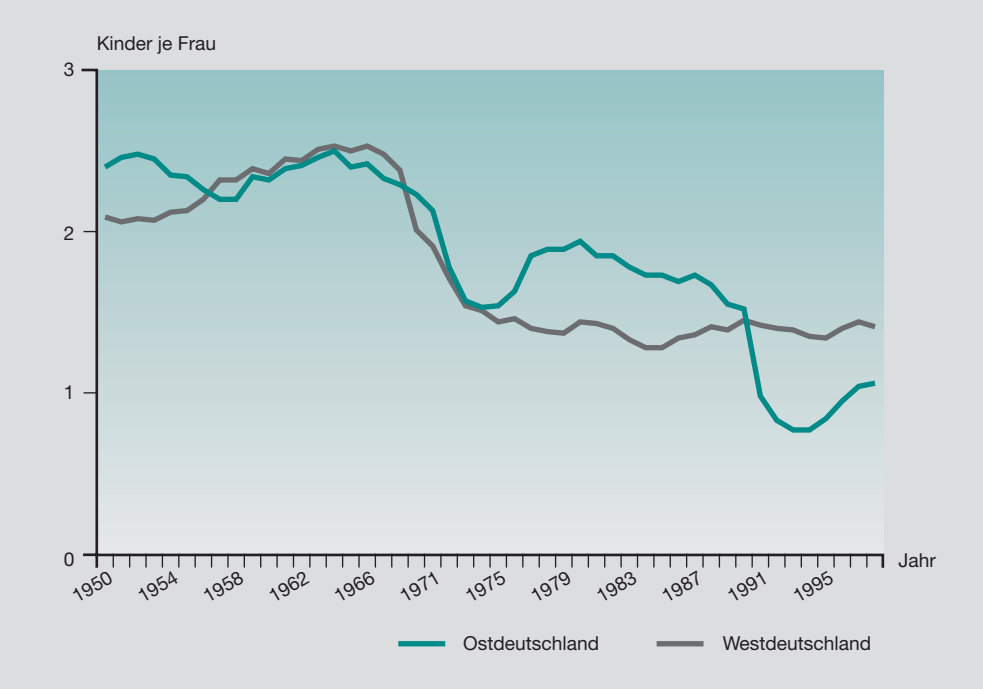
Ohne weitere Zuwanderung und bei gleichbleibender Kinderzahl pro Frau wird die Bevölkerung in Deutschland bis zum Jahr 2050 voraussichtlich von derzeit 82 Millionen auf weniger als 60 Millionen sinken. In diesem Fall würde die Zahl der Erwerbspersonen in Deutschland von heute 41 auf 26 Millionen zurückgehen. Die Lebenserwartung der Menschen steigt, die Zahl der Geburten geht weiter zurück, die Bevölkerung altert insgesamt. Dies gilt auch dann, wenn zukünftig wieder mehr Kinder pro Familie geboren werden sollten, da es bereits jetzt weniger potenzielle Eltern als in früheren Generationen gibt.

Bevölkerungsrückgang und Alterung haben voraussichtlich unerwünschte Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung, die Innovationsfähigkeit, den Arbeitsmarkt, den Staatshaushalt und die Pro-Kopf-Verschuldung. Selbst bei moderater Zuwanderung wird sich die für die sozialen Sicherungssysteme bedeutsame Alterslast innerhalb von 50 Jahren verdoppeln. Die absehbare Bevölkerungsabnahme wird voraussichtlich die gesamtwirtschaftliche Nachfrage dämpfen. Ein abgeschwächtes Wachstum wiederum könnte dazu führen, dass die Investitionstätigkeit der Unternehmen und die Produktivitätssteigerungen gebremst werden.

2.1 Die Bevölkerung altert und nimmt ab

Seit Mitte des 19. Jahrhunderts ist in allen entwickelten Industrieländern eine kontinuierliche Abnahme der durchschnittlichen Kinderzahlen pro Familie zu beobachten. In Deutschland werden seit etwa 30 Jahren weniger Kinder geboren als zur Bestandserhaltung der Bevölkerung notwendig wären (vgl. Abb. II.1).

Abb. II.1: Fertilität in beiden Teilen Deutschlands, 1950–1998



Darstellung Humboldt-Universität Bevölkerungswissenschaft
Quelle: Statistisches Bundesamt

Die Fertilität (d.h. Kinder pro Frau) liegt in Westdeutschland seit Mitte der siebziger Jahre zwischen 1,3 und 1,4 Kindern. Bei diesem Niveau wird die Zahl der in Deutschland geborenen Kinder pro Generation um rund ein Drittel abnehmen. In der DDR nahm die Geburtenhäufigkeit in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre zeitweise wieder zu. Anfang der neunziger Jahre verzeichneten die neuen Bundesländer einen überaus starken Rückgang auf nur noch 0,8 Kinder je Frau. Inzwischen hat die Geburtenhäufigkeit in den neuen Ländern wieder zugenommen und nähert sich dem Niveau der alten Bundesländer, ist aber mit etwa 1,1 Kindern pro Frau im Jahr 1998 noch immer deutlich niedriger als im früheren Bundesgebiet. Vielfach wird vermutet, dass Zuwanderer das niedrigere Fertilitätsniveau der deutschen

Bevölkerung ausgleichen könnten. Dies ist nicht der Fall, da sich die durchschnittliche Kinderzahl von Zuwanderern jener der einheimischen Bevölkerung mit der Zeit angleicht.

Kinderzahl pro Frau in Deutschland im internationalen Vergleich nahe der unteren Grenze

Im europäischen Vergleich ist die Fertilität in Deutschland eher niedrig. Im Vereinigten Königreich, Schweden und anderen skandinavischen Ländern liegt die Anzahl der Kinder pro Frau über dem deutschen Niveau. Frankreich weist durchschnittlich 1,7 Kinder je Frau auf. Italien und Spanien mit durchschnittlich 1,2 Kindern und Griechenland mit 1,3 Kindern haben je Frau eine niedrigere Ziffer als Deutschland. Ähnliches gilt für Russland, die Baltischen Staaten und Slowenien. In Japan gehen die Kinderzahlen seit Ende der 1960er Jahre zurück, während in den USA für die 1980er Jahre ein Anstieg der Fertilität zu verzeichnen ist; sie liegt hier seit 20 Jahren bei 2,0 Kindern je Frau. Zur Bestandserhaltung der Bevölkerung müsste jede Frau durchschnittlich 2,1 Kinder bekommen.

Deutlicher Bevölkerungsrückgang

Schon während der neunziger Jahre gab es in Deutschland mehr Sterbefälle als Geburten. Dieses Geburtendefizit wird sich in Zukunft vergrößern. Zum einen wird die Zahl der Sterbefälle steigen, weil nun Geburtsjahrgänge ins hohe Alter kommen, die kaum durch Kriegstote dezimiert sind. Zum anderen wird sich der Geburtenrückgang fortsetzen. Denn die Schrumpfung der Bevölkerung wird auch zu einem Rückgang der 20 bis 40-Jährigen, also der potenziellen Eltern führen. Dies bedeutet mit hoher Wahrscheinlichkeit auch sinkende Geburtenzahlen. Im Jahr 2010 werden voraussichtlich über 300 000, im Jahr 2025 über 500 000 mehr Deutsche pro Jahr sterben als geboren werden. Ohne weitere Zuwanderung und bei gleichbleibender Kinderzahl pro Frau würde die Bevölkerung in Deutschland wahrscheinlich von derzeit 82 Millionen bis zum Jahr 2050 auf weniger als 60 Millionen sinken (Statistisches Bundesamt 2000 a). In diesem Fall würde die Zahl der Erwerbspersonen in Deutschland von heute 41 auf 26 Millionen zurückgehen.

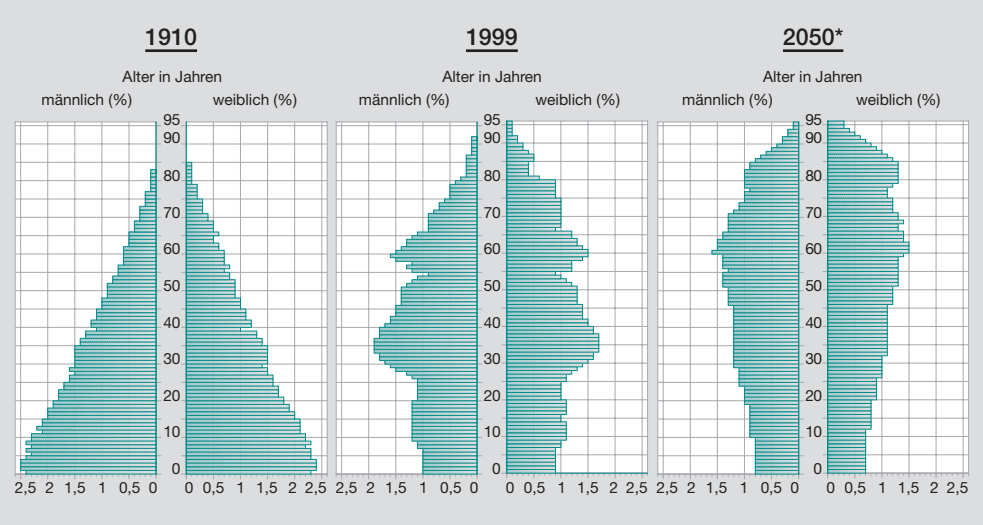
Alterspyramide kehrt sich um

Die Bevölkerung Deutschlands altert. Dies hat zwei Ursachen. Erste Ursache ist die steigende Lebenserwartung. Allein im 20. Jahrhundert erhöhte sie sich für Neugeborene um etwa 30 Jahre (Statistisches Bundesamt 2000, S. 9). Heute beträgt die Lebenserwartung in Deutschland für Frauen 80 Jahre und für Männer 74 Jahre. Und fast alles spricht dafür, dass sich die durchschnittliche Lebensspanne in den kommenden Jahrzehnten weiter verlängern wird. Bis zum Jahr 2050 rechnen selbst konservative Schätzungen mit einer weiteren Zunahme der Lebenserwartung in Deutschland um etwa vier Jahre. Dies wird die absolute Zahl älterer Menschen bis über das Jahr 2040 hinaus anwachsen lassen. Zweite Ursache der Alterung der Bevölkerung sind die anhaltend niedrigen Kinderzahlen pro Familie. Da weniger junge Menschen geboren werden, verschieben sich die Proportionen deutlich zu Gunsten älterer Bevölkerungsgruppen.

1960 gab es in der DDR und der Bundesrepublik rund 17 Prozent über-60-Jährige. Derzeit sind bereits mehr als 22 Prozent der Bevölkerung Deutschlands über 60 Jahre alt. Im Jahr 2050 wird der Anteil dieser Altersgruppe an

der Gesamtbevölkerung – je nach Ausmaß der Zuwanderung – zwischen 35 und 40 Prozent liegen (Abb. II.2). Bereits 2035 wird voraussichtlich mehr als die Hälfte der Bevölkerung über 50 Jahre alt sein. Im Jahr 2050 wird sich der Anteil der über 80-Jährigen an der Gesamtbevölkerung voraussichtlich vervierfacht haben.

Abb. II.2: Altersaufbau der deutschen Bevölkerung 1910, 1999 und 2050*



*Annahme (mittlere Prognose): jährliche Nettozuwanderung von 200 000 Personen
Darstellung Humboldt-Universität Bevölkerungswissenschaft
Quelle: Statistisches Bundesamt

Bevölkerung wird erst altern, dann zurückgehen

Während des Babybooms der 1960er Jahre wurden durchschnittlich 2 500 Kinder je 1 000 Frauen geboren (Statistisches Bundesamt 2000, S. 8). Diese zahlenmäßig starke Generation wird zu zusätzlichen Ungleichgewichten bei der Altersstruktur der Bevölkerung und dementsprechend auch beim Arbeitskräfteangebot führen (vgl. Kap. II.3.3). Verkürzt gesagt: Die Bevölkerung wird erst altern, dann schrumpfen. Das Arbeitskräfteangebot wird zunächst nur wenig absinken, da die geburtenstarken Jahrgänge vorerst im erwerbsfähigen Alter bleiben. Wenn sie ins Rentenalter kommen, steht jedoch ein beträchtlicher Teil des Arbeitskräftepotenzials dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung.

Einfluss der bisherigen Zuwanderung auf die Bevölkerungsentwicklung

Bisher Nettozuwanderung von jährlich 200 000 Personen

Seit Beginn der Gastarbeiteranwerbung (1955) hatte Westdeutschland zumeist einen positiven Zuwanderungssaldo, der aber starken Schwankungen unterlag. In diesem Zeitraum wanderten mehr als 31 Millionen Deutsche und Ausländer nach Westdeutschland bzw. ins vereinigte Deutschland zu. Im gleichen Zeitraum (1955–1999) verließen rund 22 Millionen Personen das Land. Das heißt: Nur ein kleinerer Teil der Zuwanderer blieb dauerhaft in Deutschland. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass in den jährlichen Wanderungsstatistiken auch die Saison- und Werkvertragsarbeitnehmer enthalten sind. In der zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts kamen pro Jahr auf

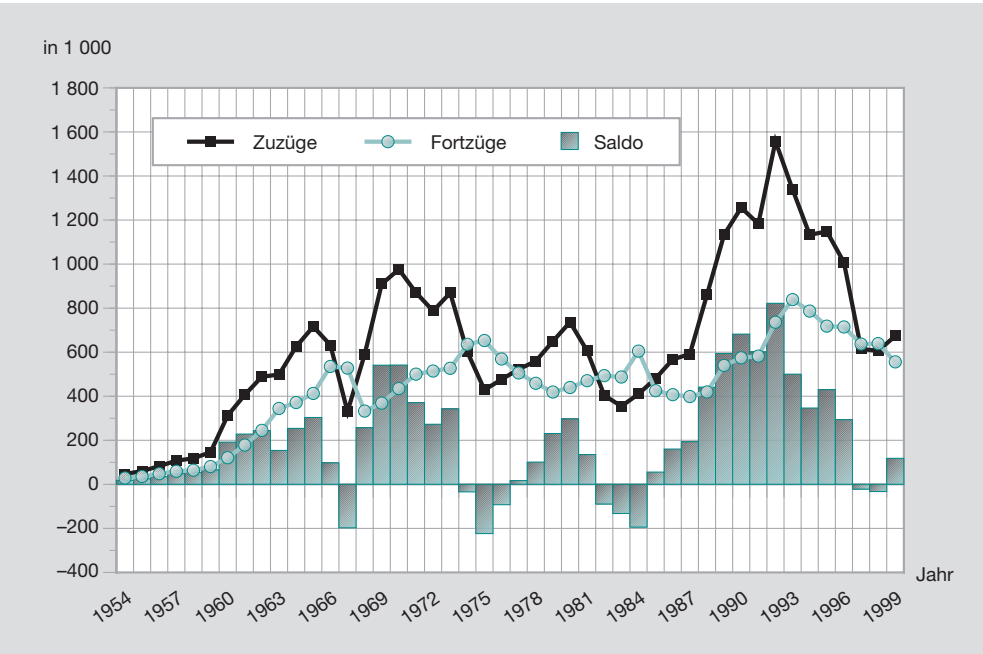
700 000 Zuzüge von Ausländern statistisch rund 500 000 Wegzüge. Durchschnittlich sind in den vergangen 40 Jahren jährlich knapp 200 000 Menschen mehr nach Deutschland zu- als weggezogen (Nettozuwanderung). Die Nettozuwanderung erreichte zuerst in den späten 1960er sowie zu Beginn der 1970er Jahre sowie zuletzt Ende der 1980er und zu Beginn der 1990er Jahre ihren Höhepunkt mit einem Zuwanderungsgewinn von 600 000 bis 800 000 Menschen pro Jahr, danach nahm sie wieder stark ab. 1997 und 1998 reisten mehr Ausländer aus als ein, was vornehmlich auf die Rückkehr von Bürgerkriegsflüchtlingen nach Bosnien zurückzuführen war (vgl. Abb. II.3).

In Westdeutschland dominierte zunächst die Zuwanderung von Gastarbeitern, später der Familiennachzug. Seit Ende der 1980er Jahre verzeichnet Deutschland einen starken Zustrom von Aussiedlern und Asylbewerbern, was u.a. mit den Grenzöffnungen in Ost- und Südosteuropa sowie mit der Liberalisierung der dort bis 1989 restriktiven Ausreisebestimmungen im Zusammenhang steht. Die jährliche Zahl der Asylbewerber ist seit der Asylrechtsreform im Jahr 1993 von mehr als 400 000 auf weniger als 100 000 Personen pro Jahr deutlich zurückgegangen.

Zuwanderung in die DDR

In der DDR war das Ausmaß von Zuwanderung relativ gering, der Ausländeranteil betrug über die Jahre rund ein Prozent. Ausländerbeschäftigung fand auf der Grundlage von Regierungsabkommen mit anderen kommunistischen Staaten statt. 1989 waren unter den 190 000 Ausländern in der DDR 59 000 Vietnamesen und 15 000 Mosambikaner als Vertragsarbeitnehmer beschäftigt. In der DDR gab es faktisch keine Familienzuwanderung, da ein strenges Rotationssystem nur die Einreise von Einzelpersonen erlaubte (Bade 2000, S. 339).

Abb. II.3: Zuzüge und Fortzüge von Ausländern, 1954–1999 (in 1 000)



Anmerkung: Fortzüge enthalten auch Rückwanderungen; bis 1990 nur Westdeutschland.
Darstellung Humboldt-Universität Bevölkerungswissenschaft
Quelle: Statistisches Bundesamt

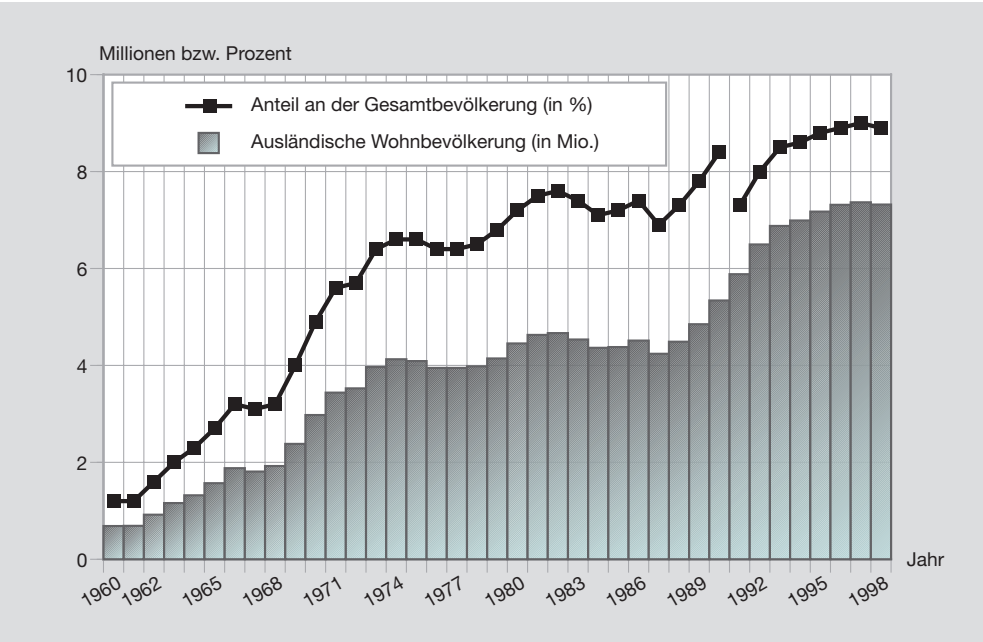
Zuwanderer und ihre Kinder leisten einen erheblichen Beitrag zur Bevölkerungsentwicklung in Deutschland. Die Bevölkerung in Gesamtdeutschland ist zwischen 1960 und 1999 von 73 auf 82 Millionen Menschen gestiegen; ohne Zuwanderer läge sie bereits heute deutlich niedriger; denn der Wanderungsgewinn betrug zwischen 1955 und 1999 fast neun Millionen Personen. Hinzu kommt ein indirekter Beitrag. Viele Zuwanderer gründen Familien.

Ausländeranteil

Der Ausländeranteil in Deutschland ist im Verlauf der letzten Jahrzehnte gestiegen. Er liegt derzeit bei neun Prozent. Gut 7,3 Millionen Ausländer leben in Deutschland. Diese Zahl ist seit 1996 in etwa gleich geblieben.

Der Ausländeranteil liegt über dem EU-Durchschnitt von knapp fünf Prozent. Er ist allerdings auch abhängig von den Einbürgerungsraten. Einbürgerung hat in der Vergangenheit in Deutschland eine vergleichsweise geringe Rolle gespielt. Ende 1999 lebten (ohne Berücksichtigung von Aussiedlern) rund 928 000 eingebürgerte Deutsche mit zwei ausländischen Eltern in Deutschland, was einem Anteil von 1,1 Prozent an der Gesamtbevölkerung entspricht. Hinzu kommen etwa 3,2 Millionen heute in Deutschland lebende Aussiedler und Spätaussiedler (seit 1950 sind insgesamt 4,1 Millionen Aussiedler und Spätaussiedler gekommen), von denen nicht wenige zwei Staatsangehörigkeiten besitzen.

Abb. II.4: Ausländische Wohnbevölkerung in Deutschland, 1960–1998



Anmerkung: bis 1990 nur Westdeutschland
Darstellung Humboldt-Universität Bevölkerungswissenschaft

2.2 Mögliche Auswirkungen von Bevölkerungsrückgang und Alterung

Angesichts der zeitlichen Reichweite und der komplexen Wirkungszusammenhänge sind Prognosen über die Auswirkungen des demografischen Wandels mit Unwägbarkeiten behaftet. Trotz der Unsicherheiten lassen sich vorsichtige Tendenzaussagen treffen.

Bevölkerungsrückgang

Bei kleinerer Bevölkerung ist zu erwarten, dass Belastungen durch eine hohe Bevölkerungsdichte tendenziell geringer werden. Bei gleicher Nutzungsintensität wird die Beanspruchung von natürlichen Ressourcen abnehmen. Bei stabiler Siedlungsstruktur wird die Infrastruktur entlastet. Auf dem Wohnungsmarkt sinkt die Nachfrage, wovon bei sonst unveränderten Bedingungen ein preisdämpfender Effekt ausgeht. Eine abnehmende Erwerbspersonenzahl erleichtert einerseits die Verwirklichung des Vollbeschäftigungsziels. Arbeitskräfteknappheit könnte andererseits bei sonst unveränderten Bedingungen Lohndruck und eine Erhöhung der Produktionskosten auslösen (vgl. Kap. II.6.2). Das Preisniveau würde steigen. Bei stabilitätsorientierter Geldpolitik wären Beschäftigung und Wachstum gefährdet.

Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum

Zwischen der Entwicklung der Bevölkerungszahl und dem Wirtschaftswachstum besteht ein Zusammenhang. Studien weisen auf Folgendes hin: Die absehbare Bevölkerungsabnahme wird voraussichtlich die gesamtwirtschaftliche Nachfrage dämpfen, da deren wichtigste Komponente – der private Verbrauch – von der Bevölkerungsgröße abhängt. Es ist damit zu rechnen, dass das wirtschaftliche Wachstum geringer ausfiele, wenn die Bevölkerung ohne Zuwanderung und bei gleichbleibender Kinderzahl pro Frau in fünfzig Jahren um rd. ein Viertel abnähme. Der Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials könnte in den folgenden Dekaden beim derzeitigem Verhältnis von Arbeitskräfteeinsatz und Produktion zu einem jährlichen Wachstumsverlust in der Größenordnung von einem Prozentpunkt führen (Rürup 2000, S. 75). Wachstumskräfte dürften auch durch einen demografisch bedingten Rückgang der Kapitalbildung gehemmt werden. Das abgeschwächte Wachstum könnte zur Folge haben, dass die Investitionstätigkeit der Unternehmen gebremst wird. Die Produktivitätssteigerungen wären dementsprechend kleiner, was die internationale Wettbewerbsfähigkeit und Wachstumschancen der deutschen Volkswirtschaft beeinträchtigen könnte (Gutachten Prognos, S. 25).

Staatsverschuldung pro Kopf steigt

Der Rückgang der Bevölkerung könnte sich auch nachteilig auf die Staatsverschuldung auswirken. Unter bestimmten Annahmen über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung Deutschlands – u.a. Produktivität, technischer Fortschritt, weltwirtschaftliche Bedingungen (vgl. Gutachten Prognos, S. 38) kann sich über die zukünftige Einnahmen- wie Ausgabenseite der Gebietskörperschaften der Konsolidierungsdruck erhöhen. Bei gleicher Steuerquote und sinkender Zahl der Steuerzahler würden heutiger Verschuldungsstand und zukünftige implizite Staatsverschuldung durch zunehmende Ansprüche der Rentenversicherung und Pensionsansprüche an den Staat einen Anstieg der Staatsverschuldung auslösen. Noch deutlicher könnte dadurch die Pro-Kopf-Verschuldung ansteigen, die sich auf weniger Einwohner verteilt. Trotz aller Unsicherheiten über langfristige gesamtwirtschaftliche Entwicklungen erscheint es plausibel, dass sich die Verschuldungsquote – der Anteil der staatlichen Gesamtverschuldung am Bruttoinlandsprodukt – wegen des unter Umständen langsamer wachsenden Bruttoinlandsprodukts erhöhen könnte.

Auswirkungen auf die Infrastruktur

Die Schrumpfung der Bevölkerung wird in einzelnen Regionen wahrscheinlich zu einer deutlich dünneren Besiedlung führen, was nicht ohne Auswirkungen auf die Infrastruktur bleiben kann. Eine sinkende Auslastung öffentlicher und privater Einrichtungen z.B. von Kindergärten, Schulen oder Krankenhäusern wäre die Folge. Derartige Effekte sind bereits heute in einigen Gebieten der neuen Bundesländer zu beobachten, z.B. sinkende Immobilienpreise als Indikator für ein Überangebot an Wohnraum. Wirtschaftlich gut entwickelte Regionen und Ballungsgebiete werden vermutlich von diesem Bevölkerungsrückgang in weitaus geringerem Maße betroffen sein.

Alterung

Belastung für soziale Sicherungssysteme

Die Folgen des Alterungsprozesses sind insbesondere für die umlagefinanzierte Sozialversicherung tiefgreifend (vgl. Kap. II.6.3): Auf einen Menschen im erwerbsfähigen Alter (Altersgruppe 20 bis 60 Jahre) kommen heute rechnerisch 0,4 Personen im Alter über 60, bei moderater Zuwanderung (netto 100 000 Personen pro Jahr) werden dies innerhalb von 50 Jahren bereits 0,8 Personen sein. Die rechnerische Alterslast wird sich verdoppeln. Dies kann nicht ohne Auswirkungen auf die Alterssicherungssysteme bleiben: Immer weniger jüngere Menschen müssen immer mehr alte Menschen in den sozialen Sicherungssystemen versorgen, der Generationenvertrag würde erheblich belastet werden. Unter Fortschreibung der jetzigen Bedingungen etwa im Hinblick auf Produktivität, Lebenserwartung, Rentenzugangsalter und Finanzierungsmodus der sozialen Sicherung sind eine steigende Transferlast für die Sicherungssysteme und höhere Abgaben für die Produktionsfaktoren wahrscheinlich.

Innovationsfähigkeit und Unternehmergeist

Insgesamt wird das Durchschnittsalter der Arbeitskräfte deutlich steigen. Die Alterung könnte längerfristig Auswirkungen auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft haben, wenn wesentlich weniger neu ausgebildete Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. Die Fähigkeit des Menschen, sich neues Wissen anzueignen, nimmt mit zunehmendem Alter ab. Routine und Erfahrungswissen älterer Menschen können diesen Verlust nur teilweise ausgleichen (Dritter Bericht zur Lage der älteren Generation, 2000, S. 131). Angesichts der schnellen Zunahme und Erneuerung des Wissens insbesondere in den wachstumsrelevanten Schlüsseltechnologien kann den Unternehmen ein Verlust an Innovationsfähigkeit und Wettbewerbskraft entstehen. Das Wissen in den Unternehmen kann bei einem sinkenden Angebot an jungen Arbeitskräften nicht mehr überwiegend durch Neueinstellung erneuert werden.

Unternehmen werden überwiegend von Personen in den mittleren Altersgruppen zwischen 30 und 50 Jahren gegründet. In den letzten Jahren hat sich der Altersdurchschnitt durch viele Gründungen von jungen Unternehmern in der Informations- und Kommunikationstechnologie verringert. Es ist denkbar, dass die Alterung der Bevölkerung unternehmerische Risikobereitschaft und Anpassungsflexibilität an neue technologisch-wirtschaftliche Erfordernisse reduziert.

Verringerung der gesellschaftlichen Dynamik

Die Alterung der Bevölkerung wird die Nachfragestruktur verändern. Die Bedürfnisse älterer Menschen werden zunehmend die Nachfrage an Waren und Dienstleistungen bestimmen („Silbermarkt"). Mit dem Rückgang des Anteils junger Menschen wird möglicherweise das gesamte gesellschaftliche Leben an Dynamik verlieren. Schließlich ist nicht auszuschließen, dass bei Zuwanderern, die international umworben sind, das Interesse abnimmt, in eine alternde Gesellschaft mit relativ hohen Soziallasten einzuwandern.

2.3 Möglichkeiten und Grenzen einer aktiven Familienpolitik

Alterung und Abnahme der Bevölkerung sind vor allem das Ergebnis der niedrigen Kinderzahlen der vergangenen Jahrzehnte und eines sich daraus seit den 1970er Jahren ergebenden Geburtendefizits. Es ist deshalb für wirksame Maßnahmen einer aktiven Familienpolitik zu plädieren.

Der Anteil der kinderlosen Frauen nimmt in Deutschland deutlich zu, er liegt derzeit bereits bei über 30 Prozent. Kinderwünsche in der Ehe werden in abnehmendem Maße realisiert. Es ist eine Entkoppelung von Ehe und Geburten zu verzeichnen. Viele Eltern begnügen sich mit einem Kind, doch folgt die Mehrzahl der Familien noch immer dem Zwei-Kind-Ideal. Nur jede zehnte Familie hat drei oder mehr Kinder.

Das durchschnittliche Alter der Mütter bei der Geburt des ersten Kindes ist in Ostdeutschland im vergangenen Jahrzehnt um drei Jahre auf 27,9 angestiegen, in Westdeutschland von 27,1 auf 28,7 Jahre.

Für den Rückgang der Kinderzahl pro Frau gibt es viele Erklärungen: Als gesamtgesellschaftliche Ursachen werden etwa die Relativierung traditioneller Werte und Normen, individuellere Lebensformen, die wachsende Zahl von Ehescheidungen sowie die Rücksichtslosigkeit und Kinderfeindlichkeit der Gesellschaft genannt. Bei den individuellen Motiven werden u.a. die sinkende Bereitschaft, über das eigene Leben hinauszudenken und erzieherische Verantwortung zu übernehmen wie auch die zunehmende Zentrierung der Lebensplanung auf das Arbeitsleben diskutiert. Da das individuelle Lebensrisiko im Sozial- und Wohlfahrtsstaat abgesichert ist und traditionelle familiäre Aufgaben wie Pflege im Alter von staatlichen Einrichtungen übernommen werden, besteht unter materiellen Gesichtspunkten kein Anreiz, eigene Kinder zu haben. Auf der anderen Seite ist aber empirisch belegt, dass ein Kinderwunsch bei der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung fortbesteht: Nur drei Prozent der Ehepaare geben zu Beginn ihrer Ehe an, keine Kinder haben zu wollen (Stellungnahme des Deutschen Familienverbandes).

Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Eine der Hauptursachen für die niedrigen Kinderzahlen und die häufiger gewordene Kinderlosigkeit dürfte demnach die nach wie vor schlechte Vereinbarkeit von Familie und Beruf sein. Die Infrastruktur für die Betreuung von Kindern ist unzureichend. Die bisherige Versorgung an ganztägigen Betreuungsangeboten für Kinder unter drei Jahren liegt bei nur zwei Prozent (Deutscher Bundestag 1998 a, S. 200). Dies ist in einer mobilen Gesellschaft, in der informelle Netzwerke wegbrechen und Familien mit Kindern in die Minderheit geraten, besonders problematisch. Entscheidend ist, eine für die Familien kostenverträgliche, geografisch gut erreichbare und verlässliche außerfamiliäre Infrastruktur für Kinder bereitzustellen, die auch individuellen

Bedürfnissen gerecht wird. Ganztagsschulen werden von Eltern in zunehmendem Maß gewünscht. Eltern fühlen sich angesichts der unzureichenden öffentlichen Dienstleistung zunehmend überfordert. Dies wird durch steigende Lernanforderungen und die erschwerte Sozialisation in einer kinderarmen Gesellschaft noch verstärkt.

Derzeit ist die Anzahl der Kinder pro Paar in Europa in den Ländern am höchsten, in denen bei hoher Erwerbstätigkeit der Frauen eine gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf gegeben ist (Kohler 2000, S. 10). Dort sind die Arbeitswelt familienfreundlich gestaltet und eine institutionelle Kinderbetreuung gewährleistet.

Wenig familienfreundliche Gestaltung der Arbeitswelt

Eine Ursache für den zunehmenden Kindermangel ist in der Arbeitswelt zu suchen: Je länger Frauen zur Kindererziehung aus dem Erwerbsleben ausscheiden, desto stärker sind die Auswirkungen auf ihre berufliche Laufbahn, ihr Erwerbseinkommen und ihre Rentenhöhe. Nach drei Jahren Unterbrechung sinkt der Durchschnittslohn einer berufstätigen Frau lebenslang um 3,50 DM pro Stunde (Anhörung von Frau Prof. Dr. Notburga Ott). Die beruflichen Anforderungen steigen und sind immer weniger mit den Anforderungen an eine verantwortliche Erziehung vereinbar. Das Verständnis für die besondere Situation von Eltern nimmt mit dem Rückgang des Anteils der Personen mit Erziehungserfahrung in den Unternehmen ab. Die eingeschränkte räumliche Mobilität und Flexibilität von Erziehenden schadet ihrem beruflichen Fortkommen. Vor diesem Hintergrund ist es wenig überraschend, dass mittlerweile über 40 Prozent der hoch qualifizierten Frauen in Deutschland kinderlos bleiben.

Finanzielle Belastung von Familien

Ein weiterer wichtiger Gesichtspunkt ist die finanzielle Belastung von Familien. Die Erziehungskosten pro Kind werden allein bis zum 18. Lebensjahr durchschnittlich auf 380 000 DM geschätzt, entgangene Einkommenschancen nicht eingerechnet (Fünfter Familienbericht der Bundesregierung 1994). Der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen geht sogar von 576 000 DM aus. Das Armutsrisiko nimmt mit zunehmender Kinderzahl zu. Eine Million Kinder leben heute von der Sozialhilfe (Deutscher Bundestag 1998, S. 609). Viele Familien mit Kindern sind überschuldet. Nach einer Berechnung des Deutschen Familienverbandes nimmt das nach Abzug von notwendigen Ausgaben wie Miete, Kleidung und Essen verfügbare Einkommen mit zunehmender Kinderzahl rapide ab. In einem Durchschnittsverdienerhaushalt mit 60 000 DM Jahreseinkommen beträgt es nach dieser Berechnung bei einem kinderlosen Ehepaar 14 580 DM. Einer Familie mit zwei Kindern stehen noch insgesamt 1 800 DM pro Jahr zur freien Verfügung, und bei vier Kindern fehlen bereits über 10 000 DM gemessen am Mindestregelunterhalt.

Problematisch ist auch das Maß der Anrechnung der Erziehungsleistung auf die eigene Alterssicherung. Derzeit führt die Investition in die nächste Generation tendenziell zu einer deutlichen Schlechterstellung bei der eigenen Einkommenssituation im Alter. Nach Angabe des Deutschen Familienverbandes verfügen Ehepaare ohne Kinder durchschnittlich über Rentenansprüche von 3 382 DM, Ehepaare mit drei und mehr Kindern nur über Anwartschaften von 2 490 DM pro Monat.

Reform der Familienpolitik notwendig,
gleichwohl begrenzte bevölkerungspolitische Wirkung

Es sind durchgreifende Reformen in der Familienpolitik notwendig, um Paaren die Verwirklichung ihrer Kinderwünsche zu erleichtern. Die finanzielle Besserstellung von Familien mit Kindern ist ein Gebot der Verteilungsgerechtigkeit. Eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf würde dazu beitragen, dass dem Arbeitsmarkt mehr Frauen zur Verfügung stünden, und es den Familien ermöglichen, ein zweites Erwerbseinkommen zu erzielen. Stetigkeit und Verlässlichkeit der staatlichen Familienpolitik sind erforderlich, um langfristig Verbesserungen zu erzielen. Dass Erfolge grundsätzlich möglich sind, zeigt ein Blick nach Skandinavien und Frankreich, wo die Anzahl der Kinder pro Frau deutlich über dem deutschen Niveau liegt. In Dänemark, Schweden und Frankreich gibt es umfangreiche finanzielle Unterstützung für Familien mit Kindern und eine gute Infrastruktur für die ganztägige Kinderbetreuung.

Die Kommission empfiehlt, durchgreifende Reformen der Familienpolitik in Angriff zu nehmen mit dem Ziel, dass vorhandene Kinderwünsche auch realisiert werden. Dabei geht es vorrangig darum, es Eltern zu erleichtern, die Betreuung und Erziehung von Kindern mit einer Erwerbstätigkeit zu verbinden. Große Bedeutung haben die Einrichtung eines flächendeckendes Netzes von Ganztagsbetreuungsmöglichkeiten und die Verbesserung der Rahmenbedingungen für personen- und haushaltsbezogene private Dienstleistungen. Der sozialstaatliche Ausgleich und die steuerliche Berücksichtigung erziehungsbedingter Aufwendungen sollten realitätsgerecht ausgestattet und transparenter gestaltet werden.

Der Trend zu niedrigen Kinderzahlen pro Familie besteht in fast allen hochentwickelten Staaten. Eindimensionale Begründungen für dieses Phänomen greifen zu kurz. Selbst langfristig dürfte der bevölkerungspolitische Erfolg familienpolitischer Maßnahmen daher nur begrenzt sein. Der Schrumpfungsprozess lässt sich allenfalls teilweise beeinflussen, da entscheidende Weichen für die künftige Bevölkerungsentwicklung bereits in der Vergangenheit gestellt wurden. Niedrige Geburtenzahlen der Vergangenheit bewirken, dass es nun und zukünftig in Deutschland weniger potenzielle Eltern gibt als in den 1980er und 1990er Jahren. Dies macht einen weiteren Rückgang der Gesamtzahl der Geburten sehr wahrscheinlich. Dies gilt auch dann, wenn es durch familienpolitische Maßnahmen und ein flächendeckendes Angebot an Kinderbetreuung zukünftig wieder etwas mehr Kinder pro Familie geben sollte. Die Geburtenzahlen früherer Generationen werden in Deutschland im 21. Jahrhundert nicht mehr erreicht werden können.

3 Die Arbeitsmarktentwicklung

Gegenwärtig mehren sich Forderungen, ausländische Arbeitskräfte für jene Berufe und Wirtschaftszweige anzuwerben, in denen offene Stellen nicht besetzt werden können. Gleichzeitig aber kämpft Deutschland mit hoher Arbeitslosigkeit. Um bewerten zu können, ob und wo eine stärkere arbeitsmarktbezogene Zuwanderung sinnvoll ist, müssen die Situation am Arbeitsmarkt und ihre voraussichtliche Entwicklung differenziert betrachtet werden.

Noch immer sind in Deutschland fast vier Millionen Menschen arbeitslos gemeldet, darunter viele nicht formal Qualifizierte, Ältere und Ausländer. Trotz erheblicher Bemühungen sind viele Arbeitslose aufgrund fehlender Qualifikationen oder wegen bestehender Mobilitätshemmnisse nicht am Arbeitsmarkt vermittelbar. Einer hohen Arbeitslosigkeit steht andererseits aber auch eine zunehmende Zahl an offenen Stellen in den gleichen Beschäftigungssparten gegenüber. Es ist unsicher, inwieweit bestehender Arbeitskräftebedarf durch eine Aktivierung und Qualifizierung einheimischer Erwerbspersonen gedeckt werden kann. Ungeachtet dessen ist damit zu rechnen, dass durch den deutlichen Rückgang der inländischen Erwerbsbevölkerung wachstumshemmende Engpässe am Arbeitsmarkt entstehen. Spätestens im nächsten Jahrzehnt wird ein Nachwuchsmangel in der beruflichen Ausbildung und an den Hochschulen auftreten. Auch eine (in ihrem Ausmaß schwer vorhersehbare) Zuwanderung aus den EU-Beitrittsländern wird langfristig den Arbeitskräfterückgang in Deutschland nicht aufhalten können. Eine Prognose der künftigen Nachfrage nach Arbeitskräften ist unsicher und vor allem in Bezug auf einzelne Berufsgruppen nicht möglich. Ganz allgemein jedoch wird die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften und im Dienstleistungssektor steigen, der Bedarf an Hochschulabsolventen zunehmen.

3.1 Hohe Arbeitslosigkeit und viele offene Stellen

Auf dem deutschen Arbeitsmarkt ist im Jahr 2000 nur eine leichte Entspannung eingetreten. Noch immer sind fast vier Millionen Menschen arbeitslos gemeldet. Hinzu kommen die Personen, die sich entweder in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen befinden oder wegen der schlechten Arbeitsmarktlage vom Arbeitsmarkt zurückgezogen haben („stille Reserve“). Insgesamt sind unter Berücksichtigung der „stillen Reserve“ vom derzeitigen Erwerbspersonenpotenzial (44 Millionen) nur 38,5 Millionen tatsächlich erwerbstätig.

Der Mangel an Arbeitsplätzen ist insbesondere in den neuen Bundesländern gravierend. Die Arbeitsmarktsituation ist regional und nach Berufsgruppen stark unterschiedlich. Von Arbeitslosigkeit besonders betroffen sind ältere Arbeitnehmer und solche ohne Berufsausbildung. Unter den Höherqualifizierten ist sie hingegen deutlich geringer.

Gleichzeitig gab es 2000 insgesamt knapp 1,5 Millionen offene Stellen, von denen ein Teil nicht besetzt werden konnte. Die Schwierigkeiten bei der Stellenbesetzung sind in den einzelnen Wirtschaftssektoren und Regionen unterschiedlich. Dieser Arbeitskräftemangel bringt einen Produktions- und Wertschöpfungsverlust mit sich; in der Informations- und Kommunikationstechnologie hat er bereits zur Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte geführt.

Hohe Arbeitslosigkeit

Im Jahr 2000 waren in Deutschland durchschnittlich 3,9 Millionen Menschen arbeitslos gemeldet. Dies war jedoch kein fester Bestand an Personen.

In diesem Zeitraum wurden sieben Millionen Menschen arbeitslos, aber noch mehr beendeten ihre Arbeitslosigkeit. Dabei gab es etwa 1,4 Millionen Menschen, die seit mehr als einem Jahr arbeitslos waren.

Hohe Arbeitslosigkeit herrscht insbesondere in den meisten Gebieten der neuen Bundesländer. Die Arbeitslosenquote ist dort mit 17,4 Prozent doppelt so hoch wie im Westen Deutschlands. In Ostdeutschland lag die Arbeitslosigkeit im Jahr 2000 im Jahresdurchschnitt bei 1,4 Millionen Personen. Der dortige Arbeitsmarkt wurde zudem durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen um knapp 300 000 Personen entlastet. Zusammen mit der „stillen Reserve", die auf 250 000 Menschen geschätzt wurde, lag damit das Beschäftigungsdefizit in Ostdeutschland bei fast zwei Millionen Stellen. In einigen Regionen war jede vierte Erwerbsperson ohne reguläre Beschäftigung.

Weiter steigende Bedeutung des Dienstleistungssektors

Der sektorale und berufliche Strukturwandel verläuft zu Gunsten des Dienstleistungssektors. Von 1978 bis 1999 gingen in Westdeutschland allein in den produzierenden und den instandhaltenden Berufen 1,4 Millionen sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse verloren, also fast jeder fünfte Arbeitsplatz. Im gleichen Zeitraum wurden in Dienstleistungs- und Infrastrukturberufen 3,7 Millionen neue Stellen geschaffen, was einen Zuwachs von 30 Prozent bedeutete (vgl. Tab. II.1).

Tab. II.1: Strukturwandel am Arbeitsmarkt nach zusammengefassten Berufsbereichen von 1978 bis 1999, Veränderung der Zahl der Beschäftigten; Westdeutschland

	Insgesamt		Männer		Frauen	
	absolut	Prozent	absolut	Prozent	absolut	Prozent
Produktion und Instandhaltung	-1 367 824	-18,0	-901 594	-14,7	-466 230	-32,4
Dienstleistungen und Infrastrukturaufgaben	3 708 865	30,0	1 185 380	18,9	2 523 485	41,3
Insgesamt	**2 341 041**	**11,7**	**283 786**	**2,3**	**2 057 255**	**27,3**

Quelle: Gutachten IW, S. 16

Die Arbeitsmarktsituation ist nach Berufen, Regionen und Qualifikationen stark unterschiedlich. Gemessen am Verhältnis von Arbeitslosen zu offenen Stellen besteht bei rein quantitativer Betrachtung in allen Berufsbereichen ein Überangebot an Arbeitskräften – allerdings nicht mit der passenden Qualifikation oder mit der falschen regionalen Zuordnung. Dies ist im Baugewerbe und in der Textil- und Bekleidungsbranche besonders ausgeprägt. Unterdurchschnittlich ist die Relation in den Gesundheitsberufen. In den EDV-Berufen ist das Verhältnis ausgeglichen. Zudem unterscheidet sich die Arbeitsmarktlage noch in regionaler Hinsicht: In den süddeutschen Ballungsgebieten fehlt es in zahlreichen Berufssparten, und zwar nicht nur bei Stellen für hoch qualifizierte Arbeitskräfte, an Bewerbern.

Von Arbeitslosigkeit besonders betroffen sind formal nicht qualifizierte Arbeitskräfte und ältere Erwerbspersonen über 50 Jahre. 37,8 Prozent der Arbeitslosen verfügten im Jahr 2000 über keine abgeschlossene Berufsausbildung (vgl. Tab. II.2).

Tab. II.2: Arbeitslosigkeit in Deutschland nach Merkmalen (Anteile in Prozent, Ende September 2000)

	Alte Länder	Neue Länder	Deutschland insgesamt
Berufsausbildung			
Ohne abgeschlossene Berufsausbildung	46,3	22,4	37,8
Mit abgeschlossener Berufsausbildung	53,7	77,8	62,2
davon: Betriebliche Ausbildung	43,3	68,3	52,1
Berufsfach-/Fachschule	5,1	5,4	5,2
Fachhochschule	1,5	1,1	1,4
Universität/Hochschule	3,7	2,9	3,4
Angestellte: Stellung im Beruf			
Nichtfacharbeiter	40,9	32,7	38,0
Angestellte mit einfacher Tätigkeit	17,8	9,8	15,0
Facharbeiter	21,2	39,1	27,6
Angestellte mit gehobener Tätigkeit	20,0	18,4	19,5
Alter			
Unter 25 Jahre	11,4	13,4	12,2
Über 55 Jahre	22,3	18,3	21,5

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Hohe Jugend- und Altersarbeitslosigkeit

Derzeit befinden sich knapp eine Million Jugendliche und junge Erwachsene nicht in regulären Beschäftigungs- und Ausbildungsverhältnissen. Die Hälfte davon ist arbeitslos gemeldet, die andere Hälfte befindet sich in Förderungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit, die seit 1999 durch das Jugendsofortprogramm der Bundesregierung verstärkt wurden.

Im September 2000 waren 800 000 registrierte Arbeitslose 55 Jahre und älter. Zur Altersarbeitslosigkeit hinzuzurechnen sind ca. 100 000 nicht in der Arbeitslosenstatistik erfasste Bezieher von Arbeitslosenunterstützung über 58 Jahre, die Antrag auf vorgezogenes Altersruhegeld wegen Arbeitslosigkeit gestellt haben. Die Beschäftigungsverhältnisse älterer Arbeitnehmer sind besonders geschützt. Eingetretene Arbeitslosigkeit bedeutet in den meisten Fällen einen frühzeitigen Rentenbezug mit 60 Jahren.

Problem Langzeitarbeitslosigkeit

Ein besonderes Problem des deutschen Arbeitsmarktes ist die hohe Anzahl von Langzeitarbeitslosen. Während nach den Angaben der Bundesanstalt für Arbeit im September 2000 gut ein Drittel (36,4 Prozent) der Arbeitslosen länger als ein Jahr ohne Beschäftigung waren (Bundesanstalt für Arbeit, Strukturanalyse 2000), deuten Befragungen darauf hin, dass es sogar mehr als die Hälfte waren. Auf den ersten Blick scheinen dafür mangelnde Qualifikationen und der mit langer Arbeitslosigkeit verbundene Verlust an beruflichen Kenntnissen ursächlich zu sein. Tatsächlich aber steigt das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit vor allem mit fortschreitendem Lebensalter, und erst nachrangig aus anderen Gründen wie einer fehlenden Berufsausbildung oder gesundheitlichen Einschränkungen. So sind für über 55-Jährigen die Aussichten auf eine Wiedereinstellung mit 15,6 Prozent erheblich geringer ist als bei jüngeren Menschen (50,1 Prozent).

Hohe Arbeitslosigkeit von Ausländern und Spätaussiedlern

Besonders von der Arbeitslosigkeit betroffen sind ausländische Arbeitnehmer (vgl. hierzu ausführlich Kap. IV.4). Im Jahr 2000 war die Arbeitslosenquote der Ausländer mit 16,4 Prozent fast doppelt so hoch wie die der Deutschen (8,8 Prozent). Viele ältere Arbeitnehmer der Anwerbegeneration sind in Folge des Strukturwandels arbeitslos geworden. Viele ihrer Kinder erwerben zudem nicht die nachgefragten oder haben gar keine Bildungsabschlüsse.

Die Beschäftigungssituation der Spätaussiedler hat sich in den letzten Jahren gravierend verschlechtert. Ihre Arbeitslosenquote liegt Befragungen zufolge mit knapp 20 Prozent noch höher als die der Ausländer.

Besetzungsprobleme bei offenen Stellen

Trotz der hohen Arbeitslosigkeit gibt es eine erhebliche Nachfrage nach Arbeitskräften. Dies findet in der hohen Zahl offener Stellen ihren Ausdruck. Die 580 000 bei der Bundesanstalt für Arbeit gemeldeten Stellen erfassen dies jedoch nicht vollständig. Betriebsbefragungen zeigen, dass im Jahr 2000 von den Betrieben etwa 1,5 Millionen sofort oder später zu besetzende Stellen angeboten wurden, 90 Prozent davon in den alten Bundesländern. 1992 hatte das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot noch bei unter einer Million gelegen (vgl. Tab. II.3).

Tab. II.3: Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots 1992–2000

	Westdeutschland			Ostdeutschland			Deutschland		
	Offene Stellen	Später zu besetzende Stellen	Stellenangebote insgesamt	Offene Stellen	Später zu besetzende Stellen	Stellenangebote insgesamt	Offene Stellen	Später zu besetzende Stellen	Stellenangebote insgesamt
Jahr	Durchschnittsbestand in 1 000, jeweils im vierten Quartal								
1992	621	240	861	61	50	111	682	290	972
1993	373	163	536	87	70	157	460	233	693
1994	428	153	581	110	68	178	538	221	759
1995	441	213	654	96	76	172	537	289	826
1996	462	174	635	114	52	166	576	226	801
1997	497	160	657	115	37	152	612	197	809
1998	692	243	935	101	64	165	793	307	1 100
1999	726	297	1 023	90	54	144	816	351	1 167
2000	967	336	1 303	94	59	153	1 061	395	1 456

Quelle: IAB-Erhebung über das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot
(In: Magvas/Spitznagel 2001)

Der starke Anstieg bei den offenen Stellen ist zunächst nur ein Anzeichen für eine konjunkturelle Belebung. Ein struktureller Arbeitskräftemangel entsteht erst dann, wenn die offenen Stellen längerfristig nicht besetzt werden können. Ein Indikator dafür ist die durchschnittliche Laufzeit offener Stellen bis zu ihrer Wiederbesetzung. Sie ist seit 1999 in ganz Deutschland von sieben auf acht Wochen gestiegen. In Westdeutschland haben diese Laufzeiten schon seit 1997 stetig zugenommen. Bei der Interpretation des Anstiegs sind auch strukturelle Veränderungen eines höheren Anteils qualifizierter Stellen oder eines präziseren Auswahlverhaltens von Stellenbewerbern und Personalverantwortlichen zu berücksichtigen (Karr 2001).

Ein anderer Indikator sind Engpässe am Arbeitsmarkt aus betrieblicher Sicht. In einer Betriebsbefragung des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung gab Anfang 2001 ein knappes Drittel der Unternehmen in Westdeutschland und ein Viertel der Unternehmen in Ostdeutschland an, offene Stellen nicht besetzen zu können (Gutachten Ifo, S. 4f.). Als Grund für den Arbeitskräftemangel nannten 22 Prozent der westdeutschen und 16 Prozent der ostdeutschen Betriebe, dass die Bewerber nicht die erforderliche Qualifikation aufgewiesen hätten. Neben Qualifikationsmängeln der Bewerber könnte eine Stellenbesetzung auch an unattraktiven Arbeitsbedingungen scheitern. In den neuen Ländern scheiterte eine Stellenbesetzung in knapp zehn Prozent der Fälle daran, dass die Bewerber aus Sicht der Betriebe unerfüllbare Lohn- oder Arbeitszeitforderungen stellten. Nach Ansicht des Ifo-Instituts könnte dies ein Hinweis dafür sein, dass insbesondere qualifizierte Arbeitskräfte in den ostdeutschen Unternehmen nicht ihren Wünschen entsprechende Arbeitsbedingungen vorfinden (Gutachten Ifo, S. 4f.).

Der in den Befragungen geäußerte Kräftemangel ist nicht mit Produktionseinbußen gleichzusetzen. Unterschiedliche Ausweichreaktionen sind bei Stellenbesetzungsproblemen möglich. Hierzu gehören u.a. befristete Einstellungen von Arbeitskräften, Verlängerung der Liefer- und Wartezeiten oder die Weitergabe von Aufträgen. Dass diese genutzt werden, zeigt sich daran, dass die Zahl der Unternehmen, die Produktionseinbußen aufgrund des Arbeitskräftemangels hinnehmen mussten, niedriger war als die Zahl der Unternehmen, die Arbeitskräftemangel bekundeten (15 Prozent der westdeutschen und zehn Prozent der ostdeutschen Unternehmen) (Gutachten Ifo, S. 7).

Einer weiteren Betriebsbefragung – dem IAB-Betriebspanel (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg) – ist zu entnehmen, dass im ersten Halbjahr 2000 hochgerechnet mehr als 500 000 offene Stellen aus Unternehmenssicht nicht besetzt werden konnten (Kölling 2001). Demnach hätten kleine und mittlere Unternehmen größere Rekrutierungsprobleme als Großunternehmen. Die am stärksten betroffenen Wirtschaftsbereiche wären die unternehmensnahen Dienstleistungen. Die meisten unbesetzten Stellen würden für Fachkräfte mit abgeschlossener Lehre angeboten. Etwa zehn Prozent der unbesetzten Stellen richteten sich nach dieser Befragung an Personen mit einem akademischen Abschluss, hauptsächlich in technisch-naturwissenschaftlichen Berufen.

Die Aussagefähigkeit von Betriebsbefragungen für die Ermittlung eines Zuwanderungsbedarfs ist begrenzt. Es ist unklar, wie intensiv Arbeitgeber nach Bewerbern gesucht haben, und ob sie überhöhte Anforderungen an die Stellenbewerber gestellt haben. Die Anforderungen der Arbeitgeber sind je nach konjunktureller Situation unterschiedlich. Für die Ermittlung berufspezifischer Informationen ist die Zahl der befragten Unternehmen meist zu gering. Außerdem werden Betriebsbefragungen in der Regel nur einmal pro Jahr durchgeführt. Es ist letztlich unsicher, ob die Aussagen zu nicht besetzbaren offenen Stellen als valider Indikator eines Arbeitskräftemangels zu interpretieren sind. Aus Betriebsbefragungen allein lässt sich somit nicht die Frage beantworten, in welchen Bereichen heute schon tatsächlich ein Mangel an geeigneten Fachkräften besteht, der im Inland selbst bei erhöhter regionaler und beruflicher Mobilität nicht gedeckt werden kann.

Fachkräftemangel der Software- und Dienstleistungsanbieter

Relativ sicher ist die Anspannung in Teilbereichen des Informations- und Kommunikationstechnologiesektors. Vor allem dürfte der Fachkräftemangel der deutschen Software- und Dienstleistungsanbieter nach wie vor anhalten (Gutachten Ifo, S. 12). Der Mangel an Computerspezialisten könnte zwar seit Herbst 1998 seinen Höhepunkt überschritten haben, dennoch fehlen der Branche offenbar immer noch Arbeitskräfte.

Zur Linderung des Fachkräftemangels in der Informations- und Telekommunikationsbranche wurde im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit im Juli 1999 eine Bildungsoffensive beschlossen. Bis 2005 sollen zusätzlich 250 000 Arbeitnehmer für diese Berufe gewonnen werden. Im Rahmen der so genannten Greencard-Initiative (vgl. Kap. II.5.3) wurde die Zahl der Fachkräfte, die zur kurzfristigen Deckung dieses Bedarfs aus Drittstaaten angeworben werden sollen, auf 20 000 Personen festgelegt.

3.2 Unzureichende Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt

Trotz erheblicher Bemühungen sind viele Arbeitslose aufgrund fehlender Qualifikationen oder wegen bestehender Mobilitätshemmnisse nicht am Arbeitsmarkt vermittelbar. Gleichzeitig aber sind Einfacharbeitsplätze im Niedriglohnsektor häufig nicht zu besetzen. Einer hohen Arbeitslosigkeit steht eine zunehmende Zahl an offenen Stellen auch in den gleichen Beschäftigungssparten gegenüber („Beschäftigungsparadoxon“).

Die hohe Zahl offener Stellen könnte rechnerisch die Arbeitslosigkeit deutlich senken. Tatsächlich aber sind die Schwierigkeiten, Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zusammenzubringen, erheblich.

Im Bereich niedrig qualifizierter Beschäftigung gibt es aufgrund des insgesamt rückläufigen Arbeitsplatzangebotes einen wachsenden Arbeitskräfteüberschuss, der dem Arbeitsmarkt faktisch allerdings nur teilweise zur Verfügung steht. Auch gibt es unter den gemeldeten offenen Stellen eine überraschend hohe Zahl mit geringen Qualifikationsanforderungen. Die Stellenbesetzung scheitert aus Sicht der Arbeitgeber oft an persönlichen Merkmalen der Bewerber und aus Sicht der Arbeitnehmer an der Unattraktivität der Arbeitsplätze sowie an zu großen Entfernungen zwischen Wohn- und Arbeitsort. Die Nettoentlohnung liegt zudem häufig nahe am Standard der Sozialhilfe, obwohl die Bruttoarbeitskosten relativ hoch sind (vgl. Kap. II.4.1). Unattraktiv sind für viele Arbeitslose insbesondere saisonale Beschäftigungen.

3.3 Determinanten des zukünftigen Arbeitskräfteangebotes

Das Arbeitskräfteangebot wird u.a. von Faktoren wie zukünftiger Nachfrage, dem Vorhandensein von Ausbildungsgängen und beruflicher Mobilität bestimmt, die nur schwer abzuschätzen ist. Das demografisch bedingte Angebot an Arbeitskräften ist vergleichsweise gut vorhersehbar.

Rückgang der Bevölkerung im Haupterwerbsalter

Das zukünftige Angebot an Arbeitskräften in Deutschland wird – abgesehen von der Zuwanderung – vor allem durch die demografische Entwicklung und das Erwerbsverhalten der Bevölkerung bestimmt. Als Folge des Bevölkerungsrückgangs wird in den nächsten drei Jahrzehnten auch die Bevölkerung im Erwerbsalter deutlich abnehmen.

Die in Abb. II.3 erkennbaren Schwankungen im Schrumpfungsprozess beruhen darauf, dass die einzelnen Altersjahrgänge unterschiedlich groß sind. Da die ersten Nachkriegsjahrgänge etwas schwächer besetzt sind als die Jahrgänge bis 1942, wird die Bevölkerung im Haupterwerbsalter in den nächsten sechs Jahren bereits um mehr als zwei Millionen Personen abnehmen. Im nächsten Jahrzehnt wird sich der Prozess beschleunigen. Wenn die geburtenstarken Jahrgänge der 1950er und 1960er Jahre aus dem Erwerbsleben ausscheiden und zunehmend geburtenschwächere Jahrgänge nachrücken, wird die erwerbsfähige Bevölkerung deutlich abnehmen. Der jährliche Ausfall würde dann zeitweise 800 000 Personen betragen. Bereits im Jahr 2030 würden dem Arbeitsmarkt dann etwa zwölf Millionen Personen im Erwerbsalter weniger zur Verfügung stehen.

Entwicklung der beruflichen Qualifikationen

Der demografische Wandel beeinflusst auch die zukünftige Qualifikationsstruktur der Erwerbspersonen. Die niedrigen Geburtenzahlen in Deutschland werden spätestens im nächsten Jahrzehnt einen Nachwuchsmangel in der beruflichen Ausbildung und an den Hochschulen auslösen. Zudem werden die geburtenstarken Jahrgänge der 1960er Jahre mit gutqualifizierten Erwerbspersonen zwischen 2020 und 2030 ihre Erwerbsphase beenden. Dies wird einen erheblichen Verlust an verfügbarem Humankapital bedeuten. Schon heute zeichnet sich ein Mangel an Fachkräften ab.

Fachkräftemangel zeichnet sich ab

Bis zum Jahr 2020 wird in Deutschland insbesondere die Zahl der inländischen Fachkräfte mit beruflichem Bildungsabschluss stark abnehmen. Diese Entwicklung hat bereits eingesetzt und wird sich noch erheblich beschleunigen. Weiterqualifizierung kann hier schon aus demografischen Gründen nur in begrenztem Maße Abhilfe schaffen. Die Anzahl der Fachkräfte wird im Vergleich zum Jahr 1996 bis 2006 um etwa eine Million Menschen zurückgehen. Im Jahr 2020 könnten allein in Westdeutschland mehr als 2,5 Millionen Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung fehlen (Gutachten IZA, S. 175). Auch in den neuen Bundesländern ist mit einem Rückgang von ausgebildeten Fachkräften zu rechnen (Gutachten Ifo, S. 88ff.).

Schrumpfende Ausbildungsjahrgänge

Für die Fachkräfteausbildung wird voraussichtlich schon 2006 nicht mehr genügend Nachwuchs zur Verfügung stehen. Die Zahl der Schulabgänger wird ab diesem Jahr deutlich sinken. Ähnliches gilt mit zeitlicher Verzögerung für die akademische Ausbildung. Nach einer Prognose des Bundesinstituts für Berufsbildung wird die jährliche Zahl der Schulabgänger aus allgemeinbildenden Schulen im westlichen Bundesgebiet zwischen 2007 und 2015 um fast 100 000 Jugendliche sinken. In den östlichen Bundesländern verlassen die geburtenschwachen Jahrgänge, die nach 1990 geboren wurden, ab Mitte dieses Jahrzehnts die Schulen. Hier verringert sich die Zahl der für eine Fachkräfteausbildung in Betracht kommenden Jugendlichen noch stärker als in Westdeutschland.

Nach den Berechnungen der Kultusministerkonferenz wird die Zahl der Schulabsolventen mit Studienberechtigung voraussichtlich bis 2008 ansteigen und danach bis 2015 um ca. zehn Prozent absinken. Die Zahl der

Studienanfänger im ersten Hochschulsemester wird von 313 000 (2000) auf voraussichtlich 275 000 (2015) um 12 Prozent abnehmen. Von einem gleich hohen Rückgang ist bei den Studierenden im ersten Fachsemester auszugehen (Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz vom 10. Mai 2001).

Da die Mehrheit der nachgefragten Tätigkeiten auch in Zukunft eine betriebliche Berufsausbildung erfordern wird, droht bereits zu Beginn des nächsten Jahrzehnts aufgrund der geringeren Zahl von Auszubildenden im dualen System ein gravierender Fachkräftemangel.

Auswirkungen der EU-Erweiterung

Die Wirkungen der späteren Arbeitskräftemigration aus den Beitrittsländern sind bei der zukünftigen Festlegung des Zuwanderungsbedarfs zu berücksichtigen, denn für die zukünftige Entwicklung des Arbeitskräfteangebots in Deutschland spielt die Erweiterung der Europäischen Union eine wichtige Rolle. Deren Auswirkungen auf den deutschen Arbeitsmarkt sind allerdings kaum vorhersehbar. Der Beitritt der ersten Länder – Polen, Tschechien, Ungarn, Slowenien und Estland – ist frühestens ab 2004 zu erwarten. Ihnen sollen in einer zweiten Runde die Slowakei, Rumänien, Bulgarien, Lettland und Litauen folgen. Noch ist nicht entschieden, welche Übergangsfristen für die Personenfreizügigkeit vereinbart werden. Derzeit zeichnet sich ab, dass nach Beitritt eine fünfjährige Übergangsfrist bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit vereinbart werden könnte, in den anschließenden zwei Jahren eine Liberalisierung entsprechend der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftssituation.

Schätzungen über die zu erwartenden Wanderungsbewegungen beruhen zumeist auf den erwarteten Einkommensunterschieden zwischen Beitrittsländern und den bisherigen Mitgliedstaaten der EU sowie auf historischen Erfahrungen mit der Süderweiterung der Europäischen Union. Bestehende ethnische Netzwerke von Mittel- und Osteuropäern in Deutschland und die geografische Lage dürften Deutschland zu einem vorrangigen Zielland der Zuwanderung werden lassen. Es wird damit gerechnet, dass auf Deutschland etwa zwei Drittel der Zuwanderung aus den Beitrittsländern entfallen wird.

Migrationserfahrungen liegen aus der Süderweiterung der EU vor. In den achtziger Jahren sind zwei bis drei Prozent der Bevölkerung Spaniens, Portugals und Griechenlands in die übrigen EU-Staaten zugewandert. Bei Übertragung dieses Bevölkerungsanteils auf die Beitrittsländer würden bei sofortiger Freizügigkeit (d.h. ohne die vereinbarten Übergangsfristen) pro Jahr zwischen 90 000 und 140 000 Zuwanderer aus Osteuropa nach Deutschland kommen (Bauer/Zimmermann 1999). Im einem Zeitraum von 15 Jahren wäre dies eine Bruttozuwanderung von zwei Millionen Personen. Dagegen rechnet das Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung bei sofortiger Freizügigkeit mit 200 000 bis 250 000 Zuwanderern jährlich. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung geht davon aus, das die Zahl der Zuwanderer nach Deutschland schon nach zehn Jahren von anfänglich 220 000 pro Jahr auf rund 96 000 Zuwanderer zurückgehen werde (Boeri/Brücker 2000). Dagegen deuten Befragungen in Tschechien, der Slowakei, Polen und Ungarn auf eine geringe Abwanderungsbereitschaft hin. Es besteht in den Studien Einigkeit darüber, dass die Zuwanderung in den ersten Jahren nach Herstellung der Freizügigkeit umfangreicher wäre und danach abfiele.

Die große Streubreite der Schätzungen zeigt die Prognoseunsicherheit. Die den ökonomischen Berechnungen zugrunde liegenden Parameter, insbe-

sondere Einkommen und Arbeitslosigkeit, stellen nur einen Ausschnitt der Wanderungsmotive dar. Auch Befragungen sind hypothetisch und liefern Momentaufnahmen.

Bei den Schätzungen ist zu berücksichtigen, dass es sich um Bruttozuwanderung handelt, die sich im Verhältnis zu den durchschnittlichen jährlichen Zuzügen von ca. 700 000 Personen relativiert. Es ist zu erwarten, dass die zuwandernden Erwerbspersonen überwiegend befristet in Deutschland bleiben werden (Gutachten IZA, S. 260ff.) und es wie bisher auch in Zukunft eine erhebliche Zahl an Rückwanderungen geben wird. Von der zuwandernden Gesamtbevölkerung werden möglicherweise weniger als die Hälfte Erwerbspersonen sein. Es dürfte sich überwiegend um qualifizierte Personen handeln (Gutachten IZA, S. 260ff.).

Es wird befürchtet, dass die Zuwanderer insbesondere angesichts der Arbeitsmarktprobleme in den neuen Bundesländern Verdrängungseffekte mit Einkommens- und Beschäftigungsverlusten der einheimischen Bevölkerung auslösen könnten. Wenn die Zuwanderer qualifiziert sein werden, wird die Schaffung weiterer Arbeitsplätze begünstigt. Die Zuwanderung dürfte sich nicht auf strukturschwache Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit, sondern auf industrialisierte Räume mit Arbeitskräftebedarf konzentrieren.

Ein rascher wirtschaftlicher Aufschwung und die demografische Schrumpfung in den Beitrittsländern könnten dazu führen, dass weniger Menschen zuwandern. Insgesamt wird die Zuwanderung aus diesen Ländern langfristig den Arbeitskräfterückgang in Deutschland nicht aufhalten können. Der Umfang der Migration ist höchst unsicher. Dies wird bei der Ausgestaltung des Zuwanderungsmodells besonders zu berücksichtigen sein.

Sonstige Einflussfaktoren des Arbeitskräfteangebotes

Die künftige Anzahl der zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte wird auch durch den Familiennachzug bereits hier lebender Migranten sowie durch Aussiedler, Flüchtlinge und Asylbewerber bestimmt. Neben der arbeitsmarktgesteuerten Zuwanderung wird es auch illegale Zuwanderung geben.

Aufgrund des hohen Anteils wenig qualifizierter Personen bei diesen Zuwanderungen wird sich das Angebot an Arbeitskräften im unteren Qualifikationsbereich ausweiten. Die bisher vorliegenden – allerdings unzureichenden – Informationen über die Bildungsabschlüsse von Asylbewerbern lassen dies vermuten. Sie liegen überwiegend im Grundschulbereich. Ausnahmen bilden Personen aus dem Irak und Iran, die häufig über eine höhere Schulbildung verfügen.

Wenn die Nichtbesetzung von Arbeitsplätzen vermieden werden soll, wird schon in absehbarer Zukunft eine Zuwanderung ausgebildeter Fachkräfte notwendig sein.

3.4 Die künftige Nachfrage nach Arbeitskräften

Eine Prognose der künftigen Nachfrage nach Arbeitskräften ist mit größten Unsicherheiten behaftet. Sie ist vor allem in Bezug auf einzelne Berufsgruppen nicht möglich. Ganz allgemein lässt sich jedoch feststellen, dass die Nachfrage nach hoch qualifizierten Arbeitskräften und im Dienstleistungsbereich steigt. Hier werden insbesondere Beratungstätigkeiten weiter an Bedeutung gewinnen. Der Bedarf an Hochschulabsolventen, die für Zukunftstechnologien qualifiziert sind, nimmt zu.

Prognosen unsicher

Prognosen der Arbeitskräftenachfrage sind noch schwieriger als Vorhersagen zum Arbeitskräfteangebot. Die Höhe des Wirtschaftswachstums und die Entwicklung in einzelnen Wirtschaftszweigen unterliegen vielen Einflussfaktoren: der fortschreitenden Globalisierung, der Vernetzung der Volkswirtschaften, einem intensiveren Kosten- und Qualitätswettbewerb für die Unternehmen sowie der zunehmenden europäischen Integration. Darüber hinaus sind der Produktivitätsfortschritt, technologische Innovationen, die Entwicklung der Arbeitskosten sowie wirtschafts-, finanz-, geld- und lohnpolitische Entwicklungen von Bedeutung, schließlich auch der demografische Einfluss auf Niveau und Struktur der Binnennachfrage. Die Treffsicherheit der Prognosen nimmt mit zeitlicher Reichweite und Detailgenauigkeit der Betrachtung ab. Schon geringe Abweichungen der Wachstums- und Produktivitätsannahmen haben auf lange Sicht große Auswirkungen.

Deutschland rückt nach der EU-Erweiterung geografisch in das Zentrum der EU. In den Beitrittsländern östlich von Deutschland werden sich im Zuge des wirtschaftlichen Aufholprozesses die Absatzmärkte vor allem für Investitionsgüter und unternehmensbezogene Dienstleistungen vergrößern. Dies könnte bei uns zu einer zusätzlichen Nachfrage nach Arbeitskräften führen.

Die Entwicklung der Arbeitsmarktnachfrage hängt darüber hinaus davon ab, wie beschäftigungsintensiv das wirtschaftliche Wachstum bei rückläufigen Arbeitskräfteangebot sein wird. Dabei ist zu berücksichtigen, ob der zur Aufrechterhaltung eines bestimmten Produktionsniveaus erforderliche Beschäftigungsumfang angesichts des nicht vorhersehbaren Produktivitätsfortschritts langfristig sinken könnte. Die These des „jobless growth“ hat sich bisher auf Dauer weder in Deutschland noch in anderen Ländern als richtig erwiesen. Die Zunahme des weltweiten Handels und damit der internationalen Arbeitsteilung hat – langfristig gesehen – nicht zu weniger, sondern zu mehr Arbeitsplätzen geführt. Auch ist das Wachstum in den meisten Ländern – je Kopf gerechnet – beschäftigungsintensiver geworden. Es wird auch zukünftig wichtige beschäftigungsintensive Wirtschaftszweige wie die personenbezogenen Dienstleistungen oder das bodenständigen Gewerbe geben, in denen die Möglichkeiten zur Produktivitätssteigerung beschränkt sind. Insgesamt ist davon auszugehen, dass die Arbeitskräftenachfrage mit großer Wahrscheinlichkeit sich nicht in dem Maße verringern wird, wie das Erwerbspersonenpotenzial zurückgeht.

Nachfrage nach Akademikern und Fachschulabsolventen steigt

Innerhalb der Beschäftigung vollziehen sich grundlegende Veränderungen: Die Nachfrage nach hoch qualifizierten Arbeitskräften und im gesamten Dienstleistungssektor steigt. Beratungstätigkeiten gewinnen weiter an Bedeutung. Der Bedarf an Hochschulabsolventen, die für Zukunftstechnologien qualifiziert sind, nimmt zu. Es wird prognostiziert, dass sie von 13,6 Prozent im Jahr 1996 auf 16,4 Prozent im Jahr 2015 steigen wird (Gutachten Ifo, S. 75). Es entstehen neue Berufsbilder, die Anforderungen an Flexibilität und Lernfähigkeit der Arbeitskräfte steigen. Ebenfalls wird der Anteil der Erwerbstätigen mit Lehr- oder Fachschulabschluss von knapp 64 Prozent auf 70 Prozent im Jahr 2015 zunehmen, wobei der größere Zugewinn bei den Fachschulabschlüssen liegen wird.

Hingegen sinkt der Anteil der Erwerbstätigen ohne formale Berufsqualifikation an der Gesamtbeschäftigung. Er lag 1996 in den alten Bundesländern

bei 22,5 Prozent. 1978 waren es noch fast 30 Prozent gewesen. Im Jahr 2015 wird voraussichtlich nur noch 14,5 Prozent der Erwerbstätigen über keine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen. Es werden bei Fortschreibung der gegenwärtigen Rahmenbedingungen 2,2 Millionen Einfacharbeitsplätze verloren gehen.

Insgesamt werden sich die Tätigkeitsanforderungen verändern: Anspruchsvolle Dienstleistungstätigkeiten in den Bereichen Organisation, Management, Planung, Beratung, Forschung und Entwicklung sowie nichtakademische Beratungs- und Betreuungsfunktionen werden an Bedeutung gewinnen, während Tätigkeiten im Produktionsbereich abnehmen. Dienstleistungen im Handwerk oder dem Gesundheitswesen, die vor Ort erbracht werden, werden künftig ein wichtiges Beschäftigungsfeld darstellen.

Entwicklung in den neuen Bundesländern

Für die neuen Bundesländer sind Aussagen über die künftige Entwicklung der Erwerbstätigkeit aufgrund des anhaltenden Transformationsprozesses nur schwer zu treffen. Gleichwohl zeichnen sich einige Tendenzen ab: Der im Vergleich zu Westdeutschland mit mehr als 60 Prozent sehr hohe Anteil der Erwerbstätigen mit abgeschlossener betrieblicher Lehre oder Berufsfachschulausbildung wird auch in Zukunft hoch bleiben. Der voraussichtliche leichte Beschäftigungsabbau in Ostdeutschland wird auch die Fachschulqualifizierten betreffen: Ihr Anteil an der Gesamtbeschäftigung wird von rund 15 Prozent auf ca. 11 Prozent sinken. Entgegen dem Trend des Beschäftigungsabbaus wird der Bedarf an Fachhochschul- und Hochschulabsolventen in den neuen Ländern steigen, ihr Anteil an den Erwerbstätigen wächst voraussichtlich von 13,6 Prozent im Jahr 1996 auf 16,1 Prozent in 2015 (Gutachten Ifo, S. 76).

3.5 Der Trend zu mehr Selbständigkeit

Ein erheblicher Teil der Nachfrage nach Arbeitskräften geht von kleinen und mittleren und insbesondere von neugegründeten Unternehmen aus. Statistisch gesehen bedarf es allerdings mehrerer Unternehmensgründungen, ehe ein erfolgreiches „Start up“ gelingt. Am erfolgreichsten sind Existenzgründer, die sowohl über internationale Erfahrung als auch über Erfahrungen in einheimischen Unternehmen verfügen und den Markt kennen. Die höchsten Beschäftigungseffekte gehen von innovativen Unternehmen aus, die neue Verfahren umsetzen und neuartige Produkte entwickeln.

Künftig ist mit einem Trend zu mehr Selbständigkeit und einer Zunahme von Unternehmensgründungen zu rechnen. Neue Formen der Unternehmenskooperation zwischen kleinen Firmen und großen Unternehmen werden entstehen, technische Innovationen werden durch unternehmerische Neugründungen auch in Produkte und Dienstleistungen umgesetzt.

Die Selbständigkeit (außerhalb der Landwirtschaft) nimmt in den alten Bundesländern seit den achtziger Jahren zu. Die Zahl der selbständig Beschäftigten erhöhte sich seitdem von 2 auf 2,75 Millionen. Zum Anstieg haben auch ausländische Selbständige beigetragen (vgl. Kap. IV.4). Im Jahr 1999 machten die Selbständigen in Westdeutschland 9,5 Prozent aller Erwerbstätigen aus, in Ostdeutschland 8,2 Prozent. Trotzdem hat Deutschland im internationalen Vergleich immer noch einen niedrigen Anteil von Selbständigen. Es wird prognostiziert, dass deren Anteil bis zum Jahr 2010 auf rund 14 Prozent der Erwerbstätigen steigen könnte.

Unternehmensgründungen schaffen Arbeitsplätze

Die Bedeutung kleiner und mittlerer Unternehmen für die Beschäftigung und die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung ist in den letzten Jahren gestiegen. Diese Unternehmen verdanken ihre Existenz auch der Auslagerung unternehmensbezogener Dienstleistungen aus Großunternehmen. Diese Betriebe stehen in einem harten Wettbewerb. Ein Teil von ihnen wird diesen aber bestehen, expandieren und einen positiven Beitrag für die Beschäftigung erbringen.

Von den Gründungen neuer Unternehmen geht ein erheblicher Beschäftigungsbeitrag aus. Jede Existenzgründung schafft im Durchschnitt vier Arbeitsplätze. Wichtig sind dabei auch Unternehmensgründungen aus Universitäten und Forschungsinstituten heraus. Die Bedeutung technologie- und wissensbasierter Unternehmensgründungen wird künftig noch wachsen.

Generell ist zum heutigen Zeitpunkt keine konkrete Festlegung eines längerfristigen arbeitsmarktbezogenen Bedarfs an Zuwanderern nach Berufen, Kenntnissen und Fähigkeiten möglich. Konjunkturelle Veränderungen entziehen sich generell der Vorhersage. Mehr oder weniger große Unsicherheiten bestehen zudem bei der Prognose des strukturellen Wandels der Arbeitskräftenachfrage. Beim zukünftigen Arbeitskräfteangebot sind Zahl und Struktur der Ausbildungsabsolventen nur sehr bedingt prognostizierbar. Der Umfang der Zuwanderung u.a. aus der Europäischen Union, durch Asylbewerber und Familiennachzug kann ebenfalls nicht vorausgesagt werden.

Der künftige Arbeitskräftebedarf kann nicht präzise vorhergesagt werden. Die Kommission empfiehlt daher, ein flexibles Zuwanderungssystem zu entwickeln, das den jeweiligen zahlenmäßigen und qualifikationsbezogenen Entwicklungen auf der Angebots- und Nachfrageseite des Arbeitsmarktes Rechnung tragen kann.

4 Vorhandene Arbeitskraft nutzen

Die deutsche Wirtschaft braucht ein ausreichendes Angebot qualifizierter Arbeitskräfte, um Wohlstand und soziale Sicherheit langfristig gewährleisten zu können. Es sind erhebliche Engpässe beim Arbeitskräfteangebot zu erwarten, und zwar ab dem Jahr 2010 in zunehmender Schärfe. Deshalb müssen zum einen inländische Ressourcen stärker ausgeschöpft, zum anderen aber auch neue Konzepte arbeitsmarktbezogener Zuwanderung in Betracht gezogen werden.

1999 zählten 72,2 Prozent der 15- bis unter 65-Jährigen zu den Erwerbspersonen, wobei die Erwerbsquote der Männer bei 80,3 Prozent und die der Frauen bei 63,8 Prozent lag. Die Erwerbsbeteiligung ist in den alten Bundesländern mit 71,7 Prozent niedriger als in den neuen Bundesländern (76,8 Prozent). Was die Frauenerwerbsquote angeht, findet sich Deutschland im internationalen Vergleich zwar im vorderen Feld, aber deutlich hinter den skandinavischen Ländern (vgl. Kap. II.4.4). Besonders niedrig ist die Erwerbsbeteiligung älterer erwerbsfähiger Personen zwischen 55 und 64 Jahren.

Die Erwerbsbeteiligung variiert nach Alter, bei Frauen zeigen sich zusätzlich große Unterschiede nach dem Familienstand. Je länger die durchschnittlichen Ausbildungszeiten sind, desto später finden die Übergänge vom Bildungs- in das Erwerbssystem statt. Dementsprechend niedriger fallen die

Erwerbsquoten in den unteren Altersgruppen aus. Der Trend zu höheren Bildungs- und Ausbildungsabschlüssen wird vermutlich auch in Zukunft anhalten, womit die Erwerbsbeteiligung der Jugendlichen weiter abnehmen wird. Eine hohe Bildungsbeteiligung geht allerdings nicht nur mit niedrigen Erwerbsquoten in den unteren Altersgruppen einher, sondern prägt auch das Erwerbsverhalten im weiteren Lebensverlauf und führt insbesondere bei Frauen mittleren Alters zu einer erhöhten Erwerbsbeteiligung. Die Erwerbsbeteiligung der 55- bis 60-Jährigen lag im Jahr 1999 bei 68,7 Prozent, jene der 60- bis 65-Jährigen bloß bei 21,9 Prozent.

4.1 Arbeitslose in den Wirtschaftsprozess integrieren

Die Debatte über Zuwanderung zur kurz- und mittelfristigen Deckung des Fachkräftebedarfs findet vor dem Hintergrund einer derzeit hohen Arbeitslosigkeit statt. Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bleibt in den nächsten Jahren die vordringlichste Aufgabe aller beschäftigungspolitisch Verantwortlichen. Es entspricht sozialstaatlicher Verantwortung und ökonomischer Vernunft, die Voraussetzungen für einen durchgreifenden Abbau der Arbeitslosigkeit zu schaffen. Eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik muss Fehlanreize im bestehenden System beseitigen. Das Augenmerk sollte zumindest bei Sozialhilfeleistungen für Jüngere auf Lohnergänzungsleistungen gerichtet werden. Fachliche und regionale Mobilität ist zu fördern. Um Qualifizierungsengpässe künftig zu vermindern, müssen die Frühwarnsysteme verbessert werden.

Arbeitslose müssen, die Arbeitskräfte der „stillen Reserve“ sollten besser in den Arbeitsprozess integriert werden. Allein 1997 etwa entstanden den Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen aus der Arbeitslosigkeit Kosten von insgesamt 166 Milliarden DM (Bach/Spitznagel 1998, S. 7). Gegenwärtig zeichnet sich eine Verbesserung der Arbeitskräftelage ab. Bei günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ist damit zu rechnen, dass auch die gering qualifizierten Arbeitslosen davon erfasst werden.

Um Arbeitslose in den Wirtschaftsprozess zu integrieren, sind – wie die Erfahrungen anderer Länder zeigen – auf makroökonomischer Ebene Maßnahmen erforderlich. Die beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Union nennen zudem als wichtige Ansatzpunkte die Verbesserung der Vermittelbarkeit von Arbeitslosen, die Entwicklung des Unternehmergeistes, die Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Arbeitnehmer sowie die Förderung der Chancengleichheit.

Beschäftigungspolitische Erfahrungen anderer Länder

Irland, Dänemark und die Niederlande haben bewiesen, dass eine nennenswerte Verringerung der Arbeitslosigkeit möglich ist. Dort wurde ein günstiger Rahmen für Investitionen und Verbrauch geschaffen, die Produkt- und Dienstleistungsmärkte wurden liberalisiert und dezentralisierte Systeme der Lohnfindung aufgebaut, die regionale und betriebliche Gegebenheiten berücksichtigen. In den stark tarifvertraglich geprägten Arbeitsmärkten der Niederlande und Dänemarks sind zudem Flexibilisierungen hinsichtlich der Arbeitszeit und der Entlohnung ermöglicht worden.

Einfluss auf den Beschäftigungsaufbau hat auch die Tarifpolitik. In den genannten Ländern tragen so genannte Beschäftigungspakte oder Bündnisse für Arbeit wesentlich zum Erfolg auf dem Arbeitsmarkt bei. Diese Bündnisse für Arbeit dienen der Verabredung einer gemeinsamen Strategie

der Sozialpartner und der Regierung. Diese Pakte werden von einem großen Teil der Bevölkerung und den meisten politischen Parteien unterstützt.

Aktive Arbeitsmarktpolitik

Die Höhe der arbeitsmarktpolitischen Aufwendungen sowie der Anteil der Geförderten in Deutschland liegen über dem Durchschnitt der Europäischen Union. Die Maßnahmen zur Wiederbeschäftigung von Arbeitslosen müssen die Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt besser unterstützen sowie stärker zur Prävention genutzt und in den Ergebnissen wirksamer werden.

Im Jahr 2000 wendeten der Bund und die Bundesanstalt für Arbeit 42,4 Milliarden DM für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf. Hinzu kamen Ausgaben der Länder in Höhe von 3,7 Milliarden DM. Der Anteil dieser Maßnahmen am Gesamtvolumen der Arbeitsmarktpolitik lag bei 33,2 Prozent. 18,5 Milliarden DM entfielen auf die Aus- und Weiterbildung von Arbeitslosen, darunter fast zwei Milliarden DM für Qualifizierungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie. Der Bund, die Bundesanstalt für Arbeit, die Bundesländer und die Europäische Union finanzieren in Deutschland eine Vielzahl arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Ende 2000 wurden insgesamt knapp zwei Millionen Personen gefördert, also die Hälfte aller Arbeitslosen. Gut ein Drittel hiervon nahm an Qualifizierungsmaßnahmen teil (vgl. Tab. II.4).

Tab. II.4: Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik des Bundes und der Bundesanstalt für Arbeit (Jahresdurchschnitte, Bestand in Tausend)

Maßnahmen	1999	2000
Berufliche Weiterbildung (ohne Einarbeitung)	358	352
Deutsch-Sprachlehrgänge	27	28
Trainingsmaßnahmen	39	47
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)	234	204
Eingliederungszuschüsse	86	90
Einstellungszuschuss bei Neugründungen	10	11
Freie Förderung	50	58
Berufliche Rehabilitation	132	135
Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen	83	89
Berufsausbildung benachteiligter Jugendlicher	117	124
Überbrückungsgeld bei Existenzgründung	44	41
Strukturanpassungsmaßnahmen	195	110
Langzeitarbeitslosenprogramm	33	32
Jugendsofortprogramm	87	77
Insgesamt	**1 495**	**1 398**

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.
Nationaler beschäftigungspolitischer Aktionsplan Deutschland 2001

Das Instrumentarium der Arbeitsförderung ist noch stärker als bisher darauf auszurichten, Langzeitarbeitslosigkeit bei Jugendlichen und Erwachsenen zu verhindern. Das Sozialgesetzbuch (SGB III) sieht für jeden Jugendlichen und Erwachsenen das Angebot einer Eingliederungshilfe vor, noch ehe er sechs bzw. zwölf Monate arbeitslos ist.

Grundsätzlich ist ein frühzeitiges Eingreifen bei den Personen erforderlich, deren Risiko, zu Langzeitarbeitslosen zu werden, hoch ist. Hierfür ist ein verbindlicher Eingliederungsplan mit intensiver individueller Beratung sowie abgestimmten beschäftigungsfördernden Maßnahmen notwendig. Eine Qualifizierungsoffensive ist angesichts der Arbeitslosigkeitsstruktur und der Verbreitung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien – auch durch verstärkte Anstrengungen von Wirtschaft und Beschäftigten – erforderlich.

Das Bündnis für Arbeit

Im „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ haben die Beteiligten Grundzüge einer beschäftigungsfördernden Tarifpolitik sowie eine Qualifizierungsoffensive zur erfolgreichen Gestaltung des Übergangs in die Wissensgesellschaft beschlossen. Die Modernisierung der Ausbildungsberufe soll zur Entwicklung arbeitsmarktrelevanter und flexibler neuer Berufe beitragen. Eine differenzierte und flexibilisierte Arbeitszeitpolitik, der beschäftigungswirksame Abbau von Überstunden sowie die Verbesserung der Altersteilzeit werden als geeignete beschäftigungspolitische Strategien betrachtet und vorangetrieben. Des weiteren hat sich das Bündnis auf einen Ausbau des Lehrstellenangebotes sowie der Weiterbildung in den neuen Berufen der Informations- und Kommunikationstechnologie und den Medien verständigt.

Niedrig qualifizierte Arbeitskräfte

Das „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ will darüber hinaus die Bereitschaft von Arbeitslosen zur Aufnahme einer Beschäftigung bis zu bestimmten Einkommensgrenzen mit Hilfe von Arbeitnehmerzuschüssen verbessern. Außerdem soll der Arbeitgeberanteil an den Sozialabgaben probeweise entfallen, um die Arbeitskräftenachfrage nach gering qualifizierten Tätigkeiten anzuregen.

Für formal nicht qualifizierte Arbeitskräfte wird es künftig nur noch wenige Einstiegs- und Dauerarbeitsplätze geben. Die Tatsache, dass Einfacharbeitsplätze nicht besetzt werden können, obwohl viele nicht formal qualifizierte Menschen arbeitslos sind, deutet auf falsche Anreize im Sozialsystem hin. Es ist daher eine aktivierende Sozialpolitik nötig, die nach dem Prinzip des „Förderns und Forderns“ das Arbeiten gegenüber dem Transferbezug attraktiver macht.

In den Niederlanden und in Dänemark werden sowohl zahlreiche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen angeboten als auch der Druck zur Arbeitsaufnahme erhöht. Eine stärkere Aufforderung zur Arbeitsaufnahme kann ihren Ausdruck finden in einer engeren Fassung der Zumutbarkeit, in regelmäßigen Nachweisen der Arbeitsuche, in einem individuellen Beratungs- und Aktivierungsplan, der Verpflichtung zur Aufnahme einer staatlich subventionierten Beschäftigung oder in einer Qualifizierungsmaßnahme. Es gilt der Grundsatz „Vermittlung vor Leistung“.

Die Bundesregierung fördert regionale Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe, die neue Möglichkeiten der Kooperation erschließen. Mit Hilfe dieser Modellvorhaben soll es gelingen, die Vermittlung von Arbeitslosen in die Unternehmen zu verbessern.

4.2 Potenzial älterer Arbeitnehmer nutzen

Der steigende Anteil älterer erwerbsfähiger Personen erfordert eine Umkehr in der Personalpolitik der Unternehmen. Die in den neunziger Jahren praktizierte Ausgliederung von Älteren aus dem Erwerbsprozess trägt heute zum Fachkräftemangel bei. In der Zukunft wird es wichtig sein, die Potenziale und die Erfahrungen Älterer in den Unternehmen besser zu nutzen. Eine erhöhte Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer kann zudem einen wichtigen Beitrag zur Rentensicherung leisten, da ältere Arbeitnehmer das System doppelt entlasten: Der Zeitraum der Beitragszahlung verlängert sich, während der Zeitraum des Rentenbezugs verkürzt wird.

Hohe Altersarbeitslosigkeit und Frühverrentung bringen die sozialen Sicherungssysteme an die Grenze ihrer finanziellen Belastbarkeit und tragen zur Erhöhung der Arbeitskosten bei. Trotz einer gesetzlichen Regelaltersgrenze von 65 Jahren ist das durchschnittliche Rentenzugangsalter der Arbeitnehmer bei den regulären Versichertenrenten 60 Jahre. Der Anteil von Erwerbstätigen in der Altersgruppe zwischen 55 und 64 Jahren liegt in Deutschland bei 38 Prozent, in Schweden bei 65 Prozent, in der Schweiz sogar bei 71 Prozent (EU insgesamt 27 Prozent).

Bei der Beurteilung der Beschäftigungssituation älterer Arbeitnehmer stimmen die Sozialpartner überein, dass ein Paradigmenwechsel erforderlich ist. Anstelle einer vorzeitigen Ausgliederung aus dem Erwerbsleben sollten künftig die verstärkte Beschäftigung Älterer, die vorbeugende Verhinderung von Arbeitslosigkeit und die Wiedereingliederung bereits Arbeitsloser vorrangiges Ziel arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sein. Auch Änderungen bei den sozialrechtlichen Rahmenbedingungen müssen einen wichtigen Beitrag leisten, damit ältere Menschen länger erwerbstätig bleiben.

Während in Deutschland 1998 über 40 Prozent der 20- bis 25-Jährigen an Weiterbildungsmaßnahmen teilnahmen, waren es bei den über 55-jährigen Personen lediglich ein Prozent. In Schweden, Dänemark und den USA dagegen wird deutlich mehr in die Weiterbildung Älterer investiert (Klös 2000). Angesichts des steigenden Qualifikationsbedarfs und zur Erhaltung ihrer Beschäftigungsfähigkeit ist die Qualifizierung älterer Arbeitnehmer deutlich auszuweiten. Weiterbildungsangebote sollten gezielt für diese Personengruppe entwickelt, die betriebliche Weiterbildung älterer Arbeitnehmer ausgebaut werden. Dem naturwissenschaftlich-technischen Fachpersonal fällt bei technologischen Innovationen die Schlüsselrolle zu. Gegenwärtig wird das Weiterbildungsangebot für diese Beschäftigtengruppe dem Bedarf nicht gerecht. Um der Dequalifizierung insbesondere älterer Arbeitnehmer im Bereich der neuen Technologien entgegenzuwirken, sind entsprechende Schulungsmaßnahmen erforderlich (Dritter Bericht zur Lage der älteren Generation 2000).

In der Qualifizierung Älterer könnte die Bundesanstalt für Arbeit durch eine längerfristig angelegte Schwerpunktpunktsetzung Schrittmacher sein. Wegen der besonderen organisatorischen und finanziellen Schwierigkeiten könnte die Weiterbildung älterer Beschäftigter in kleinen und mittleren Unternehmen besonders gefördert werden. Zuwanderung kann nicht die vorrangige Aufgabe ersetzen, die Innovationsfähigkeit alternder Belegschaften zu erhalten.

4.3 In Deutschland lebenden Zuwanderern Beschäftigung ermöglichen

Eine erfolgreiche Integration der bereits in Deutschland lebenden Ausländer in den Arbeitsmarkt ist notwendig. Hierzu ist eine Vielzahl von Maßnahmen erforderlich, zu dem die Kommission umfangreiche Empfehlungen an anderer Stelle des Berichts gibt (vgl. Kap. IV.4). Die gegenwärtig 450 000 arbeitslosen Ausländer stellen ein unausgeschöpftes Arbeitskräftepotenzial dar; hinzu kommt die stille Reserve der Ausländer von knapp 500 000 Personen (Thon/Bach 1998). Zudem müssen die zugewanderten Aussiedler besser in den Arbeitsmarkt integriert werden. Unter den Ausländern sind mehr als die Hälfte Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene im Alter unter 30 Jahren. Diese Menschen stellen ein erhebliches Arbeitskräftereservoir dar.

Für die hohe Arbeitslosigkeit und den abnehmenden Beschäftigungsanteil von Zuwanderern aus den Anwerbeländern sind erhebliche Defizite im Bereich der Bildung, der Sprachkenntnisse und der beruflichen Qualifikation verantwortlich. Noch bis Mitte der 1990er Jahre waren positive Tendenzen in der Bildungsbeteiligung jüngerer Zuwanderer erkennbar, seither setzt sich der Trend jedoch nicht fort. Bei Spätaussiedlern, die in den vergangenen Jahren zugewandert sind, hat sich vor allem aufgrund ihrer geringeren Qualifikationen die Beschäftigungssituation gravierend verschlechtert.

Die Erwerbsbeteiligung ausländischer Zuwanderer wird zukünftig einerseits aufgrund der Alterung der ausländischen Bevölkerung abnehmen, andererseits aber liegt der Ausländeranteil in den jüngeren Altersgruppen deutlich über dem Anteil an der Gesamtbevölkerung. Die in den nächsten Jahren in das Erwerbsalter hineinwachsenden stark besetzten Altersjahrgänge werden zu einem Wiederanstieg der Erwerbsbeteiligung von Ausländern führen.

Um das Arbeitskräftepotential der hier lebenden Zuwanderer besser zu nutzen, sind verstärkte Anstrengungen bei der schulischen Bildung, der beruflichen Ausbildung und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erforderlich (vgl. Kap. IV.4).

4.4 Erwerbstätigkeit von Frauen fördern

Deutschland weist im europäischen Vergleich mit 63,8 Prozent eine leicht überdurchschnittliche Erwerbsbeteiligung der Frauen auf (EU: 59,1 Prozent). Die Erwerbsquote von Frauen liegt in den alten Bundesländern bei 61,7 Prozent, in den neuen bei 73,5 Prozent. In Dänemark und Schweden lag sie im Jahr 1999 bei 76,1 bzw. 74,0 Prozent (EU-Arbeitskräfteerhebung).

Die Chancen von Frauen in allen Berufsbereichen müssen dringend verbessert werden (vgl. Kap. II.2.3). Dabei muss beachtet werden, dass Frauen noch immer mehrheitlich eine andere Erwerbsbiografie als Männer haben; dies hat in erster Linie familienspezifische Gründe. Der Verzicht auf Erwerbstätigkeit darf aber keine zwangsläufige Folge unzureichender gesellschaftlicher Rahmenbedingungen sein. Erziehenden Eltern sollte es ermöglicht werden, Kindererziehung und Erwerbstätigkeit besser in Einklang zu bringen. Gerade Frauen sollte die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie der Wiedereinstieg in die Arbeitswelt erleichtert werden.

Familiengerechte Arbeitsplätze einrichten

Zur Steigerung der Frauenerwerbstätigkeit ist ein ganzes Maßnahmen bündel erforderlich. In erster Linie ist ein flächendeckendes Netz institutioneller Kinderbetreuung von Bedeutung. Darüber hinaus sind zunächst mehr familiengerechte Arbeitsplätze nötig. Zu denken ist auch an Teilzeit- und Heimarbeitsplätze. Die Angebote sind derzeit vor allem bei höherqualifizierten Tätigkeiten gering. Regelungen der Steuer- und Sozialleistungssysteme sollten daraufhin überprüft werden, ob sie sich negativ auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen auswirken können.

Rahmenbedingungen in Gesellschaft und Arbeitswelt verbessern

Um das Erwerbspersonenpotenzial der Frauen stärker ausschöpfen zu können, sind die Rahmenbedingungen in Gesellschaft und Arbeitswelt zu verbessern. Nach wie vor sehen sich Frauen mit besonderen Problemen konfrontiert, wenn es um den Zugang zum Arbeitsmarkt, um das berufliche Fortkommen, um das Arbeitsentgelt und um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf geht (vgl. Kap. II. 2.3). Eine Rückkehr ins Erwerbsleben kann durch ein ausreichendes Angebot an Betreuungseinrichtungen für Kinder und Ältere wesentlich gefördert werden. In den Betrieben selbst kann der berufliche Wiedereinstieg von Frauen durch eine flexible Arbeitszeitgestaltung und vermehrte Qualifizierungsangebote bereits während der Unterbrechungszeiten erleichtert werden. Eine verstärkte Beteiligung von Berufsrückkehrerinnen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen kann den Übergang in die Erwerbstätigkeit ebenfalls vereinfachen. Eine Gesetzesänderung im Arbeitsförderungsrecht wird die Arbeitsmarktsituation von Berufsrückkehrern und Berufsrückkehrerinnen in Zukunft transparenter machen und dazu beitragen, dass die Arbeitsämter ihre Aktivitäten hinsichtlich dieser besonders förderungswürdigen Personengruppe intensivieren. Ein größerer individueller Gestaltungsspielraum beim Erziehungsurlaub verbessert die Situation von Berufsrückkehrerinnen und Rückkehrern.

4.5 Bildungssystem verbessern

Bildung wird auch in Zukunft der Schlüssel sein, die Fähigkeiten der hier lebenden Menschen für die Wirtschaft, den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft nutzbringend einzusetzen. Insbesondere in Hinblick auf den qualitativen Arbeitskräftebedarf sind verstärkte Anstrengungen des Staates, der Betriebe und der Beschäftigten erforderlich.

Sechs von sieben Erwachsenen in Deutschland haben eine abgeschlossene Berufsausbildung oder Abitur. Dies ist im internationalen Vergleich beachtlich. Dennoch muss sich das deutsche Bildungssystem auf allen Ebenen weiterentwickeln, um den Anforderungen der modernen Wissensgesellschaft genügen zu können. Bildung ist der Schlüssel, hier lebenden Menschen gute Chancen am Arbeitsmarkt zu eröffnen. Dies gilt auch im Hinblick auf die bereits in Deutschland lebenden Ausländer. Die Fähigkeiten und Kenntnisse der Menschen erlangen in der Wissensgesellschaft immer größere Bedeutung. Politik und Öffentlichkeit haben die zentrale Bedeutung von Bildung in jüngster Zeit deutlich erkannt.

Deutschland fällt bei der Schulbildung im internationalen Vergleich zurück

Gesellschaft und Arbeitswelt erfordern in der heutigen Zeit ein lebenslanges Lernen. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, müssen die Grundlagen in den ersten Lebens- und Schuljahren gelegt werden. Trotz im internationalen Vergleich hoher Lehrergehälter liegen die Ausgaben je Schulkind unterhalb des OECD-Durchschnitts: In Dänemark, Österreich und der Schweiz sind sie fast doppelt so hoch wie in Deutschland. Während die Kenntnisse in elementaren Bereichen wie Lese- und Schreibfähigkeit, Mathematik und Physik und das Verständnis von Tabellen und Dokumenten in Deutschland bei Erwachsenen im internationalen Vergleich über dem Durchschnitt sind, liegen sie bei Schulkindern unter dem Durchschnitt vergleichbarer Länder. Auffällig ist der Unterschied in der Spitze, aber auch der hohe Anteil sehr leistungsschwacher Schüler (Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung 2001, S. 39). Der Abstand der Fachkenntnisse deutscher Schulkinder zu denen von Kindern in Ländern mit den besten Werten ist substanziell.

In den einzelnen Ländern Deutschlands erreichen die Schulabschlüsse unterschiedliches Niveau, nur teilweise entsprechen sie internationalen Standards.

Studierneigung

Obwohl sich der Anteil der Abiturienten am gesamten Jahrgang in den vergangenen 30 Jahren in Deutschland verdoppelt hat, liegt die Zahl der Studienanfänger mit 28 Prozent weit unter dem OECD-Durchschnitt von 40 Prozent. Beim Anteil der Personen mit Studienabschluss liegt Deutschland bezogen auf die älteren Jahrgänge international an fünfter Stelle, bei den 25- bis 34-Jährigen aber nur noch auf Rang 21. Dies ist bedenklich, weil der wachsende Bedarf an hoch qualifizierten Arbeitskräften mittelfristig nur durch einen höheren Anteil an Hoch- und Fachhochschulabsolventen gedeckt werden kann.

Berufsbildung

In der Wissensgesellschaft veraltet erlerntes Wissen schnell; Weiterbildungsmaßnahmen während des gesamten Berufslebens sind daher von zentraler Bedeutung für Arbeitnehmer und Unternehmen. Der zunehmenden Spezialisierung in der Arbeitswelt muss mit einer stärkeren Flexibilisierung der beruflichen Ausbildungssysteme begegnet werden. Auf einigen Gebieten kann möglicherweise durch eine stärkere Modularisierung der Lehrinhalte eine flexible Kombination ermöglicht werden, die den Bedürfnissen des jeweiligen Aufgabenfeldes entsprechen. Junge Menschen mit geringen schulischen Qualifikationen müssen stärker in die beruflichen Ausbildungssysteme eingebunden werden. Bei der dualen Ausbildung ist die Beteiligung von Großbetrieben in den vergangenen Jahren gesunken.

Es sind inhaltliche Reformen und höhere Investitionen in der Bildungspolitik erforderlich. Darüber hinaus besteht eine individuelle Verantwortung der Unternehmen und der Beschäftigten, die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer bei steigenden Qualifikationsanforderungen sicherzustellen.

4.6 Eine Ausschöpfung vorhandener Potenziale ist wichtig, aber allein nicht ausreichend

Es sind erhebliche Anstrengungen erforderlich, um die vorhandenen Arbeitskräfte besser zu nutzen als bisher. Entscheidend ist in erster Linie, Arbeitslosen Beschäftigung zu ermöglichen und das Bildungssystem auf allen Ebenen zu verbessern. In Hinblick auf den zukünftigen Arbeitskräftebedarf muss die tatsächliche Lebensarbeitszeit verlängert und müssen die Voraussetzungen für eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen verbessert werden. In einer zahlenmäßig zurückgehenden Bevölkerung kann das Arbeitskräfteangebot jedoch durch eine maximale Ausschöpfung des Arbeitskräftepotenzials allenfalls vorübergehend stabil gehalten werden. Langfristig wird der Rückgang der Bevölkerung im Erwerbsalter durch eine höhere Erwerbsbeteiligung nicht kompensiert werden können. Auch die zu erwartenden Produktivitätszuwächse werden voraussichtlich nicht ausreichen, die Auswirkungen eines so deutlichen Rückgangs des Erwerbspersonenpotenzials auszugleichen. Hinzu kommt, dass die Sicherung der Innovationsfähigkeit angesichts einer alternden und schrumpfenden Bevölkerung besonderer Anstrengungen bedarf. Die Ausweitung der Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung wird zudem an Grenzen stoßen, da deutliche Abstriche bei der Verwirklichung anderer Aspekte der individuellen Lebensplanung gemacht werden müssen.

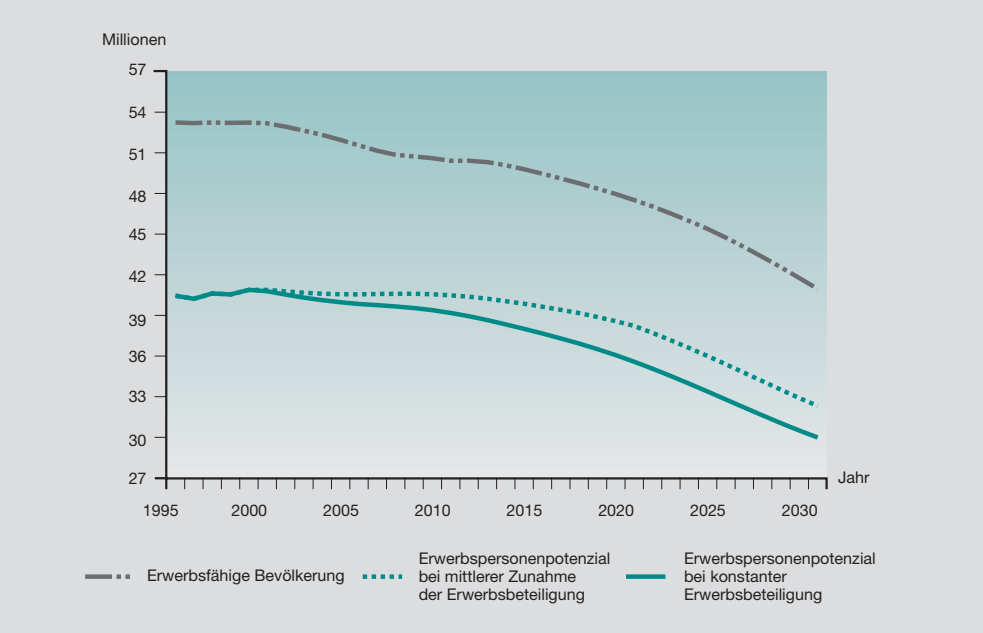
Der Bedarf an Zuwanderern kann nicht nur zahlenmäßig bestimmt werden, er ist auch unter Qualifikationsgesichtspunkten zu sehen. Auch bei einer verstärkten Fort- und Weiterbildung von Arbeitslosen und einer „Aktivierung“ von Personen, die dem Arbeitsmarkt derzeit faktisch nicht zur Verfügung stehen, wird die Zahl der bereits im Land lebenden qualifizierten Arbeitskräfte künftig nicht ausreichen. Für den erfolgreichen Übergang zur Wissensgesellschaft wird im Übrigen auch eine ausreichende Zahl junger Arbeitskräfte gebraucht. Deshalb ist es bereits jetzt notwendig, das vorhandene Potenzial an Arbeitskräften durch Zuwanderung zu ergänzen.

Um den mittelfristigen Zuwanderungsbedarf abschätzen zu können, sind Erkenntnisse über die Möglichkeiten und Grenzen einer stärkeren Ausschöpfung des einheimischen Arbeitskräftepotenzials erforderlich. Die Kommission hat hierzu Gutachten vergeben, die unterschiedliche Modellrechnungen zu den Wirkungen einer verstärkten Potenzialausschöpfung auf das gesamte Arbeitskräfteangebot enthalten.

Wirkung auf das Erwerbspersonenpotenzial insgesamt

Unterstellt man einen Anstieg der Erwerbsbeteiligung bis zum Jahre 2020 gemäß der Entwicklung der vergangenen zehn Jahre, wäre der demografisch bedingte Rückgang des Arbeitskräftepotenzials in den nächsten 15 Jahren zu einem Teil zu kompensieren. Während bei unveränderter Erwerbsneigung das Arbeitskräfteangebot in den nächsten 15 Jahren um 3,1 Millionen Personen abnehmen würde, fiele es bei gesteigerter Erwerbsneigung nur um etwa 1,2 Millionen.

Abb. II.5: Erwerbsfähige Bevölkerung und Erwerbspersonenpotenzial, Einheimische Bevölkerung ohne Wanderungen

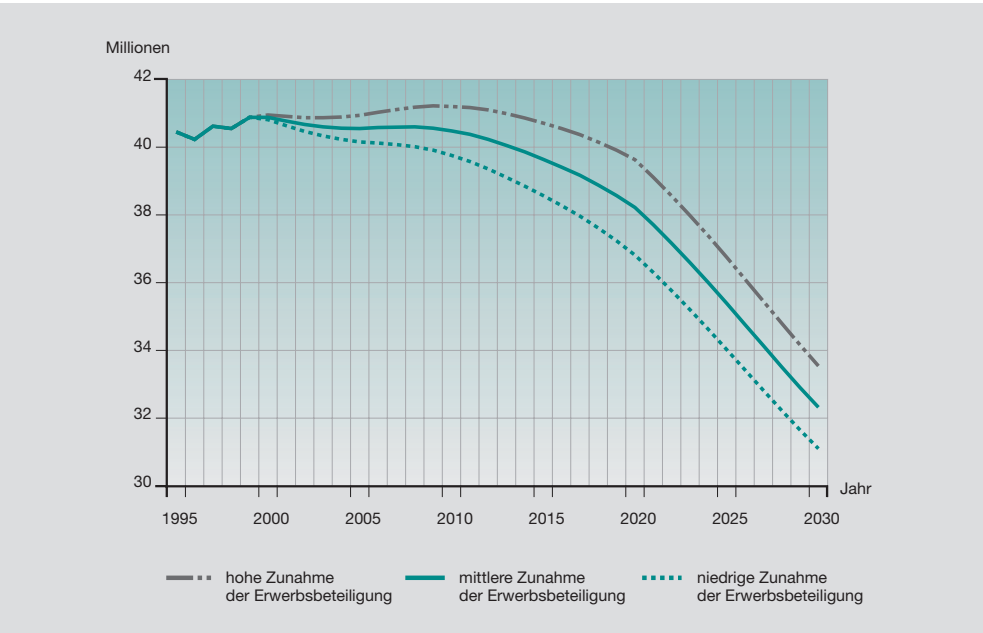


Quelle: Gutachten IZA

Alternativrechnungen

Daneben wurden vom IZA zwei Varianten gerechnet, die von der Trendfortschreibung nach unten bzw. oben abweichen. In diesen Szenarien werden die Fortschreibungen der Erwerbsbeteiligung von Frauen, Männern und Älteren variiert. Zwischen dem pessimistischen und dem optimistischen Szenario liegt im Jahr 2020 eine Differenz von 2,8 Millionen Arbeitskräften.

Abb. II.6: Erwerbspersonenpotenzial bei unterschiedlicher Entwicklung der Erwerbsbeteiligung, Einheimische Bevölkerung ohne Wanderungen



Quelle: Gutachten IZA

Vorübergehende Wirkung der Aktivierung Älterer

Eine zusätzliche Modellrechnung legt eine sehr deutliche Erhöhung der Erwerbsquote der 50- bis 64-Jährigen von heute 45 Prozent auf 75 Prozent im Jahr 2020 – so das IZA – und die schrittweise Einbeziehung selbst der 65- bis 69-Jährigen in das Arbeitskräfteangebot zugrunde: Dies hätte zunächst erhebliche Auswirkungen, da die Bevölkerung – vereinfacht gesagt – erst altert und dann schrumpft. Bis 2020 könnte das einheimische Erwerbspersonenpotenzial noch bei ca. 40 Millionen Personen gehalten werden. Danach würde es aber rasch sinken, da in dieser Periode die stark besetzten Altersjahrgänge aus dem Erwerbsleben ausscheiden. Von 2020 bis 2030 würde die Zahl der Älteren, die aus dem Erwerbsleben ausscheiden, bei über fünf Millionen Personen liegen. Dies würde sogar bei einer erheblichen Anhebung der Altersgrenzen gelten.

Qualifikationsbezogene Wirkung

Mittelfristig prägen die vor 1965 geborenen Altersgruppen das Arbeitskräfteangebot. Dies ist eine zahlenmäßig große Gruppe relativ hoch qualifizierter Personen. Mit ihrem Ausscheiden aus dem Berufsleben wird das Angebot an Hochqualifizierten schnell sinken. Eine Zuwanderung, die diesen Effekt ausgleicht, sollte nicht erst beginnen, wenn diese Arbeitskräfte in großem Umfang aus dem Erwerbsleben ausscheiden. Bereits jetzt ist es notwendig, das Arbeitskräftepotenzial durch Zuwanderung zu ergänzen. Für den erfolgreichen Übergang zur Wissensgesellschaft wird auch eine ausreichende Zahl junger Arbeitskräfte gebraucht.

Künftig ist ein zunehmender Mangel an Arbeitskräften mit mittlerer Qualifikation (Fachkräfte mit dualer Ausbildung und Fachschulabsolventen) zu erwarten. Auch bei erhöhten Bildungsanstrengungen für Arbeitslose und einer Aktivierung von Personen, die dem Arbeitsmarkt derzeit faktisch nicht zur Verfügung stehen, wird die Zahl qualifizierter Arbeitskräfte nicht ausreichen. Zudem wird die Zahl der Berufseinsteiger zurückgehen. Es ist davon auszugehen, dass ältere Arbeitskräfte mit höherer Qualifikation ausfallende junge Erwerbspersonen mit guter Bildung nur begrenzt ersetzen können. Zuwanderer, die nach ihrem Alter und nach ihrer Qualifikation ausgewählt werden, könnten diese Lücke schließen.

Die Kommission empfiehlt, die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass das Potenzial der einheimischen Bevölkerung für den Arbeitsmarkt besser ausgeschöpft wird als bisher. Hierfür sind Anstrengungen der Arbeitsmarktpolitik, der Tarif- und Betriebsparteien – vor allem für Ausländer und ältere Arbeitnehmer – , bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und nicht zuletzt bei der Aus- und Weiterbildung erforderlich. Sozialstaatliche Leistungen sind nach Möglichkeit so auszugestalten, dass sie Beschäftigungschancen erschließen und Beschäftigungsanreize vermitteln. Um den Arbeitskräftebedarf zu befriedigen, der durch diese Maßnahmen absehbar nicht gedeckt werden kann, müssen darüber hinaus erweiterte Möglichkeiten zur arbeitsmarktorientierten Zuwanderung geschaffen werden.

5 Neuansatz im Arbeitsmarktzugang erforderlich

5.1 Bisheriger Arbeitsmarktzugang für Ausländer

Gegenwärtig haben Drittstaatsangehörige trotz des geltenden Anwerbestopps eine Reihe von Zugangsmöglichkeiten zum Arbeitsmarkt. Im Jahr 2000 kamen 340 000 Personen – überwiegend Saisonarbeitnehmer – zur befristeten Arbeitsaufnahme nach Deutschland. Daneben wird das inländische Erwerbspersonenpotenzial durch Familiennachzug, Aussiedler und Asylbewerber (soweit für Asylbewerber kein Arbeitsverbot gilt) erhöht. Der Arbeitsmarktzugang in Deutschland ist nach dem Grundprinzip eines „Verbots mit Erlaubnisvorbehalt“ geregelt. Die rechtlichen Regelungen sind im SGB III Arbeitsförderung im Wesentlichen als Ermessensnormen festgelegt. Vorraussetzung für den Zugang zum Arbeitsmarkt ist ein Aufenthaltsrecht. Um unter dem Paradigma des Anwerbestopps besonderen Bedürfnissen des Arbeitsmarktes gerecht werden zu können, ist das Recht des Arbeitsmarktzugangs von zahlreichen Ausnahmeregelungen durchsetzt, die in verschiedenen Verordnungen, nämlich der Arbeitsgenehmigungsverordnung (ArGV) für den Zugang vom Inland sowie der Anwerbestopp-Ausnahmeverordnung (ASAV) für den Zugang vom Ausland, verankert sind. Das Recht ist unübersichtlich geworden und nur noch Experten verständlich. Bei den Verfahren sind einige Behörden mehrfach beteiligt. Der Vorrang einheimischer Arbeitskräfte bei der Besetzung offener Stellen wird durch ein aufwändiges, einzelfallbezogenes Verfahren sichergestellt.

„Verbot mit Erlaubnisvorbehalt“

Der Arbeitsmarktzugang von Ausländern wird im bisherigen Recht restriktiv geregelt. Das Arbeitsgenehmigungsrecht legt mit Blick auf die hohe Arbeitslosigkeit ein generelles Arbeitsverbot mit Erlaubnisvorbehalt für die Beschäftigung von Ausländern fest, die nicht Bürger eines anderen EU-Staates sind. Ausnahmetatbestände für temporäre Zuwanderung wurden nach dem Anwerbestopp von 1973 in Länderrichtlinien gruppenbezogen festgelegt.

Das Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt ist mit dem Aufenthaltsrecht verflochten. Die dortige Differenzierung der Aufenthaltstitel hat daher Auswirkungen auf den jeweiligen Arbeitsmarktzugang: Personen, die über eine Aufenthaltsberechtigung oder unbefristete Aufenthaltserlaubnis verfügen sowie Bürger der EU und Bürger aus Island, Liechtenstein und Norwegen sind von der Arbeitsgenehmigung befreit. Für Angehörige von assoziierten Staaten gelten differenzierte Fristen im Arbeitsmarktzugang (Art. 6 und 7 des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrats Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)-Türkei über die Entwicklung der Assoziation).

Für Ausländer, die sich aus nicht arbeitsmarktbezogenen Gründen befristet in Deutschland aufhalten, ist ein nachrangiger Arbeitsmarktzugang vorgesehen. Asylbewerber und Geduldete erhalten ihn nach einem Jahr. Familienangehörige haben durch das Nachzugsrecht in der Regel den gleichen Aufenthaltsstatus wie der bereits im Land befindliche Ausländer. Die Ehegatten und Kinder, die zu Ausländern mit einer befristeten Aufenthaltserlaubnis ziehen, erhalten den nachrangigen Arbeitsmarktzugang erst nach Ablauf einer Wartefrist. Ende 2000 hatte über die Hälfte (53,2 Prozent) der ausländischen Wohnbevölkerung den gleichen Arbeitsmarktzugang wie Deutsche.

Vor der Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ist eine Aufenthaltsgenehmigung einzuholen. Diese darf nach dem Ausländergesetz nur nach Maßgabe der Arbeitsaufenthalteverordnung (AAV) erteilt werden. Die AAV sieht für die befristete Beschäftigung neueinreisender Arbeitnehmer aus Drittstaaten in den meisten Fällen die Aufenthaltsbewilligung vor, die streng befristet und an einen Aufenthaltszweck gebunden ist. Fällt der Aufenthaltszweck weg, etwa die befristete Beschäftigung oder ein Studium, so muss der Ausländer in der Regel den Aufenthalt beenden und ausreisen. Eine Aufenthaltsverfestigung ist mit dem 1990 neu geschaffenen Aufenthaltstitel der Bewilligung rechtlich ausgeschlossen.

Werkvertragsarbeitnehmer

Befristete Arbeitsmöglichkeiten wurden vor allem für Arbeitnehmer aus den östlichen Nachbarstaaten ausgeweitet: Vereinbarungen über Werkvertragsarbeitnehmer sollen u.a. die Kooperation mit den Ländern Mittel- und Osteuropas verbessern. Bei dieser projektgebundenen Arbeit im Rahmen von Werkverträgen werden Arbeitnehmer von einem ausländischen Unternehmen nach Deutschland entsandt. Hierfür werden je nach Arbeitsmarktlage jährliche Kontingente für Herkunftsland und Berufssparte festgelegt. Im Jahr 2000 kamen knapp 65 000 Werkvertragsarbeitnehmer nach Deutschland.

Gastarbeitnehmer, Saisonarbeitskräfte und Grenzgänger

Ausländische Gastarbeitnehmer können im Rahmen bilateraler Vereinbarungen eine befristete Arbeitserlaubnis zur beruflichen und sprachlichen Fortbildung erhalten. Dafür müssen sie zwischen 18 und 40 Jahre alt sein und grundlegende Kenntnisse der deutschen Sprache besitzen. Der Aufenthalt dauert maximal 18 Monate.

Seit 1991 ist zudem eine höchstens dreimonatige Beschäftigung von Saisonarbeitnehmern aus osteuropäischen Staaten möglich. Dies kommt vor allem in der Landwirtschaft, der Obst- und Gemüseverarbeitung sowie im Hotel- und Gaststättengewerbe vor.

In grenznahen Regionen können ausländische Pendler aus Polen, der Schweiz und der Tschechischen Republik bis zu zwei Tage pro Woche beschäftigt werden.

Wissenschaftler und Forscher

Die Beschäftigung von Wissenschaftlern an Universitäten und Forschungseinrichtungen ist nach der ArGV arbeitsgenehmigungsfrei. Die ASAV bestimmt hingegen, dass für die Beschäftigung neu einreisender Wissenschaftler „wegen ihrer besonderen fachlichen Kenntnisse ein öffentliches Interesse“ bestehen muss. Beides wird in einem zeitraubenden Verfahren von der Arbeitsverwaltung geprüft. Nach den verfügbaren Daten sind 2000 lediglich 130 Wissenschaftler aus Ländern außerhalb der EU zu Lehr- und Forschungszwecken nach Deutschland gekommen. Dies dürfte jedoch nicht der tatsächliche Umfang sein. Zum einen ist die Zahl der arbeitsgenehmigungsfreien Beschäftigungsaufnahmen unbekannt. Zum anderen könnten unter den erteilten Arbeitserlaubnissen für Angehörige von Ausnahmestaaten wie z.B. den USA auch solche von Wissenschaftlern sein.

Die privatwirtschaftliche Beschäftigung von Akademikern aus Drittstaaten ist möglich, wenn „wegen ihrer besonderen fachlichen Kenntnisse ein öffentliches Interesse“ besteht. Im Jahre 2000 wurden 1 100 Fachkräfte mit Hochschulabschluss für eine temporäre Beschäftigung zugelassen.

Andere Arbeitnehmer

Im Jahr 2000 entfielen auf die insgesamt 342 000 Arbeitserlaubnisse für Personen im Ausland allein 219 000 auf Saisonarbeitskräfte. 5 500 ausländische Schausteller und 6 300 Montagearbeitskräfte waren projektbezogen tätig. Im Rahmen des internationalen Personalaustauschs, der eine zweijährige Tätigkeit von Fachkräften international tätiger Unternehmen zulässt, sind im vergangenen Jahr knapp 2 600 Arbeitskräfte nach Deutschland gekommen. Knapp 23 000 Drittstaatsangehörige hielten sich während des Jahres 2000 befristet für Aus- und Weiterbildungszwecke in Deutschland auf (vgl. Tab. II.5). Neben der dargestellten erstmaligen Beschäftigung sind Fortsetzung und erneute Beschäftigung genehmigungspflichtig. Insgesamt wurden im Jahr 2000 mehr als eine Million Arbeitserlaubnisse erteilt.

Existenzgründer

Die Zuwanderung von Investoren und Selbständigen ist prinzipiell zulässig. Die Kriterien der Zulassung sind jedoch unklar. Die Entscheidung liegt im Ermessen der Verwaltung. Das erforderliche „öffentliche Interesse“ kann sich aus einem „übergeordneten wirtschaftlichen Interesse“ oder einem „besonderem örtlichen Bedürfnis“ ergeben. Selbst wenn ein öffentliches Interesse festgestellt wird, muss es mit dem „Gesichtspunkt der Zuwanderungsbegrenzung“ abgewogen werden, bevor eine positive Entscheidung getroffen werden kann.

„Individuelle Vorrangprüfung“

Eine befristete Arbeitserlaubnis darf ausländischen Erwerbspersonen nur dann erteilt werden, wenn die Lage am Arbeitsmarkt eine Erteilung zulässt. Die Arbeitserlaubnis wird gewährt, wenn sich durch die Beschäftigung des ausländischen Arbeitnehmers keine nachteiligen Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt in Beschäftigungsstruktur, Regionen und Wirtschaftszweigen ergeben (globale Arbeitsmarktprüfung) und kein deutscher Arbeitnehmer (auch benachteiligte Erwerbspersonen) oder bevorrechtigter Ausländer zur Verfügung steht (einzelfallbezogene Vorrangprüfung). Die ausländische Arbeitskraft darf zudem nicht zu ungünstigeren Bedingungen arbeiten als Deutsche (Verhinderung von so genanntem Dumping).

Die individuelle Vorrangprüfung versucht zu ermitteln, ob für einen bestimmten Arbeitsplatz ein bevorrechtigter Bewerber zur Verfügung steht. Bevorrechtigt sind Deutsche, EU-Bürger, EWR-Angehörige, Angehörige assoziierter Staaten, ausländische Arbeitnehmer mit Arbeitsberechtigung und Ausländer mit unbefristeter Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung in Deutschland.

Tab. II.5: Erstmals erteilte Arbeitserlaubnisse nach der Anwerbestoppausnahmeverordnung (ASAV)

Zweck des Arbeitsaufenthalts	1999	2000
I. Aus- und Weiterbildung (§2)	19 639	22 799
Aus- und Weiterbildung im engeren Sinn, einschließlich Regierungsstipendiaten (§2 (1))	2 822	2 978
Aus- und Weiterbildung in Unternehmen, Einarbeitung einschließlich Au-pair (§2 (2))	11 089	13 268
Gast AN, Einführung in Geschäftsbeziehungen (§2 (3))*	5 046	5 891
Studienabsolventen, Fach- und Führungskräfte zur Weiterbildung bei Verbänden und Unternehmen (§2 (4))	682	662
II. Werkverträge** (§3)	62 483	64 811
III. Zeitlich begrenzte Erwerbstätigkeit (§4)	214 204	235 166
Saisonarbeitnehmer (§4 (1))	187 034	218 958
Schausteller (§4 (2))	4 773	5 486
Montage von Fertighäusern, Hallen (§4 (3))	19 781	6 341
Lehrkräfte, muttersprachlicher Unterricht (§4 (4))	203	258
Lehrkräfte und Lektoren zur Sprachvermittlung an Hochschulen (§4 (5))	13	17
Spezialitätenköche (§4 (6))	550	1 122
Internationaler Personalaustausch (§4 (7))	1 642	2 591
Internationaler Personalaustausch für die Vorbereitung von Auslandsprojekten (§4 (8))*	94	374
Hausangestellte für Ausländer (§4 (9))	114	19
IV. Sonstige Erwerbstätigkeiten (§5)	6 082	6 716
Wissenschaftler (5 Nr.1)	48	130
Fachkräfte mit Hoch- oder Fachhochschulausbildung mit besonderen fachlichen Kenntnissen (§5 Nr.2)	884	1 114
Leitende Angestellte und Spezialisten aus ausländischen Unternehmenstellen (§5 Nr.3)	756	576
Leitende Angestellte in deutsch-ausländischen Gemeinschaftsunternehmen (§5 Nr.4)	27	17
Fachkräfte in Sozialarbeit (§5 Nr.5)	12	21
Seelsorger (§5 Nr. 6)	7	17
Pflegekräfte (§5 Nr. 7)	29	71
Künstler, Artisten und Hilfspersonal (§5 Nr.8); Fotomodelle und Werbekräfte (§5 Nr.9)	4 319	4 770
V. Grenzgänger (§6)	2 339	2 500
VI. Sonstigte Beschäftigten und Ausnahmen in Einzelfällen (§§7–10)	8 230	10 058
Ausnahmefälle (§8)	336	166
Regionale Ausnahmen (sonstige) (§9)	7 738	9 892
Summe	**312 977**	**342 050**

*Ergänzt um ZAV-Daten **Nur Daten der Neueinreise

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

5.2 Verwaltungs- und gesetzestechnischer Reformbedarf

Die aufenthalts- und arbeitserlaubnisrechtlichen Bestimmungen der Beschäftigung von Ausländern sind unübersichtlich und unzureichend aufeinander abgestimmt. Verfahrenserschwernisse sind von der grundsätzlichen Abwehrhaltung gegenüber Zuwanderern bestimmt. Das Verfahren mit verstreuten Zuständigkeiten ist für alle Beteiligten wegen seines hohen zeitlichen und administrativen Aufwandes unbefriedigend.

Das geltende Recht wird den Anforderungen einer modernen arbeitsmarktorientierter Zuwanderung nicht gerecht und schreckt jene potenziellen Zuwanderer ab, die Deutschland dringend braucht. Ein Paradigmenwechsel vom Anwerbestopp zur gesteuerten arbeitsmarktorientierten Zuwanderung ist notwendig. Die vorhandenen Regelungen reichen nicht aus, um im Wettbewerb um internationale Spitzenkräfte zu bestehen und dem demografisch bedingten Rückgang von Berufseinsteigern zu begegnen.

Die bisherige individuelle Vorrangprüfung ist erstens ein sehr aufwändiges Verfahren und zweitens kein effizienter Weg zur Stellenbesetzung. Oftmals stehen entgegen der Einschätzung der Arbeitsämter faktisch keine geeigneten deutschen oder bevorrechtigten Bewerber zur Verfügung. Volkswirtschaftlich unbefriedigend erscheint ein Ergebnis, in dem weder eine bevorrechtigte Person noch ein nachrangiger Bewerber bei der Stellenbesetzung zum Zuge kommen.

Der Zeitaufwand für die Abwicklung der Verfahren wird von Unternehmensberatern auf durchschnittlich vier Monate veranschlagt. Besonders problematisch ist die zweimalige Beteiligung von Behörden im selben Verfahren: Im Visumverfahren wird vor der Einreise eine Zustimmung der im Inland zuständigen Ausländerbehörde angefordert. Je nach Bundesland ist hierfür das Regierungspräsidium zu beteiligen. Das Ausländeramt holt die Zusicherung einer Arbeitserlaubnis beim zuständigen Arbeitsamt ein. Für diese (Vorrang-)Prüfung sind gegebenenfalls weitere Stellen wie Industrie- und Handelskammer, Gewerbeaufsichtsamt und das Landesarbeitsamt mit einzubeziehen. Nach der Einreise muss der ausländische Arbeitnehmer sowohl eine Aufenthaltsbewilligung als auch eine Arbeitserlaubnis beantragen. Die Ausländerbehörde erteilt einerseits die Aufenthaltsbewilligung auf der Grundlage der Zustimmung zum Visum, die Arbeitsverwaltung andererseits die Arbeitsgenehmigung.

Verschiedene Rechtsgrundlagen und Durchführungsanweisungen der beteiligten Behörden verursachen Reibungsverluste. Das System ist unflexibel und wird der Wirklichkeit der modernen Arbeitswelt nicht gerecht. Verlängerungsmöglichkeiten befristeter Arbeitsaufenthalte und Änderungen im Aufenthaltszweck sind nur ausnahmsweise oder gar nicht möglich. Die unübersichtlichen Regelungen verursachen Unsicherheiten bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern, die noch dadurch verschärft werden, dass nach Aussagen von Personalverantwortlichen international operierender Firmen lokale Behörden die Vorschriften unterschiedlich auslegen und anwenden. Zudem führt das grundsätzliche Verbot, zur Arbeitsaufnahme nach Deutschland zu kommen, dazu, dass die Verwaltung das Ermessen restriktiv auszulegen hat. Das geltende Arbeitserlaubnis- und Aufenthaltsrecht ist in dieser Form keine Grundlage für eine neue Zuwanderungspolitik.

Die Kommission empfiehlt, bereits heute gestattete Zuwanderung von Arbeitskräften und neue Formen der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung in einer umfassenden Neukonzeption zusammenzuführen. Die Neuregelung muss den Paradigmenwechsel vom Anwerbestopp zur gesteuerten Zuwanderung von Arbeitskräften vollziehen.

5.3 Vereinfachtes Verfahren durch die „Greencard“

Die Notwendigkeit einer Neuregelung des Arbeitsmarktzugangs wird an der Greencard-Regelung für Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie erkennbar. Sie vereinfacht das Zulassungsverfahren zum deutschen Arbeitsmarkt für hoch qualifizierte Arbeitskräfte in diesem Bereich erheblich. Zwischen August 2000 und Ende April 2001 wurde 7 000 Personen im Rahmen dieses Programms eine Arbeitserlaubnis zugesichert. Die Greencard-Regelung weist gegenüber dem bisherigen Arbeitserlaubnisrecht im Familiennachzug und den Verfahrenserleichterungen wegweisende Elemente auf. Die Attraktivität ist allerdings begrenzt, da das Programm keine Perspektive auf einen Daueraufenthalt in Deutschland eröffnet. Zudem wird gelegentlich kritisiert, dass die Regelung auf eine Berufsgruppe beschränkt ist.

Die Bundesregierung hat am 31. Mai 2000 beschlossen, die Zuwanderung von Spezialisten der Informations- und Kommunikationstechnologie aus Drittstaaten zu erleichtern. Am 1. August 2000 traten eigens hierzu erlassene Änderungen des Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungsrechts in Kraft. Die Greencard-Regelungen gelten in ihren wesentlichen Teilen bis Ende Juli 2008. Die Zuwanderer benötigen einen Hochschul- oder Fachhochschulabschluss im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie. Bei Personen ohne akademischen Abschluss genügt ein Arbeitsvertrag mit einem Jahresgehalt von mindestens 100 000 DM, um als Fachkraft im Sinne des Programms anerkannt zu werden. Antragsberechtigt sind auch Studienabsolventen, die bereits in Deutschland sind. Die Arbeitserlaubnis ist auf die Dauer des Beschäftigungsverhältnisses befristet, längstens jedoch auf fünf Jahre. Ein Stellenwechsel ist möglich. Über die Erteilung einer Arbeitserlaubnis entscheidet das jeweils zuständige Arbeitsamt, die Vorrangprüfung ist bei dem Verfahren ein rein formaler Akt. Auch Familienangehörigen ist eine Einreise gestattet; sie dürfen nach einem Jahr eine bezahlte Beschäftigung aufnehmen.

Von August 2000 bis April 2001 bekundeten bei der Bundesanstalt für Arbeit mehr als 45 000 ausländische Experten der Informations- und Kommunikationstechnologie ihr Interesse an einer Tätigkeit in Deutschland. In dieser Zeit wurden 7 000 Arbeitserlaubnisse zugesichert, davon 2 000 in Bayern, 1 500 in Hessen, 1 300 in Baden-Württemberg und 1 000 in Nordrhein-Westfalen. 1 400 dieser Fachkräfte stammen aus Indien, 3 000 aus Mittel- und Osteuropa; 1 000 ausländische Arbeitskräfte haben zuvor in Deutschland studiert. Für zwölf Prozent der Fachkräfte wurde ein Bruttojahresgehalt von 100 000 DM nachgewiesen. Knapp zwei Drittel der Experten arbeiten in Betrieben mit bis zu 100 Mitarbeitern (IT-Fachkräfte-Statistik der Bundesanstalt für Arbeit 2001).

Einige Bundesländer (Bayern, Bremen, Hessen und Thüringen) haben eine so genannte Bluecard eingeführt. Dabei handelt es sich um Verwaltungsan-

weisungen der obersten Landesbehörden an die Ausländerämter, eine pauschale Zustimmung zur Visumerteilung für hoch qualifizierte Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie zu erteilen. Dies soll das Verfahren beschleunigen. Bremen und Hessen haben diese erleichterte Visumerteilung auf alle hoch qualifizierten Personen ausgedehnt, an deren Beschäftigung ein öffentliches Interesse nach § 5 Nr.2 ASAV besteht.

5.4 Umdenken in der Europäischen Union

In den Schlussfolgerungen des Vorsitzes zum Europäischen Rat vom 15. und 16. Oktober 1999 in Tampere heißt es: „Der Europäische Rat erkennt an, dass eine Annäherung der Vorschriften und Bedingungen für die Aufnahme und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen auf der Grundlage einer gemeinsamen Bewertung der wirtschaftlichen und demografischen Entwicklungen innerhalb der Union sowie der Lage in den Herkunftsländern erforderlich ist.“ In der Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament vom 22. November 2000 hat die EU-Kommission wegweisende Überlegungen über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft angestellt und der Zuwanderungsdiskussion wichtige Impulse verliehen. Vor dem Hintergrund der Abnahme der Bevölkerung innerhalb der Europäischen Union und dem Arbeitskräftemangel in einigen Sektoren erachtet die EU-Kommission den in den vergangenen 30 Jahren bestehenden Einwanderungsstopp als nicht mehr zeitgemäß und hält ein neues Zuwanderungskonzept für notwendig. Sie fordert die Regierungen zu einer Neugestaltung der Migrationspolitik im Rahmen des Mandats von Tampere auf. Dabei geht sie von einem Regelungsbedarf sowohl für eine befristete als auch für eine dauerhafte Zuwanderung in Europa aus. Die EU-Kommission nimmt in der genannten Mitteilung eine flexible und offene Haltung ein. Ihre Grundaussagen decken sich mit den Vorstellungen der Zuwanderungskommission.

Es gibt bislang im Bereich der Arbeitsmigration keine europäischen Regelungen. Eine europäische Rechtsetzungskompetenz besteht grundsätzlich, ist aber in ihrer Reichweite umstritten. Die Europäische Union hat eine Diskussionsgrundlage der Europäischen Kommission zu Hauptelementen des Entwurfs einer Richtlinie zu den Einreise- und Aufenthaltsbedingungen für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der Beschäftigung im Arbeitsverhältnis und selbständigen wirtschaftlichen Tätigkeit vom 12. März 2001 erarbeitet. Die Diskussionsgrundlage verfolgt einen weniger dynamischen Ansatz als die Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 22. November 2000. Sie stützt sich auf das in den einzelnen Mitgliedstaaten vorgefundene bisherige Recht, das weitgehend unter dem Paradigma der engen Begrenzung von Arbeitsmigration steht. Das von der Zuwanderungskommission vorgelegte Modell arbeitsmarktorientierter Zuwanderung befindet sich im Einklang mit geltendem europäischen Recht. Es könnte einen Beitrag für die migrationspolitische Rechtssetzung auf europäischer Ebene leisten. Zumindest sollte das neue europäische Recht mit den Empfehlungen der Zuwanderungskommission kompatibel sein.

Subsidiaritätsprinzip

Bei der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung ist eine sachgerechte Aufteilung der Aufgaben der Union und der Mitgliedstaaten unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips anzustreben. Eine koordinierte Politik der Europäischen Union ist notwendig, soweit die Arbeitsmärkte verflochten sind und

innereuropäische Mobilität von Arbeitskräften stattfindet. Es ist sachgerecht, dass sich die EU im Bereich der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung auf Zielvorgaben, den Erlass von Rahmenregelungen sowie auf die Kooperation und den Informationsaustausch konzentriert.

Ein einheitlich für ganz Europa geltendes System arbeitsmarktorientierter Zuwanderung muss die unterschiedlichen Bedingungen auf den nationalen Arbeitsmärkten in angemessener Weise berücksichtigen. Die Mitgliedstaaten sollen auch künftig selbst bestimmen können, welche und wie viele Arbeitskräfte sie in den einzelnen Sektoren benötigen (Kommission der Europäischen Gemeinschaft 2000, S. 16). Die Bewertung der nationalen Politiken soll im Rahmen der europäische Beschäftigungsstrategie und der offenen Koordinierung erfolgen.

Schutz bevorrechtigter Arbeitskräfte

Das Recht der EU-Bürger auf gleichen Zugang zum inländischen Arbeitsmarkt ergibt sich bereits aus dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit und der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Daraus folgt jedoch noch nicht zwingend ein genereller Vorrang von Inländern und ihnen gleichgestellten Unionsbürgern vor Drittstaatsangehörigen.

Nach einem Entwurf einer Richtlinie zu den Einreise- und Aufenthaltsbedingungen für Drittstaatsangehörige sollen allerdings Drittstaatsangehörige künftig nur dann Zugang zum Arbeitsmarkt der EU erhalten, wenn eine freie Stelle nicht mit Angehörigen der EU (Prinzip der Gemeinschaftspräferenz) bzw. bevorrechtigten Drittstaatsangehörigen besetzt werden kann.

Die EU-Kommission schlägt vor, den Inländervorrang innerhalb der EU durch eine sechswöchige Veröffentlichung des Stellenangebots im EURES-Netz (Europäisches Elektronisches System der Arbeitsvermittlung) zu gewährleisten. Dies würde zwar die Möglichkeit einer innergemeinschaftlichen Stellenbesetzung eröffnen, aber in vielen Fällen ein zügiges Anwerbungsverfahren verzögern. Das Prinzip der Gemeinschaftspräferenz will verhindern, dass Binnenmarktinländern mehr Konkurrenz von Drittstaatsangehörigen als eigenen Staatsangehörigen zugemutet wird. Auf die individuelle Vorrangprüfung zu verzichten, dürfte zumindest dann gemeinschaftskonform sein, wenn der Mitgliedstaat Zuwanderung nur in solchen Bereichen zulässt, in denen ein tatsächlicher Arbeitskräftemangel besteht. Dementsprechend hat die EU-Kommission gegen die Greencard-Regelung der Bundesregierung keine Einwände erhoben. Weiterhin ist die Arbeitsmarktvorrangprüfung von vorneherein ungeeignet, wo Zuwanderung den Herausforderungen der demografischen Entwicklung und der globalen Wissensgesellschaft begegnet. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Zuwanderung Hochqualifizierter zusätzliche Beschäftigungschancen für Bürger der EU erschließt.

Gegen die individuelle Vorrangprüfung spricht auch, dass die Binnenmobilität von Arbeitskräften innerhalb der EU nur sehr gering ausgeprägt ist. Für die erfolgreiche europaweite Stellenbesetzung gibt es vor allem tatsächliche Hindernisse. Daher müssen die Berufszugangssysteme in der EU besser harmonisiert werden, um die europäische Binnenmobilität von Arbeitskräften zu erhöhen. Mit diesem Ziel sind auch höhere Anstrengungen bei der Vermittlung von Sprachkenntnissen erforderlich.

Zukünftig wird eine verstärkte Zuwanderung zum Arbeitsmarkt in vielen Staaten der EU notwendig sein, um drohenden Wohlstandsverlusten entgegen zu

wirken. Dazu müssen praktikable Mechanismen entwickelt werden, die die Gemeinschaftspräferenz bei der Arbeitsplatzbesetzung in geeigneten Bereichen sicherstellen. Hierbei muss es den europäischen Staaten möglich bleiben, moderne Zuwanderungsregelungen zu schaffen, die der weltweiten Konkurrenz standhalten. Gemeinschaftsregelungen, die generell von einer individuellen Vorrangprüfung ausgehen, sollte nicht zugestimmt werden.

Mobilität von Drittstaatsangehörigen

Langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen ist Freizügigkeit innerhalb der EU zu gewähren. Die Regelungen zum Erwerb des Daueraufenthalts müssen allerdings so gestaltet werden, dass die Konzepte der arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung der einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union durch Binnenmigration von Drittstaatsangehörigen nicht unterlaufen werden. Es sollten daher bei der Gewährung des Aufenthaltsstatus auch andere Gesichtspunkte als die bloße Dauer des bisherigen Aufenthalts berücksichtigt werden. Für hochqualifizierte Arbeitskräfte ist die Gewährung von Binnenmobilität schon zu einem früheren Zeitpunkt denkbar. Dies sollte bei der weiteren Behandlung des Vorschlags der EU-Kommission für eine Richtlinie des Rates betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen berücksichtigt werden.

Die zu erwartende europäische Regelung arbeitsmarktbezogener Zuwanderung muss das Subsidiaritätsprinzip beachten. Die unterschiedlichen Bedingungen auf den nationalen Arbeitsmärkten sollten hierbei berücksichtigt werden. Den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten muss der gleiche Vorrang beim Zugang zu einer Beschäftigung zuerkannt werden wie den inländischen Arbeitnehmern. Die Zuwanderungskommission würde es begrüßen, wenn ihre Empfehlungen in die Gestaltung eines europäischen Rahmens arbeitsmarktorientierter Zuwanderung einfließen. Für das im Entstehen begriffene europäische Recht sollte aber zumindest darauf geachtet werden, dass das von der Zuwanderungskommission vorgelegte Konzept umsetzbar bleibt.

6 Wirkung von Zuwanderung erkennen und zum Wohl aller nutzen

Um ein System arbeitsmarktorientierter Zuwanderung entwickeln zu können, das einen möglichst günstigen Beitrag zur Wohlstandssicherung leistet, müssen die Chancen und Risiken von Zuwanderung untersucht werden. Im Folgenden wird die Wirkung von Zuwanderung auf die demografische Entwicklung, das Wirtschaftswachstum und den Arbeitsmarkt sowie auf die sozialen Sicherungssysteme untersucht. Ebenso muss die Wirkung internationaler Arbeitsmigration auf die Herkunftsländer berücksichtigt werden.

6.1 Demografische Wirkung von Zuwanderung

Das sich abzeichnende demografische Defizit könnte im Prinzip vollständig durch Zuwanderung ausgeglichen werden. Das erhebliche weltweite Bevölkerungswachstum könnte die demografischen Lücken aller entwickelten

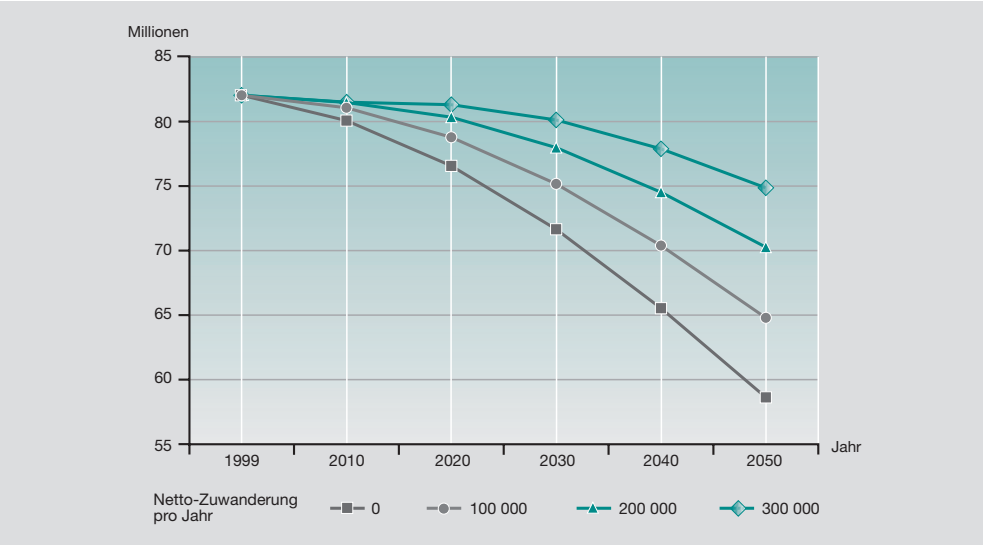
Länder füllen. Statistische Modellrechnungen der Bevölkerungsabteilung der Vereinten Nationen (United Nations Population Division 2000) kommen zu dem Ergebnis, dass die Bevölkerungszahl in Deutschland nur dann bis 2050 konstant bliebe, wenn über diesen Zeitraum eine Nettozuwanderung von 17,8 Millionen Menschen erfolgte. Bei dieser Berechnung gehen die Vereinten Nationen (VN) bereits von einer steigenden Kinderzahl pro Frau in Deutschland aus. Damit wäre das Problem der Alterung allerdings noch nicht gelöst. Wollte man das Verhältnis der über 60-Jährigen zu den 20- bis 60-Jährigen konstant halten, bräuchte Deutschland laut der VN-Berechnungen bis 2050 theoretisch eine Zuwanderung von 188 Millionen Ausländern. Dazu wäre eine jährliche Nettozuwanderung von 3,4 Millionen Menschen nötig. Zuwanderung in diesem Umfang ist weder realistisch noch wünschbar. Gegen ein solches Wanderungsvolumen sprechen unter anderem arbeitsmarkt- als auch integrationspolitische Gründe.

Grenzen der Integrationsfähigkeit

Die Berechnungen des langfristigen demografischen Zuwanderungsbedarfs haben lediglich Modellcharakter. Anders als die Empfehlungen der Kommission berücksichtigen sie die Integrationsfähigkeit der Aufnahmegesellschaft nicht. An ihnen wird aber deutlich, dass Zuwanderung, wenn sie in einem politisch und gesellschaftlich vertretbaren Rahmen erfolgen soll, die demografische Entwicklung nicht entscheidend aufhalten kann. Sie kann lediglich einen begrenzten Beitrag dazu leisten, den Bevölkerungsrückgang abzufedern. In den letzten beiden Jahrzehnten kamen pro Jahr durchschnittlich um 200 000 Menschen mehr nach Deutschland als abwanderten (vgl. Kap. II.2.1). Kein realistisch erwartbares Wanderungsvolumen wird in Deutschland dazu führen, dass der Anteil der Einwohner im Haupterwerbsalter – also der Anteil der 20- bis 60-Jährigen – in Zukunft mehr als 50 Prozent beträgt.

Es gibt verschiedene statistische Modelle, die den Einfluss einer politisch vertretbaren Zuwanderung auf die zukünftige Bevölkerungsentwicklung bis 2050 durchrechnen (vgl. Abb. II.7).

Abb. II.7: Deutschland: Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung



Darstellung Humboldt-Universität Bevölkerungswissenschaft
Quelle: BMI Modellrechnungen Bevölkerungsentwicklung 2000

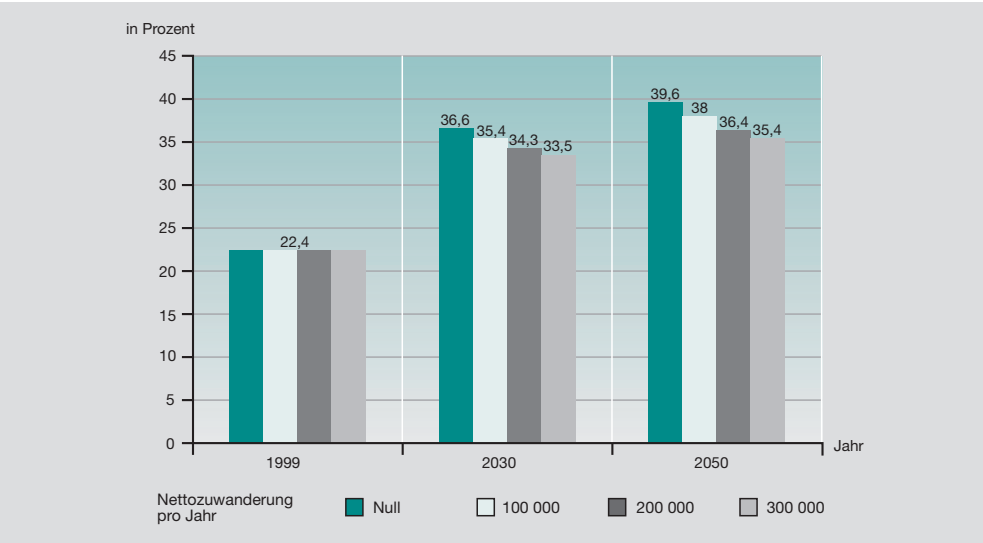
Derzeit leben in Deutschland über 82 Millionen Menschen. Bei gleichbleibender Kinderzahl pro Familie und ohne weitere Zu- oder Abwanderung hätte Deutschland im Jahr 2050 nur noch rund 59 Millionen Einwohner: Ein Minus von 23 Millionen gegenüber dem Jahr 2000. Bei einer Netto-Zuwanderung von 100 000 Personen pro Jahr (bzw. insgesamt fünf Millionen zwischen 2000 und 2050) würden 2050 in Deutschland nur noch etwa 65 Millionen Menschen leben: 17 Millionen weniger als 1999/2000. Bei einer Netto-Zuwanderung von 200 000 Personen pro Jahr (bzw. insgesamt 10 Millionen zwischen 2000 und 2050) läge die Einwohnerzahl im Jahr 2050 bei 70 Millionen: ein Minus von 12 Millionen gegenüber 1999/2000. Selbst bei einem Netto-Zustrom von 300 000 Zuwanderern pro Jahr (bzw. 15 Millionen zwischen 2000 und 2050) würde sich die Einwohnerzahl Deutschlands bis 2050 auf 75 Millionen verringern: ein Minus von 7 Millionen.

Alterung kann durch Zuwanderung nur gebremst werden

Die Alterung von Gesellschaften kann durch Zuwanderung langfristig nicht abgewendet werden, da auch Einwanderer älter werden. Zudem gleicht sich die Fertilität von zuwandernden Frauen an, die gegenwärtig bei einigen Migrantengruppen durchschnittlich noch über der von deutschen Frauen liegt. Hinzu kommt der Altersstruktureffekt der Zu- und Abwanderung. In der Vergangenheit kamen überwiegend junge Zuwanderer nach Deutschland, und ein Teil der älteren verließ das Land wieder, was den bisherigen positiven Effekt von Zuwanderung für die Alterung der Gesellschaft erklärt.

Auf den Anteil der Jüngeren an der Gesamtbevölkerung wirken sich die verschiedenen Zuwanderungsszenarien kaum aus. Ihr Anteil wird sinken. Heute stellen die unter 20-Jährigen einen Anteil von rund 21 Prozent der Gesamtbevölkerung. Auch bei einer jährlichen Nettozuwanderung von 300 000 Menschen im Jahr 2050 würden nur noch 16 Prozent der Bevölkerung so jung sein. Ähnliches gilt für die Altersgruppe der 20- bis 39-Jährigen, die heute 29 Prozent der Bevölkerung stellen und in dem genannten Szenario im Jahr 2050 auf knapp 23 Prozent absinken würden. Dem entsprechend nimmt in allen Szenarien der Anteil der älteren Bevölkerung zu.

Abb. II.8: Deutschland: Prognostizierter Anteil der Über-60-Jährigen 1999–2050

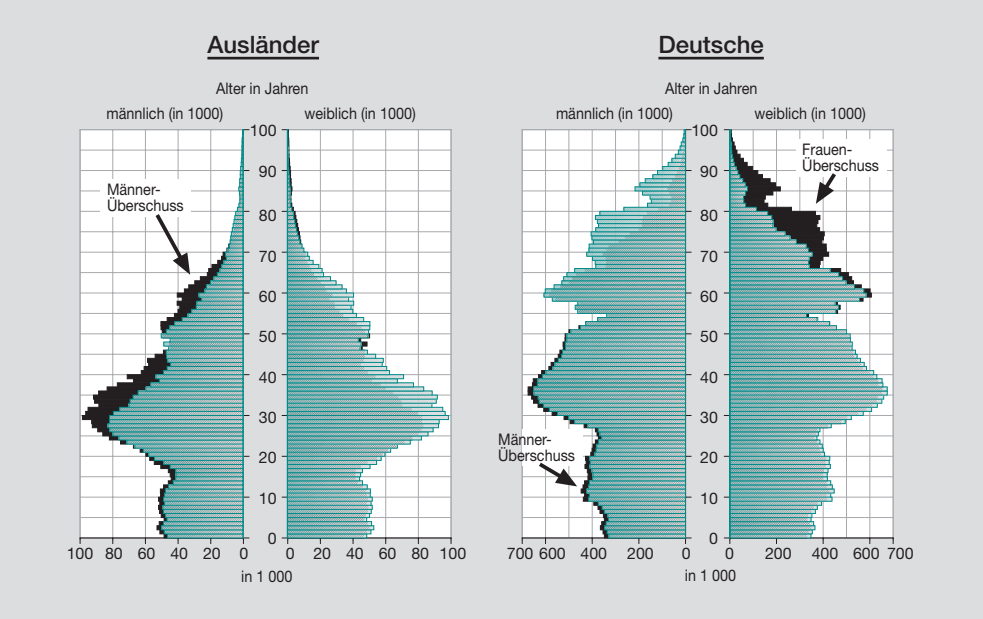


Darstellung Humboldt-Universität Bevölkerungswissenschaft
Quelle: BMI Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung 2000

Der Alterslastenquotient, der die über 65-Jährigen ins Verhältnis zur Bevölkerung zwischen 20 und 64 Jahren setzt, macht die künftige Zunahme der Belastung der Erwerbstätigen durch die Kosten für die Versorgung der älteren Bevölkerung deutlich. Der Alterslastenquotient liegt heute bei 26 Prozent, d.h. auf vier Menschen unter 65 Jahren kommt eine Person, die älter als 65 Jahre ist. Dieses Verhältnis verschlechtert sich in allen vorliegenden Szenarien, der Alterslastenquotient wird unabwendbar steigen. Selbst bei bei einer veranschlagten jährlichen Nettozuwanderung von 300 000 Personen läge er im Jahr 2040 bei rund 50 Prozent. Die Alterung wird in jedem Fall bis 2050 ansteigen und nicht grundsätzlich aufgehalten werden können (Statistisches Bundesamt 2000, S. 16f.).

Es darf auch nicht unberücksichtigt bleiben, dass – selbst wenn Zuwanderung die Relation von Jungen zu Alten verbessert – die absolute Zahl der alten Menschen durch Zuwanderung steigt.

Abb. II.9: Altersstruktur der deutschen und ausländischen Bevölkerung am 31. Dezember 1999



Quelle: Gutachten Ulrich, S. 9

6.2 Auswirkungen von Zuwanderung auf das Wirtschaftswachstum und den Arbeitsmarkt

Die ökonomische Bedeutung von Zuwanderung für die Zielländer liegt im Zuwachs von Verbrauchern, Investoren und Arbeitskräften und in der daraus resultierenden zusätzlichen Wirtschaftleistung. So ist der lang anhaltende Wirtschaftsaufschwung in den USA der neunziger Jahre zu wesentlichen Teilen auf die bevölkerungsbedingte Nachfrageausweitung zurückzuführen.

Es liegen verschiedene Modellrechnungen über die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen künftiger Zuwanderung vor. Sie zeigen, dass die langfristigen Wohlstandswirkungen von Zuwanderung beträchtlich sein können.

Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum

Zuwanderung hat für die Bundesrepublik in der Vergangenheit eine große wirtschaftliche Bedeutung gehabt. Zuwanderer haben zum wirtschaftlichen Erfolg in den fünfziger und sechziger Jahren wesentlich beigetragen. Zuwanderung bringt langfristig erhebliche Wachstumswirkungen mit sich.

Die Wirkung der Zuwanderung auf das Wirtschaftwachstum hängt vor allem von Nachfrageeffekten einer steigenden oder langsamer zurückgehenden Bevölkerung und dem Grad der Arbeitsmarktintegration der Zuwanderer ab. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass der Kapitalbestand einer Volkswirtschaft kurzfristig unabhängig von der Zahl der Zuwanderer gegeben ist. Wachstumswirkungen werden längerfristig erzielt, wenn das Anlagevermögen infolge gestiegener Nachfrage und wachsenden Arbeitskräfteangebots ausgeweitet wird.

Die Zuwanderung vergrößert das Arbeitskräfte- und damit das Produktionspotenzial. Positive Wirkungen der Zuwanderung auf die Arbeitsproduktivität erhöhen die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft. Produktivitätseffekte hängen im Wesentlichen von der Höhe des zusätzlichen Arbeitskräfteangebots, dessen Qualifikation und Alter, von der Wirkung auf Forschungs- und Innovationsaktivitäten sowie von dem unternehmerischen Potenzial und der Anpassungsfähigkeit der Zuwanderer an den wirtschaftlichen Strukturwandel ab.

Die Wirkungen der bisherigen Zuwanderung auf das Wirtschaftswachstum sind differenziert zu betrachten. In den fünfziger und sechziger Jahren hat die Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer bei kräftig expandierender Wirtschaft und hoher Arbeitskräftenachfrage in Westdeutschland erhebliche Wertschöpfungsbeiträge geleistet. Die Besetzung einfacher Arbeitsplätze ermöglichte zudem den deutschen Arbeitnehmern beruflichen Aufstieg, steigende Arbeitsproduktivität und höhere Einkommen. Nach der Anwerbephase hat sich die Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung verändert und der Anteil der Erwerbspersonen jenem der Deutschen angenähert. Der Strukturwandel hat zum Verlust industrieller Arbeitsplätze mit geringen Qualifikationsanforderungen geführt. Die absolute Zahl der Erwerbstätigen ist in der Folge im Wesentlichen konstant geblieben, ihre Arbeitsplätze haben sich auf einfache Tätigkeiten konzentriert. Die niedrige Qualifikation der Zuwanderer und ihre geringere Anpassungsfähigkeit im Strukturwandel haben dazu geführt, dass die Arbeitslosigkeit stark zugenommen hat. In den letzten beiden Dekaden hat die Selbständigkeit ausländischer Personen Beschäftigungs- und Wachstumsbeitrage erzielt (vgl. Kap. IV.4). Insgesamt deutet die Entwicklung auf einen positiven, allerdings im Zeitablauf nachlassenden Beitrag der Zuwanderer zum Wirtschaftswachstum hin.

Zur Zuwanderung überwiegend hoch qualifizierter Arbeitskräfte liegen keine Erfahrungen vor. Es ist davon auszugehen, dass sie die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft verbessert und die Wettbewerbsfähigkeit steigert. Hierdurch werden erhebliche zusätzliche Wohlfahrts- und Beschäftigungseffekte ausgelöst.

Wirkungen der Zuwanderung auf das künftige Wirtschaftswachstum

Von der langfristig rückläufigen Bevölkerungsentwicklung geht ein dämpfender Einfluss auf die Wirtschaftstätigkeit aus. Die Zuwanderung kann jedoch den Wachstumsrückgang verlangsamen. Unter Berücksichtigung der wirtschaft-

lichen Aufnahmekapazität dürfte die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts um so niedriger liegen, je geringer die Zuwanderungsgewinne sind.

Die zukünftige Bevölkerungsentwicklung wirkt über einen Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage tendenziell wachstumshemmend (vgl. Kap. II.2.2). Die gravierende Arbeitskräfteabnahme beeinträchtigt bei Fortschreibung des Produktivitätsfortschritts zukünftige Produktionsmöglichkeiten. Ein steigender intergenerativer Umverteilungsdruck über die umlagefinanzierten Sozialversicherungen dürfte ebenfalls die Wachstumskräfte schwächen.

Langfristige ökonomische Vorhersagen sind mit erheblichen Unsicherheiten verbunden (vgl. Kap. II.3). Gleichwohl liefern sie unter Beachtung der gewählten Annahmen Orientierungspunkte für politische Entscheidungen wie dies z.B. in der langfristig angelegten Rentenversicherung notwendig ist.

Einer Modellrechnung über den Wachstumsbeitrag der Zuwanderung liegen u.a. folgende Annahmen zugrunde (Gutachten Prognos, S. 14ff.). Dazu gehört, dass alternative Zuwanderungsszenarien nicht dem Modellzusammenhang entstammen, sondern jeweils exogen gesetzt wurden. Rückwirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung wurden nicht berücksichtigt, sondern die makroökonomischen Auswirkungen unterschiedlich hoher Zuwanderungsströme. Es wurde angenommen, dass die Altersstruktur der zukünftigen Zuwanderer dem langjährigen Durchschnitt der letzten zwei Jahrzehnte entspricht. Aus modelltechnischen Gründen konnten keine Annahmen über die Qualifikationsstruktur der Zuwanderer getroffen werden. Es wird unter der Annahme gerechnet, dass die Qualifikationsstruktur der Erwerbspersonen durch die Zuwanderung nicht beeinflusst würde.

Die exogenen Größen des realwirtschaftlichen Umfelds u.a. der weltwirtschaftlichen Entwicklung wurden positiv eingeschätzt. Es wurde unterstellt, dass eine stabilitätsorientierte Geld- und Fiskalpolitik und produktivitätsorientierte Lohnpolitik ein günstiges Investitionsklima sicherstellen. Insgesamt sollen die Zuwanderungsszenarien weder auf eine besonders günstige noch eine besonders ungünstige zukünftige wirtschaftliche Entwicklung abstellen.

Unter Beachtung dieser Annahmen wurde der Effekt unterschiedlich hoher Zuwanderung (vgl. Kap. II.6.1) berechnet. Ohne Nettozuwanderung würde das jahresdurchschnittliche Wirtschaftswachstum nach 2020 sich deutlich abschwächen. Eine jährliche Nettozuwanderung von 300 000 Personen würde bereits mittelfristig zur Stabilisierung des Wirtschaftswachstums beitragen. Bei einer jährlichen Nettozuwanderung von anfänglich 100 000 Personen, deren gradueller Erhöhung auf 150 000 im Jahr 2020 und anschließend auf 300 000 Personen könnte in den letzten zehn Jahren der Modellrechnung hier sogar das stärkste Wachstum erzielt werden. Dies ist auf den im Vergleich zu den anderen Szenarien geringsten Rückgang bei der Anzahl der Erwerbstätigen zurückzuführen.

Das bei größeren Zuwanderungsgewinnen stärkere Wirtschaftswachstum führt annahmegemäß zu einem höheren durchschnittlichen Wohlstandsniveau. Aufgrund der günstigeren Altersstruktur wird nach diesen Berechnungen der Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung bei stärkerer Zuwanderung höher liegen. Auch dies könnte das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf steigern.

Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt

Für Wachstumseffekte der Zuwanderung sind die Arbeitsmarktwirkungen entscheidend. Diese hängen von Qualifikationsstruktur der Zuwanderer und der Situation des Arbeitsmarktes ab. Zuwanderung kann den Effekt der demografischen Entwicklung abschwächen, aber nicht verhindern. Eine angepasste Zuwanderung kann zur zeitlichen Stabilisierung der Arbeitskräfteangebots beitragen.

In einer Modellrechnung werden folgende Annahmen für die zukünftige Entwicklung des einheimischen Erwerbspersonenpotenzials zugrunde gelegt (Gutachten Prognos, S. 26ff.). Die Geburten pro Frau in Westdeutschland bleiben zukünftig konstant, in den neuen Bundesländern erreichen sie 2015 das Westniveau von 1,4. Bei der Erwerbsbeteiligung ist mit einer deutlichen Ausweitung der Frauen in Westdeutschland zu rechnen. Die Erwerbsquoten älterer Arbeitnehmer erhöhen sich wegen des veränderten Rentenrechts auf 60 Prozent in der Altersgruppe 60–64 Jahre; die Anpassung der Erwerbsbeteiligung wäre bereits im Jahr 2015 abgeschlossen.

Zuwanderung erhöht das Arbeitskräftepotenzial. Der Rückgang der Erwerbspersonen wird in dieser Berechnung trotz steigender Erwerbsbeteiligung erst bei einer jährlichen Zuwanderung von 300 000 Personen bis 2020 kompensiert. Zwischen 2020 und 2050 fiele der Rückgang der Erwerbspersonen umso stärker aus, je niedriger die jährliche Nettozuwanderung ist. Bei geringer Zuwanderung verschlechtert sich das Verhältnis von Erwerbspersonen zur Bevölkerung. Aber auch bei einer jährlichen Nettozuwanderung von 300 000 Menschen könnten nach diesen Berechnungen, die u.a. auf der heutigen Regelaltersgrenze basieren, dem Arbeitsmarkt im Jahr 2050 gut zwei Millionen Erwerbstätige weniger zur Verfügung stehen als heute.

Die Modellberechnung der Prognos AG ist mit vielen Unwägbarkeiten verbunden, die besonders in der langen Frist zu Buche schlagen. Die Kommission verwendet die hierin zum Ausdruck kommenden Trends als Grundlage ihrer Empfehlungen; sie ist sich aber bewusst, dass einzelne Werte unsicher sind.

Weitere negative gesamtwirtschaftliche Folgen des demografischen Wandels, die durch Zuwanderung gemildert werden können, sind die Lohnentwicklung und dadurch ausgelöste Preissteigerungen. Das höhere Arbeitskräfteangebot lindert mangelbedingte Lohnsteigerungen. Das zuwanderungsbedingte Wachstum der Bevölkerung und damit des Sozialprodukts steigert die real verfügbaren Einkommen der Gesamtheit der privaten Haushalte: In den Szenarien mit hoher Zuwanderung haben die privaten Haushalte im Durchschnitt ein höheres Einkommen zur Verfügung.

Verdrängung von Arbeitskräften und Zusatzbeschäftigungseffekte

Die größte Wohlstandswirkung geht von einer Zuwanderung aus, die eine Verdrängung einheimischer Arbeitskräfte vermeidet, Arbeitskräftelücken schließt, die inländische Qualifikationsstruktur anreichert und so zusätzliche Beschäftigungseffekte erzielt.

Migration erhöht das einheimische Arbeitskräftepotenzial quantitativ. Bei einem ausgeglichenen Arbeitsmarkt kann ein starker Potentialanstieg erst zeitverzögert über die gestiegene Arbeitskräftenachfrage in Beschäftigung münden. Zuwanderung kann aber Interessenkonflikte zwischen Unternehmen und einheimischen Arbeitnehmern auslösen. Erstere profitieren von der

Arbeitsmigration, letztere müssen unter bestimmten Bedingungen einen erhöhten Wettbewerb hinnehmen. Die Wirkungen der Zuwanderung hängen von ihrem Umfang und ihrer Zusammensetzung ab. Qualifizierte Zuwanderung kann die Nachfrage nach gering qualifizierter Arbeit erhöhen und zur Senkung der Arbeitslosigkeit beitragen. Zuwanderer bringen häufig Fähigkeiten und Erfahrungen mit, die nicht direkt mit denen der Einheimischen konkurrieren. Zuwanderung kann dann zur vermehrten Nachfrage sowohl nach gering als auch nach gut qualifizierten Arbeitskräften führen. In einer derartigen Situation profitieren alle Arbeitnehmer von der Zuwanderung, weil sie höhere Einkommenszuwächse erzielen können, und weil die Arbeitslosigkeit reduziert wird.

Zuwanderung kann Engpässe am Arbeitsmarkt beseitigen, ohne dass es zu steigenden Löhnen kommt (Gutachten IZA, S. 48). Dies ist dann der Fall, wenn Löhne nach oben starr sind, unzureichende Mobilität einheimischer Arbeitskräfte herrscht oder zyklische Produktionsschwankungen auftreten. Bei einem unvorhergesehenem technischen Fortschritt wie gegenwärtig in der Informations- und Kommunikationstechnologie schließen Zuwanderer Arbeitskräftelücken und tragen dazu bei, dass einheimischen Arbeitskräften zusätzliche komplementäre Beschäftigungen ermöglicht werden. In den Unternehmen, die bisher von der Greencard-Regelung der Bundesregierung Gebrauch gemacht haben, sind nach den Aussagen einer Studie, die auf einer Reihe von Betriebsbefragungen beruht, durch die Beseitigung des Fachkräftemangels im Durchschnitt zwei bis drei weitere Arbeitsplätze für inländische Arbeitnehmer geschaffen worden (Wimmex AG 2001). In den ersten vier Monaten diesen Jahres stieg die Zahl der Wiederbesetzung offener Stellen, die den Arbeitsämtern im Bereich der Datenverarbeitung gemeldet waren, gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 20 Prozent. Hierzu hat auch die Vermittlung aus Qualifizierungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit beigetragen. Angestiegen ist in der Berufsgruppe der EDV-Fachleute auch die Zahl der Personen, die ihre Arbeitslosigkeit beenden konnten.

In der Praxis treten beide Wirkungen von Zuwanderung gleichzeitig auf: Einerseits ersetzen Zuwanderer einheimische Arbeitskräfte mit geringen Qualifikationen. Andererseits schaffen qualifizierte Zuwanderer zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten für Einheimische. Daraus ergibt sich die Frage, wie Zuwanderung so gestaltet werden kann, dass bei den einheimischen niedrig qualifizierten Arbeitskräften nicht zusätzliche Arbeitslosigkeit oder Druck auf die Löhne entstehen. So kommt in der gegenwärtigen Situation des Arbeitsmarktes eine gezielte Anwerbung niedrig qualifizierter Arbeitskräfte außerhalb von Saisonbeschäftigung nicht in Betracht; sie würde zur Verdrängung einheimischer Arbeitskräfte führen. Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften hingegen kann zur Erschließung komplementärer Beschäftigungschancen für Einheimische führen, besonders wenn die Zuwanderer über besondere Fähigkeiten verfügen.

Inländische Anpassungsmechanismen

Arbeitsmarktbezogene Zuwanderung darf nicht dazu führen, dass Anpassungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt außer Kraft gesetzt werden. Die Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften darf insbesondere nicht zu Lasten der einheimischen Ausbildungsanstrengungen gehen. Auch muss die Lohnflexibilität, die z.B. Anreize für den Qualifikationserwerb bietet, erhalten bleiben.

Die Lohneffekte von Zuwanderung hängen davon ab, wie hoch die Zuwanderung ist, in welchen Teilarbeitsmärkten sie stattfindet, und wie stark die Löhne reagieren. Bisweilen wird die Befürchtung geäußert, dass eine vermehrte Zuwanderung von Arbeitskräften aus Herkunftsländern mit geringerem Einkommensniveau zu Lohndumping in den Zielländern führt. In der Tat ist dies z.B. in der Bauwirtschaft zu beobachten. Die Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen zu vergleichbaren Arbeitsbedingungen für Zuwanderer und Einheimische ist vorrangig Aufgabe des Staates. Eine zukünftig auf gut qualifizierte Arbeitskräfte ausgerichtete Zuwanderungssteuerung wird gleichwohl das Risiko eines solchen Unterlaufens begrenzen.

Ein Arbeitskräftemangel in bestimmten Bereichen sollte zunächst Reaktionen auf dem einheimischen Arbeitsmarkt auslösen, die Anreize zur Qualifizierung und Beschäftigungsaufnahme in den Mangelbereichen geben. Diese Anpassungsprozesse benötigen Zeit. Temporäre Zuwanderung, die den Mangel nur partiell ausgleicht, lässt weiterhin Raum für Marktprozesse und ermöglicht eine Schließung der Arbeitskräftelücken. Davon profitieren wiederum komplementär einsetzbare einheimische Arbeitskräfte.

Anerkennung von Berufsabschlüssen

Die beruflichen Qualifikationen von Zuwanderern müssen mit den Anforderungen in Deutschland verglichen werden. Dies erfordert eindeutige Standards, nach denen Berufsabschlüsse von Ausländern bewertet werden können. Nur so kann gewährleistet werden, dass die Zuwanderer ihren Qualifikationen entsprechend am deutschen Arbeitsmarkt eingesetzt werden können.

Die Anerkennung beruflicher Kenntnisse von Zuwanderern bringt unterschiedlich große Schwierigkeiten mit sich. Hochschulabschlüsse sind relativ einfach zu bewerten. Bei den Fachschulabschlüssen ist dies schwieriger. Im Bereich der Gesundheitsberufe sind Standards vorhanden, bei handwerklichen Berufen, die mit Meisterprüfung abschließen, hingegen nicht. Über den zur Berufsausübung als Meister erforderlichen großen Befähigungsnachweis dürften Zuwanderer nicht verfügen.

Hinsichtlich der Vergleichbarkeit von ausländischen Berufsabschlüssen mit denen der deutschen dualen Ausbildung, die es im Ausland in dieser Form nicht gibt, können große Probleme auftreten. Im deutschen dualen Ausbildungssystem sind für jeden Ausbildungsberuf inhaltliche Mindeststandards für die betriebliche Ausbildung definiert. Es gibt eine Ausbildungsordnung und Rahmenlehrpläne. Entsprechend dem Berufsprinzip sind in Deutschland die staatlich anerkannten Ausbildungsberufe an bestimmten Tätigkeits- und Aufgabenbereichen orientiert und so angelegt, dass sie unabhängig von Einzelbetrieben auf vielfältige Fachkräftetätigkeiten vorbereiten. Die Ausbildungsberufe werden formal nicht nach verschiedenen Schwierigkeitsniveaus unterschieden. Die Abschlussprüfung hat den Charakter einer Berufseignungsprüfung.

Die duale Ausbildung ist in dieser Form einzigartig auf der Welt. Dies wirft Probleme auf, Standards anderer Länder kompatibel zu machen. Bereits innerhalb Europas bestehen erhebliche Unterschiede in der Berufsausbildung.

Nicht alle Länder regeln Berufsbildungsabschlüsse auf nationaler Ebene, einige legen die Lerninhalte, andere nur Lernergebnisse fest. Unterschiede gibt es auch in der Niveaudifferenzierung. Einige Länder, z.B. die USA,

haben das in Deutschland weitgehend unbekannte Verfahren des „Learning by doing“ gewählt. Dort spielt informelles Lernen, d.h. individueller, nicht-organisierter Wissens- und Kompetenzerwerb im Arbeitsleben eine weitaus größere Rolle als in der betrieblichen Berufsausbildung in Deutschland.

Das bestehende europäische Schema der Ausbildungsstufen ist wegen einseitiger und unscharfer Klassifizierungskriterien als Bezugssystem migrationspolitischer Anerkennungen wenig geeignet. Die internationale Berufsklassifikation der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) kann ebenfalls kein ausreichender Ansatzpunkt sein. Die Entwicklung internationaler Zertifizierungsvorschriften ist kompliziert. Selbst in der EU ist sie noch nicht abgeschlossen.

Die Anerkennung der beruflichen Qualifikationen von Zuwandern ist eine wichtige Aufgabe. Bisher erfolgt sie durch eine Einzelfallprüfung bei den Kultusministerien, Berufskammern, Industrie- und Handelskammern sowie Handwerkskammern. Im Bereich der gesteuerten temporären Zuwanderung sind Standardisierungen von beruflichen Qualifikationen für wichtige Herkunftsländer notwendig.

6.3 Wirkung von Zuwanderung auf die sozialen Sicherungssysteme

Bevölkerungsrückgang und demografische Alterung stellen für die sozialen Sicherungssysteme eine große Herausforderung dar. Der mögliche Rückgang an Arbeitskräften vermindert die Zahl von Beitragszahlern. Im Umlageverfahren müssen weniger Personen die Leistungen für immer mehr Menschen aufbringen. Zuwanderer können bei erfolgreicher Arbeitsmarktintegration zur Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme beitragen. Mittelfristig wird die demografische Alterung jedoch auch die zugewanderte Bevölkerung erfassen.

Zuwanderer zahlen Steuern, Abgaben und Sozialversicherungsbeiträge und nehmen dafür Leistungen der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung in Anspruch. Über Be- und Entlastungswirkungen der Zuwanderung auf öffentliche Haushalte und Sozialversicherungen in der Vergangenheit lassen sich keine pauschalen Aussagen treffen. Dies liegt zum einen an fehlenden Primärstatistiken, zum anderen an methodischen Schwierigkeiten, indirekte Wirkungen der Zuwanderung zu messen.

Neuere empirische Untersuchungen ermitteln einen positiven Nettobeitrag der Zuwanderer zu den Staatsfinanzen in Deutschland (Loeffelholz/Köpp 1998, S. 83; Bonin et al. 2000). Eine jüngere Studie, die auf Basis des Sozioökonomischen Panels ausschließlich direkte Effekte einbezieht, kommt zum gegenteiligen Ergebnis (Sinn et al. 2001, S. 225f.). Eine nach dem Alter des Haushaltsvorstands differenzierte Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes zeigt, dass die Differenz zwischen gezahlten Steuern und Sozialbeiträgen und öffentlichen Transfers bei Ausländern (ohne Asylbewerber) ebenso wie bei Deutschen in den Altersgruppen bis 55 Jahre positiv ist (Gutachten Prognos, S. 10). Die Ausländer werden erst in höheren Alterskassen als Deutsche zu Nettoempfängern, da sie im Alter zwischen 50 und 64 Jahren eine höhere Erwerbsbeteiligung aufweisen als Deutsche. Empirische Untersuchungen für andere Industrieländer (USA, Australien, Kanada, Schweden) zeigen unterschiedliche Wirkungen (Mester 2000). In Abhängigkeit von dem Unter-

suchungszeitraum und der Methodik werden in der Summe positive wie negative Finanzierungssalden der Zuwanderung ermittelt. Die Mehrzahl der Studien legt jedoch den Schluss nahe, dass Zuwanderer Nettozahler der öffentlichen Haushalte sind.

Bei der Abschätzung von Zuwanderungswirkungen in Deutschland sind zeitliche Differenzierungen sowie unterschiedliche Effekte in den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung und Ebenen der Gebietskörperschaften zu berücksichtigen. Nach Sinn et al. weisen Zuwanderer bei längerer Aufenthaltsdauer (hier 25 Jahre) eine positive fiskalische Bilanz auf (Sinn et al. 2001, S. 226). Trotz fehlender getrennter Erfassung von Ausländern in den Sozialversicherungen dürfte in der gesetzlichen Rentenversicherung derzeit ein Einnahmeüberschuss erzielt werden, der sich bei zunehmendem Rentenbezug ausländischer Beitragszahler verringern könnte. In der Arbeitslosenversicherung dürfte wegen der hohen Arbeitslosigkeit der Migranten ein Nettotransfer an die Zuwanderer geleistet werden. Während der Bund durch die Differenz von Steuerzahlungen und den in Anspruch genommen Leistungen eher profitieren dürfte, werden die Länder und vor allem Gemeinden durch Zuwanderer anfänglich eher belastet. So hat sich der Anteil der Ausländer an der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt von acht Prozent im Jahre 1980 auf 25 Prozent Ende 1998 erhöht. Ausländer haben mit 9,1 Prozent eine drei Mal so hohe Sozialhilfequote wie Deutsche mit drei Prozent (Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung 2001, S. 210f.). Auch unter Berücksichtigung dieses Faktums ist insgesamt davon auszugehen, dass die Mehreinnahmen an Steuern und Sozialbeiträgen durch die bisherige Zuwanderung die Mehrausgaben an zu leistenden Transfers deutlich übersteigen.

Zukünftig wird ein Rückgang der Erwerbstätigen bei gleichzeitigem Anstieg älterer Menschen das Verhältnis von Beitragszahlern und Leistungsempfängern in der gesetzlichen Rentenversicherung verschlechtern. Betroffen sind auch die gesetzliche Krankenversicherung und die gesetzliche Pflegeversicherung, wo zusätzlich ein altersbedingter Anstieg der Ausgaben zu berücksichtigen ist. In der Arbeitslosenversicherung ist vom demografischen Rückgang der Erwerbspersonen eher eine Entlastung zu erwarten.

Die Ausgaben der Sozialversicherung werden im Umlageverfahren finanziert. Die anfallenden Ausgaben bestimmen die erforderliche Höhe der Einnahmen. Der überwiegende Anteil der Leistungen der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung entfällt auf Personen in höheren Altersgruppen, da sowohl die Gesundheitsausgaben als auch das Pflegefallrisiko mit steigendem Alter deutlich zunehmen.

Bei der Abschätzung zukünftiger Entwicklungen von Beitragssätzen in den sozialen Sicherungssystemen ist das jüngst verabschiedete Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung zu berücksichtigen. Auch über den Aufbau einer kapitalgedeckten Zusatzrente (Altersvermögensergänzungsgesetz) wurde Einigung erzielt. Es ist Ziel dieser Reform, den Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung bis 2030 nicht über 22 Prozent steigen zu lassen.

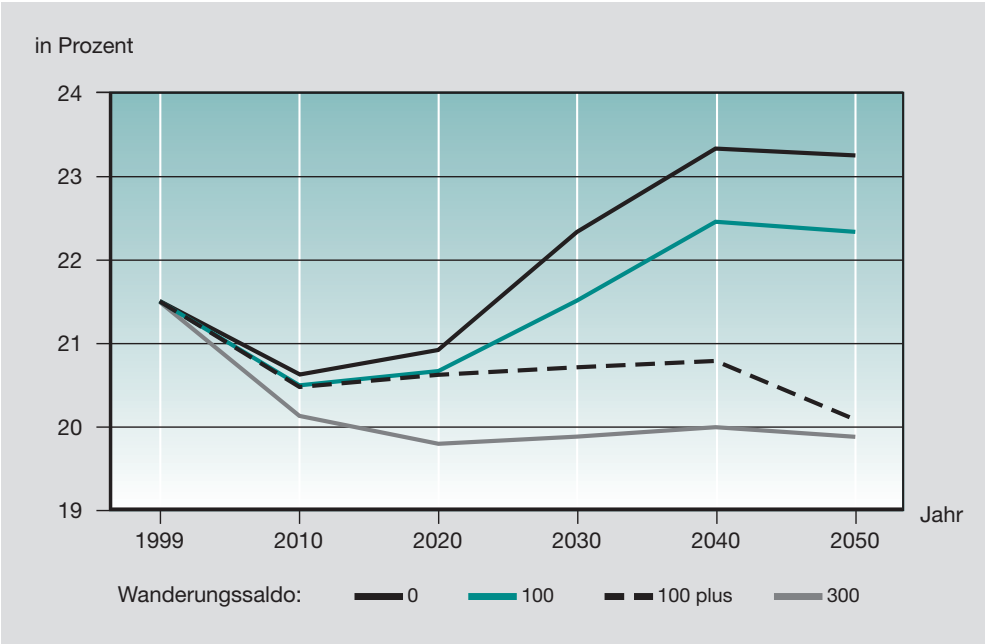
Modellrechnungen über die zuwanderungsbedingte Veränderung von Beitragsätzen basieren auf dem alten Rentenrecht. Das neue Recht beeinflusst die zukünftige Beitragssatzhöhe. Die Aussagen der Berechnung über die relative Wirkung einer unterschiedlich hohen Zuwanderung auf die Beitrags-

höhe bleiben nach wie vor gültig. Die zukünftige Entwicklung in den Sozialversicherungen steht allerdings unter dem gleichen Prognosevorbehalt wie die Berechnung der Wachstums- und Arbeitsmarkteffekte der Zuwanderung insgesamt (vgl. Kap. II.6.2).

Der vorübergehende Rückgang der Sozialausgabenquote bis 2010 ist auf die Entwicklung in der gesetzlichen Rentenversicherung zurückzuführen, da die Rentenanpassungen geringer als das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts ausfallen. Wegen des wachsenden Anteils älterer Personen an der Gesamtbevölkerung kommt es danach bei allen plausiblen Zuwanderungsszenarien zu einem Anstieg der Sozialausgaben.

Der Vergleich der Zuwanderungsszenarien zeigt, dass nach 2010 bei Fortschreibung heutiger Erwerbsquoten nur durch höhere Zuwanderung ein längerfristiger Anstieg des Verhältnisses von Sozialversicherungsausgaben zum Bruttoinlandsprodukt verhindert werden kann (vgl. Abb. II.10). Bei einer jährlichen Nettozuwanderung von 300 000 Personen könnte der Anteil nach der Modellrechnung mit rund 20 Prozent im Zeitverlauf konstant bleiben. Auch bei einer gestaffelten Nettozuwanderung von 100 000 bis 300 000 Personen im Jahr wird eine nachhaltige Zunahme verhindert. Von zunächst leicht höherem Niveau nähert sich hier der Anteil der Sozialversicherungsausgaben am Inlandsprodukt gegen Ende des Berechnungszeitraums dem Wert von 20 Prozent an.

Abb. II.10: Ausgaben der Sozialversicherung in Prozent des Bruttoinlandsprodukts

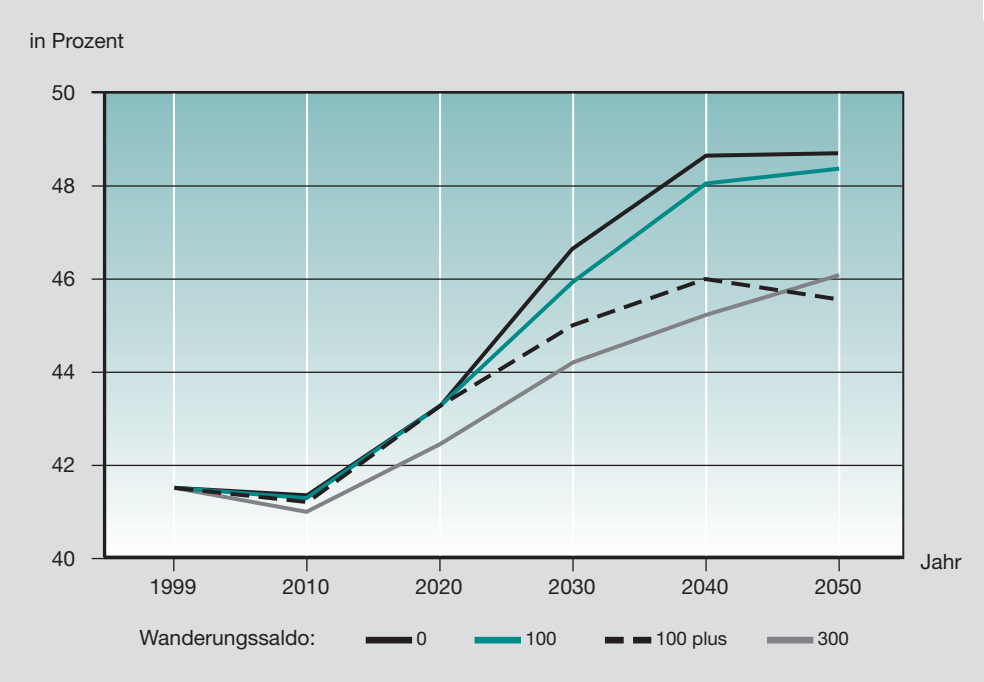


Quelle: Gutachten Prognos, S. 32

Finanziert werden die Ausgaben der Sozialversicherung in Deutschland sowohl aus den beitragspflichtigen Einkommen der abhängig Beschäftigten als auch aus allgemeinen Steuermitteln. In Abb. II.11 ist die Entwicklung des so genannten Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes, der Summe der Beitragssätze zur gesetzlichen Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung, abgebildet. Während dessen Verlauf bis 2010 in allen Szenarien relativ stabil ist, kommt es in den darauf folgenden 30 Jahren zu

deutlichen Steigerungen. In den letzten zehn Jahren der Modellrechnung sind die Veränderungen vergleichsweise gering. Entsprechend der zuvor aufgezeigten Ausgabenentwicklung fällt die Zunahme um so deutlicher aus, je geringer die Wanderungssalden in den Szenarien sind. Der Anstieg der Beitragssätze in den Szenarien ist im Wesentlichen eine Folge der alternden Bevölkerung.

Abb. II.11: Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz (Summe der Beitragssätze zur gesetzlichen Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung)



Quelle: Gutachten Prognos, S. 34

Hauptursache für den Anstieg der Abgabenbelastung und die Unterschiede zwischen den Szenarien ist der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung. Dies ist sowohl darauf zurückzuführen, dass diese mit Abstand der quantitativ bedeutendste Zweig der Sozialversicherung ist, als auch darauf, dass bei ihr die Koppelung zwischen Beitragszahlung und Leistungshöhe für die Versicherten enger ist als in den anderen Sozialversicherungszweigen.

Die Unterschiede im Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung, die sich altem Recht und Fortschreibung heutiger Erwerbsquoten für die verschiedenen Zuwanderungsszenarien ergeben, entsprechen im Wesentlichen dem Verlauf des Gesamtbeitragssatzes zu den Sozialversicherungen. Trotz eines deutlichen Anstiegs des Altersquotienten bis 2010 bleibt der Beitragssatz in allen Zuwanderungsszenarien unter dem Durchschnittswert des Jahres 1999. Dies liegt zum einen an einer gebremsten Rentendynamik und zum anderen an steigenden Bundesmitteln an die Rentenversicherung. Danach schlägt sich der Einfluss der alternden Bevölkerung in einem ansteigenden Beitragssatz nieder. Bis 2030 kommt es zu deutlichen Zunahmen des Beitragssatzes.

Bei einer jährlichen Nettozuwanderung von 300 000 Personen wäre nicht nur das Niveau, sondern auch die Dynamik des Beitragssatzanstiegs geringer. Zwar werden mit den Beitragszahlungen der Zuwanderer auch Rentenan-

sprüche erworben, diese werden jedoch erst mit einer deutlichen Zeitverzögerung eingelöst.

Bei einer über den Gesamtzeitraum gestaffelten Nettozuwanderung von anfänglich 100 000 bis später 300 000 Personen pro Jahr findet – verglichen mit dem Szenario ohne Zuwanderung – eine relative Ausweitung der Beschäftigung erst nach 2020 statt. Der Anstieg des Beitragssatzes zwischen 2020 und 2040, der in allen anderen Szenarien zu beobachten ist, wird dadurch deutlich abgeschwächt. Bildlich gesprochen wird die Entlastung, die bei jährlicher Nettozuwanderung von 300 000 Personen zwischen 1999 und 2020 auftritt, um 20 Jahre verschoben. Langfristig kann hier der Beitragssatz in 2050 sogar leicht unter dem Wert des Szenarios mit einer jährlichen Nettozuwanderung von 300 000 Personen liegen. Der Effekt auf den Beitragssatz könnte noch verstärkt werden, wenn eine gezielte Zuwanderung von Personen mit geringerem als in dieser Rechnung unterstelltem Durchschnittsalter vor dem Zeitraum von ca. 2020 bis 2040 einsetzt, in dem die gesetzliche Rentenversicherung am stärksten belastet sein wird.

Eine langfristige Zunahme des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung wird durch die Zuwanderung nicht verhindert. Eine gezielte Zuwanderungspolitik unter Berücksichtigung des Alters und der Qualifikation kann den Anstieg der Rentenversicherungsbeiträge aber spürbar verlangsamen. Die Kompensationseffekte sind jedoch auch im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung begrenzt. Das Ausmaß ihrer Integration in den Arbeitsmarkt ist mit dafür verantwortlich, ob Zuwanderer einen Beitrag zur Bewältigung des demografischen Wandels leisten, oder ob sie zur Belastung der öffentlichen Haushalte und Sozialversicherungen beitragen.

6.4 Die Wohlfahrt anderer Staaten

Effekte der Abwanderung für das Herkunftsland

Die Auswirkungen der Abwanderung von qualifizierten Arbeitskräften hängen stark von den Rahmenbedingungen in den einzelnen Ländern ab. Eine besondere Rolle spielt die Frage, inwieweit im jeweiligen Land überschüssige Fachkräfte vorhanden sind. In einigen Herkunftsländern trägt die Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte zur Entspannung des Arbeitsmarktes bei: Akademiker, die in ihrem Land keine adäquate Beschäftigungsmöglichkeit finden, haben im Ausland gute Berufsaussichten.

Grundsätzlich gefährdet eine Abwanderung von qualifizierten Arbeitskräften die technische Kompetenz eines Landes, und sie kann potenzielle Entwicklungschancen reduzieren. Die Abwanderung kann Auswirkungen auf das im Land vorhandene Know How, die Produktivität und nicht zuletzt die gesamtgesellschaftliche Entwicklung haben. Negative Rückwirkungen auf den Arbeitsmarkt des Herkunftslandes sind nicht ausgeschlossen. Es besteht die Gefahr eines sich selbst verstärkenden Prozesses wirtschaftlichen Niedergangs und der Nichterfüllung staatlicher Aufgaben, was weitere Abwanderung nach sich ziehen kann.

Die größte Chance von Arbeitsmigration liegt darin, dass Migranten zurückkehren und das im Ausland erworbene Wissen und ihre internationalen Kontakte nutzbringend einsetzen. Die Internationale Organisation für Migration (IOM) gibt an, dass Mexiko von der Rückkehr eines Experten, der in den USA ein Jahr Berufserfahrung gesammelt hat, acht Mal so stark pro-

fitiert als wenn die Person dieses Jahr in Mexiko gearbeitet hätte (IOM 2000, S. 33). Auch Indien, dessen Absolventen der fünf führenden Technischen Universitäten zu 60 Prozent ins Ausland – überwiegend in die USA – abwandern, profitiert von deren späterer Rückkehr: Die Zahl der indischen Software-Firmen hat sich von 1998 bis 2000 auf etwa 1 000 verdoppelt. 250 000 bis 280 000 Software-Ingenieure sind dort mittlerweile beschäftigt.

Der Nutzen von Rückkehrern für die Herkunftsländer erhöht sich signifikant, wenn sie während ihres Aufenthaltes in einem Hochtechnologieland eine Ausbildung erhalten haben, die sie in ihrem Heimatland nutzen können.

Die Rückkehr von Arbeitsmigranten kann auch Vorteile für das Aufnahmeland mit sich bringen, beispielsweise im Bereich bilateraler Geschäftsbeziehungen. Allerdings kehrt ein großer Teil aller Ausgewanderten, besonders aus den ärmsten Regionen der Welt, nicht in die Heimat zurück.

Einen weiteren positiven Effekt der Migration Hochqualifizierter stellen die beträchtlichen Rücküberweisungen dar: 1989 erhielten alle Entwicklungsländer zusammen einen Nettotransfer von fast 31 Milliarden US-Dollar aus Gastarbeiterüberweisungen. Dies entsprach fast zwei Dritteln der Nettozuflüsse aus öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit. Insgesamt schätzt die IOM den Verlust an Arbeitskraft im Verhältnis zu den finanziellen Rückflüssen der Auswanderer – zumindest für Asien – relativ niedrig ein (IOM 2000, S. 122). Allerdings werden die finanziellen Rücküberweisungen ausgewanderter Verwandter überwiegend konsumtiv verwendet und tragen somit nur in geringem Umfang zur nachhaltigen Entwicklung der dortigen Wirtschaft bei.

Die Abwerbung von Spezialisten stellt aus der Perspektive der Entwicklungsländer eine lukrative Auswanderungsmöglichkeit für die Bevölkerung dar. Hieraus entstehen Anreize, das Niveau der Ausbildung und das Bildungsniveau der eigenen Bevölkerung zu verbessern. Allerdings droht in einigen Herkunftsländern eine Fehlspezialisierung auf die Arbeitsmarkterfordernisse der Industrieländer.

Arbeitsmigration partnerschaftlich gestalten

Die Tatsache, dass das Zielland von der Zuwanderung Hochqualifizierter profitiert, impliziert nicht zwangsläufig, dass das Herkunftsland verliert. Ähnlich wie beim Handel mit Gütern oder bei internationalen Kapitalströmen können auch beide Seiten gewinnen.

Vor allem die Rückkehr gut ausgebildeter Arbeitsmigranten ist für die Herkunftsländer von großem Nutzen. Es reicht allerdings nicht aus, dass Deutschland formelle Anreize schafft, ausländische Fachkräfte zur Rückkehr in ihre Heimat zu bewegen. Zwar ist die ideelle Verbundenheit vieler Zuwanderer mit ihrem Herkunftsland groß; es bedarf jedoch bestimmter Rahmenbedingungen in den Herkunftsländern, in denen sich den qualifizierten Kräften langfristig adäquate Beschäftigungsmöglichkeiten bieten. Diesbezüglich ist ein politischer Dialog zwischen Herkunfts- und Zielländern notwendig, der rechtliche, politische und wirtschaftliche Verbesserungen in den Herkunftsländern zum Ziel hat. In der Verantwortung der Industrieländer liegt es, die Exportmöglichkeiten der Herkunftsländer durch eine Liberalisierung der Marktzugangsbedingungen zu verbessern. Weiterhin müssen Direktinvestitionen, Joint Ventures und Kooperationen zur wirtschaftlichen Stärkung intensiviert werden. Zudem sind intensivere Dienstleistungsbeziehungen

zwischen Herkunfts- und Zielländern notwendig, die einen wechselseitigen Personalaustausch begünstigen. Hiervon werden alle Beteiligten profitieren. Als direkte Kompensation der Abwanderung von Fachkräften kommen beispielsweise zielgerichtete Hilfen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung im staatlichen Bildungsbereich des Herkunftslandes sowie Stipendien für eine Ausbildung im Herkunftsland oder in Deutschland in Betracht.

Die Kommission empfiehlt, internationale Arbeitsmigration so zu gestalten, dass nach Möglichkeit alle Seiten gewinnen. Entscheidendes Element ist hierbei, internationale Mobilität von Arbeitskräften in beide Richtungen zu ermöglichen und zu fördern sowie Anreize für eine Rückkehr ins Herkunftsland zu schaffen. Auch sollte ein Teil der Arbeitsmigranten eine Ausbildung in Deutschland erhalten.

6.5 Leitlinien für die Zuwanderungspolitik

Der demografische Wandel stellt fundamentale Herausforderungen an Gesellschaft, Wirtschaft, Arbeitsmarkt und soziale Sicherungssysteme. Alterung und Rückgang der Bevölkerung lassen sich durch Zuwanderung in wirtschaftlich und sozial verträglichem Ausmaß nicht abwenden. Mittelfristig ansteigende Zuwanderung kann jedoch einen Beitrag zur Abmilderung der demografischen Entwicklung leisten.

Zuwanderung hat einen bedeutenden Einfluss auf die langfristige Wirtschaftsentwicklung und verbessert die wirtschaftlichen Wachstumschancen. Sie sollte nicht als Instrument eingesetzt werden, notwendigen Reformen der sozialen Sicherungssysteme, am Arbeitsmarkt, im Bildungssystem und bei der Förderung von Familien auszuweichen.

Die Kommission empfiehlt, sich an folgenden Leitlinien für die arbeitsmarktorientierte Zuwanderung zu orientieren:

- **Die demografische Alterung und der Rückgang der Bevölkerung sollten sowohl mittels einer aktiveren Familienpolitik als auch durch Zuwanderung gemildert werden. Gesteuerte Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften sollte das Arbeitskräfteangebot und die Erwerbstätigkeit erhöhen und damit einen Beitrag zur Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme leisten.**
- **Der künftige Arbeitskräftebedarf kann nicht präzise vorhergesagt werden. Es muss daher ein flexibles Zuwanderungssystem entwickelt werden, das den jeweiligen zahlenmäßigen und qualifikationsbezogenen Entwicklungen auf der Angebots- und Nachfrageseite des Arbeitsmarktes Rechnung tragen kann.**
- **Zuwanderung sollte so gestaltet werden, dass sie nicht in Konflikt mit dem Abbau der Arbeitslosigkeit tritt. Kurzfristig ist arbeitsmarktbezogene Zuwanderung in geringerem Umfang erforderlich. Mittel- und langfristig wird der Bedarf ansteigen. Arbeitsmarktbezogene Zuwanderung zielt primär auf qualifizierte Arbeitskräfte, die zusätzliche**

Beschäftigungschancen für einheimische Arbeitskräfte erschließen. Gegenwärtig kommt eine gezielte Anwerbung niedrig qualifizierter Arbeitskräfte außerhalb von Saisonbeschäftigung nicht in Betracht.

- **Zuwanderung darf nicht die Anreize schwächen, mittels Aus- und Weiterbildungsentscheidungen, Änderungen der Lohn- und Arbeitsbedingungen und anderen Maßnahmen die Arbeitskräftelücken aus dem Potenzial der einheimischen Arbeitskräfte zu schließen. Dies ist sowohl bei der qualifikatorischen Zusammensetzung von Zuwanderung wie auch bei ihrer Zahl zu berücksichtigen.**
- **Zuwanderung sollte die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft steigern. Kein Wirtschaftsunternehmen sollte gezwungen sein, aus Mangel an Arbeitskräften ins Ausland auszuweichen, Investitionen nicht zu tätigen oder Wachstumspotenziale brach liegen zu lassen. Besonders wichtig ist es, hoch qualifizierte Zuwanderer zu gewinnen, deren innovative und technologische Kenntnisse einen entscheidenden Beitrag zur wirtschaftlichen Zukunftssicherung leisten.**
- **Die Interessen der Herkunftsländer dürfen nicht unbeachtet bleiben. Gesteuerte internationale Wanderungen von Arbeitskräften sollten so gestaltet werden, dass alle Beteiligten Nutzen davon haben.**
- **Zuwanderer, die Deutschland aus wirtschaftlichen und demografischen Gründen ins Land holt, müssen so ausgewählt werden, dass ihre Integration in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt erfolgreich verläuft.**

7 Erfahrungen sammeln: Ein Modell der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung

Zuwanderung berührt alle Lebensbereiche. Die Aus- und Nebenwirkungen von Zuwanderung sind komplexer Natur und nicht bis in alle Einzelheiten vorhersehbar. Entwicklungen im In- und Ausland spielen eine Rolle. Trotz einer Zahl von 32 Millionen Zuwanderern, die brutto zwischen 1954 und 1999 ins Land kamen, verfügt Deutschland über wenig Erfahrung mit gesteuerter, arbeitsmarktorientierter Zuwanderung im Rahmen eines Gesamtkonzeptes. Die Erfahrungen anderer Länder können helfen, sind aber nur bedingt übertragbar, da jeweils andere historische, gesellschaftliche, wirtschaftliche und geografische Rahmenbedingungen herrschen. Perfekte Zuwanderungskonzepte anderer Länder, die Deutschland unmittelbar übernehmen könnte, gibt es daher nicht. Selbst klassische Einwanderungsländer haben bei ihren Zuwanderungsregelungen einen permanenten Anpassungsbedarf. Die Anfänge einer neuen arbeitsmarktorientierten Zuwanderung nach Deutschland sollten daher kontrolliert, gezielt evaluiert und als Testphase gestaltet werden. Die gesteuerte systematische arbeitsmarktorientierte Zuwanderung ist ein Projekt, das nicht nur für Deutschland, sondern für alle europäischen

Staaten von Interesse sein dürfte. Es ist zu erwarten, dass das Konzept regelmäßig angepasst werden muss. Das Zuwanderungskonzept muss daher hinreichend flexibel sein, um auf neue Entwicklungen auch kurzfristig reagieren zu können.

Verschiedene Ziele erfordern unterschiedliche Instrumente

Bei der Konzeption von Zuwanderung gilt es eine Vielzahl von Zielen zu berücksichtigen, die zueinander in einem Spannungsverhältnis stehen können. Es kann daher nur versucht werden, in einem differenzierten Ausgleich möglichst viele positive Wirkungen zu erzielen und unerwünschte Auswirkungen weitgehend zu vermeiden. Hierbei müssen die Prioritäten politisch gesetzt und negative Nebenwirkungen offen benannt werden. Eine intensive Beobachtung von Integrationsprozessen und Arbeitsmarktwirkungen ist erforderlich, um frühzeitig Korrekturen vornehmen zu können.

Die Zuwanderungsregelung muss auf verschiedene Anforderungen reagieren. Dies erfordert unterschiedliche Instrumentarien; der Einheitlichkeit des Zuwanderungsmodells sind daher Grenzen gesetzt. Die Regelung muss jedoch klar und transparent sein, damit Menschen im Ausland, die sich für eine Zuwanderung nach Deutschland interessieren, eine hinreichend präzise Entscheidungsgrundlage erhalten.

7.1 Eckpunkte

Die Kommission hat ein neues Zuwanderungsmodell entwickelt, das zusätzliche Zuwanderungswege eröffnet. Die zusammenfassende Konzeption des alten und neuen Rechts muss den Paradigmenwechsel vom Anwerbestopp zur gesteuerten Zuwanderung von Arbeitskräften vollziehen. Generell soll Mobilität erleichtert werden. Das Modell sieht eine überschaubare Zahl neuer Zuwanderungswege vor:

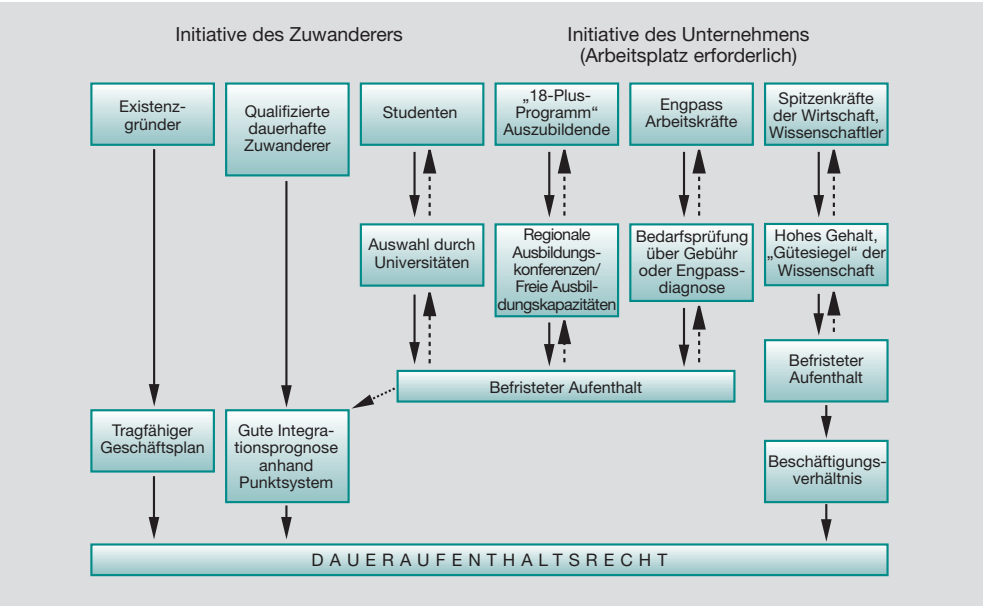
- Zukünftig sollen junge, gut ausgebildete Menschen als Einwanderer nach Deutschland gewonnen werden. Es können sich auch Zuwanderer bewerben, die bereits auf befristeter Basis legal in Deutschland leben. Durch diese Verzahnung entsteht ein Gesamtkonzept, das Mobilität ermöglicht und die Wiederausreise von Zuwanderern mit befristetem Aufenthaltsrecht nicht generell erzwingt. Die Einwanderer werden von Anfang an zum festen Bestandteil der dauerhaften Wohnbevölkerung und sollen sofort einen Daueraufenthaltsstatus mit der Perspektive der Einbürgerung erhalten. Ausschlaggebend für ihre Auswahl ist ein Punktesystem, das ihre Integrationsfähigkeit in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt berücksichtigt. Allgemeine Fähigkeiten sind wichtiger als Spezialkenntnisse und kurzfristige Bedarfslagen am Arbeitsmarkt. Aus den über einer Mindestpunktzahl liegenden Bewerbungen sollen die Kandidaten mit den höchsten Punktzahlen ausgewählt werden.
- Zuwanderer, die auf befristeter Basis für bis zu fünf Jahre nach Deutschland kommen, sollen kurzfristige Engpässe am Arbeitsmarkt überbrücken. Durch enge Kontingentierung und zeitliche Befristung der Zuwanderung von Engpassarbeitskräften bleiben inländische Aus- und Weiterbildungsanstrengungen notwendig. Auch andere Reaktionen auf dem Arbeitsmarkt wie Lohnanpassungen, die zur Behebung des Mangels führen können, bleiben erhalten. Voraussetzung für die Zuwanderung als Engpassarbeitskraft ist ein Arbeitsplatzangebot, das auf einen tatsächlichen

Arbeitskräftemangel im jeweiligen Beruf zurückzuführen ist. Zwei verschiedene Methoden zur Feststellung des Arbeitskräftemangels sollen parallel erprobt werden:
Im ersten Verfahren soll durch eine statistische Diagnose der Arbeitskräftemangel berufsbezogen ermittelt werden. Hierfür müssen die bisherigen Instrumente der Bundesanstalt für Arbeit erheblich weiterentwickelt werden. Die Arbeitsmarktdiagnose wird den Verantwortlichen in Wirtschaft und Politik darüber hinaus wichtige Informationen geben und sie in die Lage versetzen, Engpässe am Arbeitsmarkt zu beseitigen. In einem weiteren Verfahren soll der Arbeitskräftemangel über die Bereitschaft der Unternehmer, eine Abgabe zu entrichten, ermittelt werden. Diese Abgabe verfolgt ausschließlich den Zweck, den Arbeitskräftemangel nachzuweisen. Die Abgabe sorgt dafür, dass inländische Bewerber für den Arbeitsmarkt attraktiv bleiben und Anreize für eigene Ausbildungsanstrengungen der Unternehmen bestehen bleiben.

- Dem Spitzenpersonal der Wirtschaft sowie der Wissenschaft und Forschung sollen deutlich erleichterte Zugangsregelungen und optimale Aufenthaltsbedingungen geboten werden. Als Führungskraft oder Schlüsselpersonal gilt in der Regel, wer ein Jahresgehalt in Deutschland nachweisen kann, das mehr als doppelt so hoch ist wie die Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung. Für die Zuwanderung von Wissenschaftlern soll künftig ein „Gütesiegel“ der Wissenschaft bindendes Kriterium sein. Zudem können Existenzgründer mit guten Geschäftsideen zuwandern.
- Nach Maßgabe freier Ausbildungskapazitäten sollen junge Ausländer für eine Ausbildung im dualen Ausbildungssystem angeworben werden („18-Plus-Programm“). Mehr Ausländer sollen für ein Studium in Deutschland gewonnen werden. Dies ist ein wichtiger Teil der Zuwanderungsstrategie. Das Ausbildungsangebot bringt Deutschland einen Vorteil gegenüber anderen Staaten im Wettbewerb um interessante Zuwanderer. Im Inland erworbene Qualifikationen sind zudem oft am inländischen Arbeitsmarkt besser verwendbar.

Eine Verfestigung des Aufenthaltsstatus über die Aufenthaltsdauer sollte es für befristete Zuwanderer nicht geben. Diese können sich vielmehr über das Punktesystem für einen Daueraufenthalt qualifizieren, wenn sie sich erfolgreich in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft integriert haben. Spitzenkräften der Wirtschaft und Wissenschaftlern sollte bei Fortbestand des Arbeitsverhältnisses der Übergang zum Daueraufenthalt außerhalb des Punktesytems ermöglicht werden. Bürgerkriegsflüchtlinge haben ebenfalls Zugang zum Punktesystem; für abgelehnte Asylbewerber gilt dies nur, wenn sie freiwillig ausgereist sind und ihren Antrag vom Ausland aus stellen.

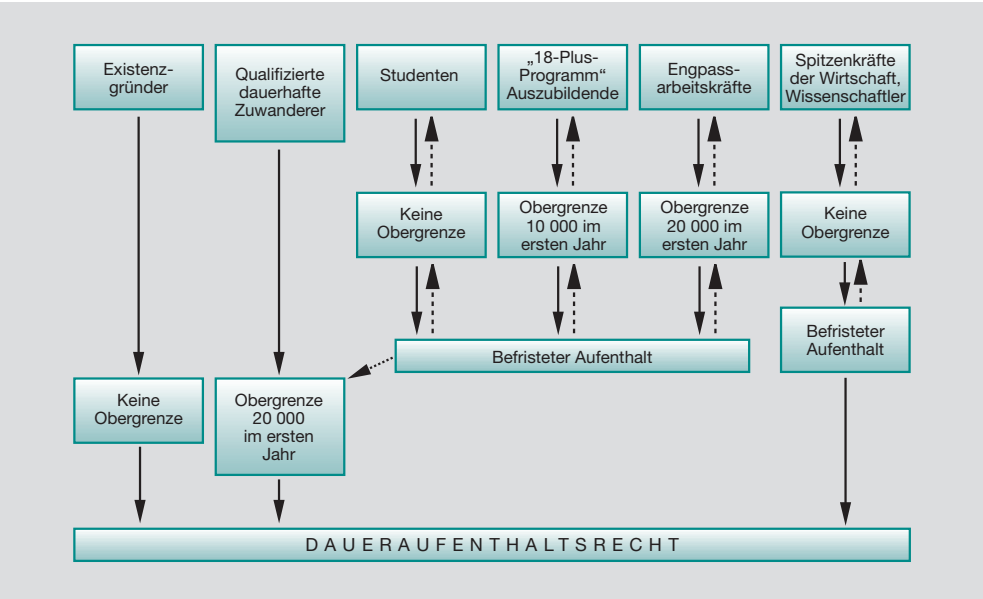
Abb. II.12: Auswahlkriterien



Schnelle Umsetzung in kleinen Dimensionen

Das von der Kommission entwickelte Modell sollte zügig umgesetzt werden, damit Deutschland sich international als modernes Zuwanderungsland positionieren und Erfahrungen sammeln kann. Ein neu zu schaffender „Zuwanderungsrat" wird Vorschläge zur Zahl der jährlichen Zuwanderer unterbreiten. Im ersten Jahr sollte dieses Kontingent für dauerhafte Zuwanderer und Engpassarbeitskräfte bei jeweils 20 000 Bewerbern zuzüglich ihrer Familien liegen. Die Zuwanderung von Spitzenkräften der Wirtschaft, Wissenschaftlern, Selbständigen und Studenten unterliegt keiner zahlenmäßigen Beschränkung. Der „Wettbewerb um die besten Köpfe" muss sofort intensiviert werden.

Abb. II.13: Quantitative Steuerung von Zuwanderung



7.2 Geregelte Wege der dauerhaften Zuwanderung eröffnen

Die Kommission empfiehlt, qualifizierte Zuwanderer künftig über ein Punktesystem auszuwählen, das die langfristige Integrationsfähigkeit in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft berücksichtigt. Die Obergrenze sollte im ersten Jahr bei 20 000 Bewerbern zuzüglich ihrer Familienangehörigen liegen. Das Verfahren muss anschließend anhand der Erfahrungen optimiert werden, bevor die Entwicklung des Arbeitsmarktes eine verstärkte Zuwanderung unabdingbar machen wird.

Wirkung dauerhafter Zuwanderung

Die demografische Entwicklung wird die Bevölkerungszahl und das Arbeitskräfteangebot dezimieren. Es ist daher nötig, geordnete Wege dauerhafter Zuwanderung zu öffnen. Nur ein verstetigtes System dauerhafter Zuwanderung leistet einen nachhaltigen Beitrag, Rückgang und Alterung der Bevölkerung wirtschaftlich und sozial verträglich abzufedern. Unter anderem erhöhen dauerhafte Zuwanderer die Inlandsnachfrage und erschließen neue Wachstumschancen.

Ab 2010 ist mit einer deutlich geringeren Zahl erstmals auf den Arbeitsmarkt kommender gut ausgebildeter Fachkräfte und Hochqualifizierter zu rechnen. Zuwanderer mit einer guten Ausbildung werden einen wichtigen Beitrag leisten, der wachsenden Nachfrage nach gut und hoch qualifizierten Arbeitskräften langfristig gerecht zu werden.

Ein verstetigtes System der branchenunspezifischen Auswahl von dauerhaften Zuwanderern hat den großen Vorteil, nicht direkt in den Arbeitsmarkt einzugreifen. Marktanpassungsmechanismen, insbesondere Ausbildungsentscheidungen, Qualifizierungsanstrengungen und Lohnanpassungen bleiben hier weitestgehend erhalten.

Der dauerhafte Aufenthalt qualifizierter Zuwanderer ist auch volkswirtschaftlich wünschenswert, weil die Marktchancen von Unternehmen zunehmend vom Wissensstand ihrer Mitarbeiter abhängen und damit auch der Anreiz zur Fortbildung der Mitarbeiter steigt. Dieses Wissen geht der einheimischen Wirtschaft verloren, wenn befristet anwesende Fachkräfte wieder abwandern müssen.

Bei dauerhaften Zuwanderern ist die Gefahr der Verdrängung älterer einheimischer Arbeitnehmer geringer, als wenn dem Arbeitsmarkt ständig „neue“ Arbeitskräfte vorübergehend zugeführt werden. Dies gilt analog auch für die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen. In klassischen Einwanderungsländern wurde Sozialdumping in wesentlich stärkerem Maße bei befristeten Arbeitsmigranten festgestellt.

Schließlich sprechen auch integrationspolitische Gründe für die Ermöglichung dauerhafter Zuwanderung.

Hingegen ist ein System dauerhafter Zuwanderung nicht geeignet, kurzfristige Engpässe am Arbeitsmarkt zu beseitigen, und es ist auch nicht interessant für die international wachsende Zahl von Menschen, die sich nur vorübergehend in einem anderen Land aufhalten möchten.

Größenordnung

Es ist sinnvoll, schon in den kommenden Jahren Erfahrungen mit gesteuerter dauerhafter Zuwanderung zu sammeln, bevor mittelfristig größere Zuwanderungszahlen benötigt werden. Dazu sollte jährlich nach demografischen, gesellschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten sowie unter Berücksichtigung langfristiger Trends ein Kontingent festgelegt werden. Der hiesige Arbeitsmarkt ist derzeit von hoher Arbeitslosigkeit, aber auch von guten Beschäftigungsaussichten für qualifizierte Arbeitskräfte geprägt. Es sollte mit Blick auf die einheimischer Arbeitslosen mit einem kleinen Kontingent begonnen werden. Um hinreichend aussagekräftige Resultate zu erhalten, sollten im ersten Jahr 20 000 Zuwanderer zuzüglich ihrer Familienangehörigen dauerhaft zugelassen werden. Um politische Glaubwürdigkeit für das aufwändige Auswahlverfahren zu erreichen und ein deutliches Signal auszusenden, dass diese Form der Zuwanderung in Deutschland künftig möglich sein soll, können die Kontingente nicht niedriger angesetzt werden. Bei späteren Festlegungen der Kontingente müssen die Erfahrungen mit den Folgen der dauerhaften Zuwanderung über dieses System für den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft berücksichtigt werden.

Daueraufenthaltsrecht

Die über das Punktesystem ausgewählten Zuwanderer werden von Anfang an fester Bestandteil der dauerhaften Wohnbevölkerung. Sie sollen – unabhängig davon, ob sie Erstzuwanderer sind oder Statuswechsler – einen Daueraufenthaltsstatus erhalten. Das Daueraufenthaltsrecht sollte im Regelfall nur ein Übergangsstadium zur Einbürgerung sein, um die volle gesellschaftliche und rechtliche Integration baldmöglichst zu gewährleisten. Eine Ausweisung sollte deshalb in der Zeit bis zur Einbürgerung nur nach Maßgabe des § 48 AuslG – also aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung – in Betracht kommen.

Gegen das Konzept eines von vornherein unbefristet gewährleisteten Aufenthaltsrechts, das auch bei dauernder Sozialhilfeabhängigkeit nicht widerrufen werden kann, sind in der Kommission auch Bedenken erhoben worden. Sie stützen sich im Wesentlichen darauf, dass die undifferenzierte Privilegierung einer Kategorie von über ein Punktesystem eingewanderten Ausländern, denen trotz der Qualifikationskriterien – über deren Praktikabilität bisher keine Erkenntnisse vorliegen – eine Integration nicht gelingt, gegen Grundprinzipien des geltenden Ausländerrechts und im Übrigen auch gegen die Praxis von Einwanderungsstaaten über die Gewährung von Daueraufenthaltsrechten verstoße und eine Reihe kaum übersehbarer Rechtsfolgen im Hinblick auf die Verpflichtung zur Gleichbehandlung mit anderen Kategorien von Ausländern aufwerfe. Eine systematisch akzeptable Lösung wäre daher allenfalls die Gewährung eines befristeten Aufenthaltsrechts, das nach einem relativ kurzen Zeitraum in ein unbefristetes Aufenthalts- und Einwanderungsrecht umgewandelt werden könnte, wenn sich die Integrationserwartungen erfüllt haben und keine dauernde Abhängigkeit von Sozialhilfe eingetreten ist.

Dieser Argumentation ist die Kommissionsmehrheit nicht gefolgt, denn ein befristetes Aufenthaltsrecht, das aus einer ganzen Reihe von Gründen alsbald wieder beendet werden könnte, würde gerade bei qualifizierten Kräften den Anreiz zur Übersiedlung in die Bundesrepublik erheblich mindern und könnte sie veranlassen, statt dessen anderen Aufnahmeländern den Vorzug

zu geben. Es geht hier um Menschen, an deren Zuwanderung die Bundesrepublik ein hohes Eigeninteresse hat und um die wir werben müssen – nicht zuletzt mit dem Angebot eines von Anfang an dauerhaften Aufenthaltes. Auch klassische Einwanderungsländer tolerieren, dass es im Einzelfall bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt Schwierigkeiten geben kann. Dieses Risiko wird angesichts der hohen Qualifikationsanforderungen im Auswahlverfahren für dauerhafte Zuwanderer gering sein. Im übrigen muss der Bewerber in der Anfangszeit selbst für seinen Lebensunterhalt sorgen können. Das Daueraufenthaltsrecht erfordert, dass Mindeststandards bei der Bewerberauswahl erfüllt werden. Hinsichtlich der geltend gemachten rechtssystematischen Bedenken weist die Kommissionsmehrheit darauf hin, dass die Kommission eine Gesamtüberarbeitung des Systems der Aufenthaltstitel vorgeschlagen hat. In diese muss auch das vorgesehene Daueraufenthaltsrecht systemgerecht eingebettet werden.

7.3 Auswahl der dauerhaften Zuwanderer

Die Kommission empfiehlt, die dauerhaften Zuwanderer nach einem bundeseinheitlichen Punktesystem auszuwählen. Die Bewerber müssen eine bestimmte Mindestpunktzahl erreichen, die eine positive Integrationsprognose erlaubt. Aus den über dieser Mindestpunktzahl liegenden Bewerbungen sollen die Bewerber mit den höchsten Punktzahlen ausgewählt werden.

Orientierung an langfristigen Anforderungen

Die Auswahl der Zuwanderer orientiert sich nicht am akuten, berufsspezifisch angemeldeten Arbeitskräftebedarf, sondern an den langfristigen, allgemeinen Anforderungen von Gesellschaft und Wirtschaft sowie an der Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes. Kriterien, die Auskünfte über die Integrationsfähigkeit und -bereitschaft geben, sind bei der Auswahl der Zuwanderer ausschlaggebend. In Betracht kommen in erster Linie junge, gut qualifizierte Menschen mit Deutschkenntnissen, vorzugsweise mit Familien. Die Auswahl von Menschen mit niedriger formaler Qualifikation kommt nicht in Betracht, weil die Integrationschancen von Niedrigqualifizierten in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft deutlich schlechter sind. Auch die klassischen Einwanderungsländer bemühen sich um Menschen mit hoher Qualifikation. Die Auswahlentscheidung muss weitgehend losgelöst vom aktuellen Arbeitskräftebedarf getroffen werden.

Bundeseinheitliches Punktesystem

Die Auswahl der Einwanderer soll nach einem bundeseinheitlichen Punktesystem erfolgen, um eine einheitliche Zulassungspraxis zu gewährleisten.

Grundsätzlich käme für die Auswahl der Einwanderer auch eine Ermessensvorschrift in Frage, die die entscheidungsleitenden Gesichtspunkte benennt und den Behörden die Gewichtung im Einzelfall überlässt. Bei der Entscheidung über die potenzielle Integrationsfähigkeit des Zuwanderers ist jedoch eine Vielzahl von Kriterien zu berücksichtigen. Daher brächte dies die Gefahr von Fehlgewichtungen und Zufallsentscheidungen mit sich.

Die Kanalisierung der Auswahlentscheidung durch ein Punktesystem macht die Entscheidung auch bei einer Vielzahl von Kriterien nachvollziehbar und

transparent, und es ist ein einheitlicher Bewertungsmaßstab gewährleistet. Die Auswahl nach festen Kriterien im Punktesystem stellt zudem sicher, dass sich die Entscheidung der Einflussnahme Dritter weitgehend entzieht und damit die Ausrichtung an Partikularinteressen vermieden wird, die nicht notwendigerweise im gesamtgesellschaftlichen Interesse liegen.

Ungeachtet des jeweils festgelegten Kontingents für die Zahl der dauerhaften Zuwanderer und losgelöst von der Zahl der Bewerber ist eine Mindestpunktzahl festzulegen, die ein Bewerber in jedem Fall erreichen muss, um für die dauerhafte Zuwanderung in Betracht zu kommen. Die Mindestpunktzahl muss anhand von praktischen Erfahrungen und wissenschaftlichen Erkenntnissen so festgelegt werden, dass mit ausreichender Sicherheit von einer erfolgreichen Integration in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft ausgegangen werden kann. Dies ist unabdingbar, um negative Auswirkungen auf die Gesellschaft und die sozialen Sicherungssysteme zu vermeiden. Bei Einwanderungsländern mit einem vergleichbaren Punktesystem liegt die Mindestpunktzahl bei etwa 65 bis 75 Prozent der maximal zu erreichenden Punktzahl. Aus dem Bestand der Personen, die die Mindestpunktzahl erreicht oder überschritten haben, wird innerhalb des Kontingents die Auswahl im Rahmen einer abschnittsweisen Bestenauswahl während des Jahres stattfinden. Bisher nicht berücksichtigte Bewerber, die aber die Mindestpunktzahl erreicht haben, bleiben für einen gewissen Zeitraum im Auswahlverfahren. Erreichen nicht genügend Bewerber die erforderliche Mindestpunktzahl, bleibt das Kontingent unausgeschöpft. Die Mindestpunktzahl wie auch die Gewichtung der Kriterien sollten von Zeit zu Zeit anhand der Erfahrung mit der tatsächlichen Integrationsfähigkeit der nach diesem Modell zugewanderten Menschen überprüft und angepasst werden.

Eine Quotierung der Einwanderer nach Ländern, wie sie die USA in einigen Kategorien vornehmen, soll nicht erfolgen. Es würde die Möglichkeit unnötig beschneiden, aus den weltweiten Bewerbungen die Geeignetsten auszuwählen.

Die Kommission empfiehlt, bei der Auswahl dauerhafter Zuwanderer neben der Eignung zur Integration allgemeinen, am Arbeitsmarkt gefragten Fähigkeiten der Zuwanderer höhere Bedeutung beizumessen als Spezialkenntnissen und aktuellen Bedarfslagen. Einfachheit und Transparenz der Auswahlkriterien sollte gegenüber einer Feindifferenzierung Vorrang eingeräumt werden.

Erfahrungen klassischer Einwanderungsländer zeigen, dass die positive Wirkung von Zuwanderung für die Wirtschaft und die sozialen Sicherungssysteme vom Profil der Zuwanderer und ihrer Verwendbarkeit für den Arbeitsmarkt abhängt, und dass dabei aus ökonomischen Gründen sowie im Sinne einer Akzeptanz für die Zuwanderung eine Verdrängung einheimischer Arbeitskräfte vermieden werden muss. Der Zielgenauigkeit von Auswahlverfahren kommt daher entscheidende Bedeutung zu.

Kriterien im Punktesystem

Im Punktesystem sollten Indikatoren ausschlaggebend sein, die auf eine hohe Integrationsfähigkeit hinweisen: Dies sind im Wesentlichen das Alter, die Qualifikation und die Sprache. Auch klassische Einwanderungsländer gruppieren ihr Auswahlsystem für dauerhafte Zuwanderer mit unterschied-

licher Gewichtung um diese Kriterien. Die Gewichtung wird auch in diesen Ländern häufig den gemachten Erfahrungen angepasst. Eine optimale Lösung gibt es offenbar nicht. Die Wahl der Kriterien steht im Spannungsfeld zwischen Klarheit und Übersichtlichkeit auf der einen Seite und Einzelfallgerechtigkeit ermöglichender Feindifferenzierung der Auswahlkriterien auf der anderen Seite.

Qualifikationen

Eine angemessene Bewertung der in anderen Ländern erworbenen Qualifikation ist schwierig (vgl. Kap. II.6.2). Auch klassische Einwanderungsländer haben hierfür noch kein Patentrezept gefunden. Es kommt nicht selten auch zu Missverständnissen bei der Terminologie. In jedem Fall muss der Sachverstand aller in Frage kommenden Stellen – wie etwa der von Berufsverbänden – bei der Bewertung herangezogen und die Transparenz erhöht werden.

In klassischen Einwanderungsländern wurde die Erfahrung gemacht, dass in fremden Ländern erworbene Qualifikationen nicht uneingeschränkt im Aufnahmeland genutzt werden können. Es erscheint daher sinnvoll, bei der Qualifikationsprüfung überwiegend an die Ausbildung und die persönlichen Eigenschaften und erst in zweiter Linie an den konkret ausgeübten Beruf und die Spezialkenntnisse anzuknüpfen. Auch der dynamische Wandel von beruflichen Qualifikationsanforderungen und Berufsbildern in der modernen Arbeitswelt spricht für diesen Ansatz. In der Wissensgesellschaft kommt es auf intellektuelle Kapazitäten und Mobilität an, weniger auf Spezialkenntnisse. Für die Bewertung der Qualifikationen sollen folgende Grundsätze gelten:

- Einem Hochschul- und Fachhochschulabschluss vergleichbare Qualifikationen sind mit einer einheitlichen Punktzahl zu bewerten, da es verwaltungstechnisch kompliziert und in der Sache nahezu unmöglich sein dürfte, jede akademische Ausbildung mit Blick auf ihre Verwendbarkeit im Arbeitsmarkt richtig einzustufen. Zudem sind Hochschul- und Fachhochschulabsolventen generell am Arbeitsmarkt gut verwendbar, nur wenige unter ihnen sind arbeitslos (vgl. Kap. II.3.1).
- Daneben werden in hohem Maße Menschen mit qualifiziertem Berufsabschluss benötigt (vgl. Kap. II.3.4). Die Punktebewertung kann mit Blick auf die sehr unterschiedliche Qualifikationstiefe der Berufsabschlüsse nicht pauschaliert erfolgen. Sie sollte nach Ausbildungsdauer und -inhalten gestaffelt werden. Im Höchstfall kann die gleiche Punktzahl erreicht werden wie mit einem akademischen Abschluss. Positiv- oder Negativlisten von Berufen oder Qualifikationen sollten allerdings nicht erstellt werden, da in der modernen Arbeitswelt alle Qualifikationen möglicherweise von Nutzen sein können. Berufsbilder entstehen neu oder verschwinden, und Mangelberufe von heute müssen nicht die von morgen sein. Außerdem können Positivlisten mit zugelassenen Berufsbildern Anlass zur Manipulation von Lebensläufen geben. Kanada hat in Anbetracht dieser Überlegungen jüngst die positive Bedarfsliste abgeschafft.
- Besonders wertvolle Abschlüsse sind mit einem Punktebonus zu versehen. Eine Liste von besonders renommierten Ausbildungseinrichtungen ist ohne großen Verwaltungsaufwand zu erstellen. Generell sollte eine Promotion positiv berücksichtigt werden.

- Eine Ausbildung in Deutschland oder nach deutschem System im Ausland erleichtert die Verwendbarkeit am deutschen Arbeitsmarkt. Sie sollte ebenfalls mit Bonuspunkten honoriert werden.
- Universell einsetzbare Zusatzqualifikationen und Berufserfahrung, insbesondere Leitungsfunktionen, EDV- oder gute Fremdsprachenkenntnisse sollten honoriert werden. Hier sollten Nachweise auch außerhalb formalisierter Verfahren erbracht werden können. Berufserfahrung ist wichtig, sie kann jedoch nur bis zu einem gewissen Grad berücksichtigt werden, da andernfalls ein Zielkonflikt mit dem Interesse entsteht, möglichst junge Menschen für die dauerhafte Zuwanderung zu gewinnen. Zudem macht es die geringe Vergleichbarkeit von Berufen in verschiedenen Ländern schwierig, den Wert der Berufserfahrung für die Berufstätigkeit in Deutschland festzustellen. Die Berücksichtigung der Erfahrung im erlernten Beruf sollte zur Verbesserung der Transparenz und aus Vereinfachungsgründen ausschließlich über die zeitliche Dauer (Grenze fünf Jahre) erfolgen. Versuche, das Niveau der Berufserfahrung zu berücksichtigen, wären zu aufwändig und unübersichtlich. Das Qualifikationsniveau findet ohnehin bereits bei der Bewertung der Ausbildung ausreichend Niederschlag.

Aktueller Arbeitskräftebedarf

Der aktuelle berufsbezogene Arbeitskräftebedarf sollte bei der Auswahl der dauerhaften Zuwanderer nur eine nachrangige Rolle spielen, da es auf die langfristigen Integrationschancen ankommt.

Die von der Kommission beauftragten Gutachter haben daher davon abgeraten, bei der dauerhaften Zuwanderung den aktuellen Bedarf am Arbeitsmarkt zu berücksichtigen. Dies sei nicht zielkonform, da dies kein langfristig relevantes Kriterium sei. Erfahrungen klassischer Einwanderungsländer belegen, dass ein Arbeitsplatzangebot zwar den Start erleichtert und insoweit die Integrationschancen verbessert, dass die langfristigen Beschäftigungschancen aber nicht signifikant höher sind. Gleichwohl ist die aktuelle Verwendbarkeit am Arbeitsmarkt sowohl wirtschaftlich als auch integrationspolitisch von Bedeutung. Der aktuelle Arbeitskräftebedarf wird in klassischen Einwanderungsländern bei der Auswahl der dauerhaften Zuwanderer in unterschiedlichem Maße berücksichtigt: Australien orientiert sich stark am aktuellen Geschehen des Arbeitsmarktes. In einer Positivliste werden Berufe mit einem Nachfragefaktor versehen. Daneben gibt es eine zweite Liste von besonders benötigten Berufen, hierfür gibt es Zusatzpunkte. Weitere Zusatzpunkte werden für ein Arbeitsplatzangebot vergeben. Wenn das Arbeitsplatzangebot einen Mangelberuf betrifft, gibt es einen weiteren Punktebonus. Kanada hat sich von diesen Kriterien weitgehend gelöst, da Zuwanderer häufig nicht im erlernten Beruf tätig werden können und ihre langfristige Verwendbarkeit am Arbeitsmarkt wichtiger ist.

Die aktuelle Nachfrage nach bestimmten Berufen soll daher grundsätzlich nicht berücksichtigt werden. Um dem besonders hohen Bedarf in einigen Berufsfeldern gerecht zu werden, sollen entsprechend stark nachgefragte Ausbildungen und Studiengänge jedoch mit Bonuspunkten honoriert werden. Hier muss die Verwaltung nur eine Aufstellung einer überschaubaren Anzahl von Qualifikationen erstellen, für die eine besondere aktuelle Nachfrage besteht. Die hierfür notwendigen Informationen könnte eine fortentwickelte Arbeitsmarktdiagnose liefern (vgl. Kap. II.7.7), die ohnehin in Zusammenhang

mit anderen in diesem Konzept vorgeschlagenen Zuwanderungstatbeständen zu entwickeln sein wird.

Alter, Sprachkenntnisse, hohe Integrationsfähigkeit

Das Lebensalter ist entscheidend für eine positive Prognose hinsichtlich der Verwendbarkeit für den Arbeitsmarkt. Dem Beispiel Australiens folgend sollte ein Höchstalter von 45 Jahren festgelegt werden. Im übrigen gilt: Je jünger der Bewerber ist, desto mehr Punkte soll er erhalten.

Bei guten Deutschkenntnissen der Einwanderer ist ein deutlicher Punktebonus zu gewähren, da sie das Schlüsselkriterium für eine erfolgreiche Integration darstellen. In der Arbeitswelt gewinnen Sprachkenntnisse an Bedeutung, da die Dienstleistungsorientierung, vor allem Beratungs- und Managementfunktionen weiter zunehmen (vgl. Kap. II.3.4). Es müssen standardisierte Sprachtests angeboten werden. Die Goethe-Institute können hierbei eine zentrale Rolle spielen.

Integrationspolitische und demografische Überlegungen sprechen dafür, auch eine eng begrenzte Punktzahl für mitzuwandernde Kinder zu vergeben.

Weitere Gesichtspunkte, die für eine gute Integrationsfähigkeit sprechen, etwa ein konkretes Arbeitsplatzangebot oder frühere Aufenthalte in Deutschland, sollten honoriert werden. Auch die Qualifikation von Lebenspartnern sollte in die Bewertung einfließen.

Bewerbern aus den EU-Beitrittsländern könnte ein Bonus zugestanden werden, um eine harmonische Öffnung der Arbeitnehmerfreizügigkeit auch schon vor der Verwirklichung der Freiheiten des Binnenmarktes zu ermöglichen.

Eine Privilegierung bei Verwandtschaft in Deutschland sollte jedoch nicht erfolgen. Klassische Einwanderungsländer geben einen Bonus für verwandtschaftliche Beziehungen im Zielland nicht zuletzt deshalb, weil sie damit einen Ausgleich für die ansonsten zum Teil strengere Reglementierung der Familienzusammenführung schaffen wollen. Die Kommission hält eine Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte im Rahmen der demografie- und arbeitsmarktorientierten Zuwanderung für wenig sachgerecht.

Der persönliche Eindruck, den die Verwaltung von einem Zuwanderungsbewerber gewinnt, soll ebenfalls nicht in die Bewertung einfließen. Dies mag prinzipiell ein sinnvolles Korrektiv für die schematische Betrachtungsweise des Punktesystems sein. Eine in diesem Punkt freie Ermessensentscheidung würde aber die Transparenz des Auswahlverfahrens gefährden. Sonderfällen muss anderweitig Rechnung getragen werden.

Generell besteht kein Rechtsanspruch auf Zuwanderung und kein Aufenthaltsrecht zur Durchführung etwaiger Verwaltungsgerichtsverfahren.

Beispiel für eine Punktebewertung

Maximum: 100 Punkte

- Alter: 1 Punkt für jedes Lebensjahr unter 45, jedoch maximal 20 Punkte
- Höchster erreichter Ausbildungsabschluss: bis 30 Punkte
  - Hochschul- oder Fachhochschulabschluss: 20 Punkte
  - Qualifizierter Berufsabschluss, je nach Ausbildungsdauer: 5 bis 20 Punkte
  - Bonuspunkte: bis 10 Punkte
    Besondere Nachfrage des Ausbildungsabschlusses am Arbeitsmarkt,
    Abschluss nach deutschem Bildungssystem,
    Promotion
    Abschluss einer besonders renommierten Ausbildungseinrichtung
- Berufserfahrung und Zusatzqualifikation: bis 15 Punkte
  - Erfahrung (maximal 5 Jahre) im erlernten Beruf (bis 10 Punkte)
  - EDV-Kenntnisse
  - Fremdsprachenkenntnisse (Drittsprachen)
  - Führungserfahrung
- Gute Deutschkenntnisse: bis 20 Punkte
- Weitere Kriterien für gute Anpassungsfähigkeit: bis 15 Punkte
  - Qualifikation des Ehepartners (bis 5 Punkte)
  - Pro Kind 2 Punkte (bis 5 Punkte)
  - Arbeitsplatz(angebot) (5 Punkte)
  - Frühere oder derzeitige Aufenthalte in Deutschland (bis 5 Punkte)
- Eventuell: Wachsender Punktebonus für Personen aus EU-Beitrittsländern bis zur vollen Verwirklichung der Freiheiten des Binnenmarktes.

Zwingende Voraussetzungen für die Aufnahme in das Auswahlverfahren

Die Kommission empfiehlt, für die Aufnahme in das Punkteverfahren zwingende Voraussetzungen festzulegen, um die Verwaltung zu entlasten und bei chancenlosen Bewerbern keine unnötigen Hoffnungen zu wecken.

Die deutsche Auslandsvertretung prüft, ob ein Bewerber die Mindestvoraussetzungen erfüllt, bevor sie den Zuwanderungsantrag weiterleitet.

- Das Höchstalter der Bewerber soll bei 45 Jahren liegen.
- Es muss eine gesundheitliche Eignung bestehen, wobei die Nachweispflicht möglicherweise auf die Feststellung ansteckender Krankheiten reduziert werden kann. Auch klassische Einwanderungsländer schreiben eine Gesundheitsprüfung zwingend vor.
- Ferner ist ein „guter Leumund“ Antragsvoraussetzung. Für die Bewertung heranzuziehen wäre – sofern erhältlich – ein polizeiliches Führungszeugnis, aber auch einschlägige Informationen insbesondere durch die deutschen Auslandsvertretungen. Der Tatsache, dass verlässliche Informationen nur begrenzt vorliegen werden, sollte dadurch Rechnung getragen werden, dass im Antragsbogen nach Vorstrafen gefragt wird, um zumindest eine rechtliche Möglichkeit zu haben, gegebenenfalls den Aufenthalt in Deutschland zu beenden. Auch andere Länder verfahren in dieser Weise.

- Der Einwanderer muss nachweisen, dass er in der Anfangszeit seinen Lebensunterhalt bestreiten kann. Dies kann durch eigene Mittel, eine Bürgschaft oder ein konkretes Arbeitsplatzangebot nachgewiesen werden.
- Der Bewerber muss eine qualifizierte Berufsausbildung glaubhaft machen. Hierdurch werden die Behörden von der aufwändigen Punktebewertung aussichtsloser Bewerbungen freigehalten und bei chancenlosen Antragstellern keine falschen Hoffnungen geweckt.

Berufserfahrung zusätzlich zu einer Ausbildung sollte keine zwingende Voraussetzung für den Zuwanderungsantrag sein. In dieser Hinsicht unterscheidet sich das Modell von klassischen Einwanderungsländern. Dies könnte Deutschland möglicherweise einen Wettbewerbsvorteil im Werben um Hochschulabgänger verschaffen, die unmittelbar nach Studienabschluss dauerhaft ins Ausland gehen möchten. Hat der Bewerber Berufserfahrung, wird sie im Punktesystem angemessen berücksichtigt.

Deutschkenntnissen kommt für die Integration in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft eine Schlüsselstellung zu. Gleichwohl sollten mit Blick auf die geringe Verbreitung der deutschen Sprache im Ausland und die mangelhaften Möglichkeiten, diese zu erwerben, Deutschkenntnisse keine zwingende Voraussetzung für den Zuwanderungsantrag sein. Die Kommission schlägt vor, von Personen ohne Deutschgrundkenntnisse, die sich dennoch für die Zuwanderung nach dem Punktesystem qualifiziert haben, vor der Einreise zu verlangen, einen Grundkurs in deutscher Sprache zu belegen.

7.4 Befristeten Zuwanderern Wege zum Daueraufenthalt eröffnen

Die Kommission empfiehlt, Zuwanderern, die sich bereits befristet in Deutschland aufhalten, eine Bewerbung für die dauerhafte Zuwanderung über das Punktesystem zu ermöglichen. Um zu gewährleisten, dass im Rahmen der arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung nur diejenigen ein Daueraufenthaltsrecht erhalten, die sich erfolgreich in Gesellschaft und Arbeitsmarkt integriert haben, soll es über die Wege der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung keine zusätzliche Möglichkeit der Aufenthaltsverfestigung für Mangelfachkräfte und Zuwanderer geben, die zu Ausbildungszwecken nach Deutschland gekommen sind. Spitzenkräften der Wirtschaft und Wissenschaftlern sollte bei Fortbestand des Arbeitsverhältnisses der Übergang zum Daueraufenthalt außerhalb des Punktesystems ermöglicht werden.

Abgelehnte Asylbewerber haben nur dann Zugang zum Punkteverfahren, wenn sie freiwillig ausgereist sind und ihren Antrag vom Ausland aus stellen.

Zugang zum Punktesystem auch im Inland

Auch Zuwanderern, die sich bereits befristet in Deutschland aufhalten, sollte es möglich sein, sich über das Punktesystem für einen Daueraufenthalt zu qualifizieren. Auf diese Weise werden die Systeme der befristeten und der dauerhaften Zuwanderung miteinander verzahnt. Gleichzeitig wird durch den formalisierten Weg zum Daueraufenthalt unterstrichen, dass befristete Zuwanderung tatsächlich zeitlich begrenzt ist und der Daueraufenthalt nicht

durch eine Verfestigung erlangt werden kann. Nur diejenigen befristeten Zuwanderer, die sich gut in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft integriert haben, erhalten eine Chance, sich über das Punktesystem für einen dauerhaften Aufenthalt zu qualifizieren. Mit dieser Regelung wird berücksichtigt, dass der Wunsch, dauerhaft zu bleiben, häufig erst während des Aufenthaltes im Land entsteht, und es werden Anreize geschaffen, auch bei einem befristeten Aufenthalt frühzeitig Deutsch zu erlernen, um im Punktesystem bessere Chancen zu haben. Das Punktesystem ist so gestaltet, dass ein Zuwanderer, der bereits im Land lebt und sich erfolgreich integriert hat, deutliche Vorteile gegenüber Bewerbern erlangt hat, die sich von außen bewerben. Es ist daher zu erwarten, dass das Punktesystem vor allem für diese Bewerber interessant sein wird. Die Kontingente für dauerhafte Zuwanderung sollten so gewählt werden, dass befristet in Deutschland lebende Zuwanderer, die sich gut integriert haben, eine ausreichende Chance erhalten, über das Punktesystem das Daueraufenthaltsrecht zu erhalten.

Zielgruppe

Diese Regelung zielt in erster Linie auf Menschen ab, die im Rahmen des neuen Systems der arbeitsmarkt- und ausbildungsbezogenen Zuwanderung auf befristeter Basis nach Deutschland gekommen sind und dann gerne bleiben möchten. Der Weg zum Daueraufenthalt über das Punktesystem steht aber auch anderen Zuwanderern mit entsprechender beruflicher Qualifikation offen, die sich bereits in Deutschland befinden. Um Missbrauch zu vermeiden, sollte der Zugang zum Punktesystem vom Inland aus jedoch nur Ausländern möglich sein, die einen gültigen Aufenthaltstitel besitzen. Während der Prüfung im Punkteverfahren sollte keine Aufenthaltsverlängerung eingeräumt werden, der Einwanderungsantrag kann aber vom Ausland aus weiterverfolgt werden. Generell besteht kein Rechtsanspruch auf den Statuswechsel und kein Bleiberecht zur Durchführung etwaiger Verwaltungsgerichtsverfahren.

Einfachere Wege für Spitzenkräfte

Spitzenkräften der Wirtschaft sowie Wissenschaftlern sollte bei Fortbestand des Arbeitsverhältnisses der Übergang zum Daueraufenthalt außerhalb des Punktesystems ermöglicht werden, um im „Wettbewerb um die besten Köpfe“ bestehen zu können. Auch in anderen Ländern besteht der Trend, Hochqualifizierten den Statuswechsel zum Daueraufenthalt möglichst zu erleichtern.

Bürgerkriegsflüchtlinge und Asylbewerber

Bürgerkriegsflüchtlingen sollte die Möglichkeit eröffnet werden, bei einer erfolgreichen wirtschaftlichen und sozialen Integration ein Daueraufenthaltsrecht über das Punktesystem erlangen zu können. Der Antrag kann auch nach der Rückkehr ins Heimatland gestellt oder weiterverfolgt werden. Die Gefahr von Pull-Effekten für weitere Zuwanderer besteht bei dieser Personengruppe kaum.

Asylsuchende sollen vom Inland aus über das Punktesystem keinen Zugang zum Statuswechsel haben. Abgelehnte Asylbewerber haben nur dann Zugang zum Punkteverfahren, wenn sie freiwillig ausgereist sind und ihren Antrag vom Ausland aus stellen. Die Kommission möchte damit Sogwirkungen für das Asylverfahren vermeiden und klarstellen, dass Zuwanderung,

die aus humanitären Gründen gestattet wurde, und arbeitsmarktorientierte Zuwanderung nicht miteinander verzahnt sind. Bereits ausgereiste Personen sollen jedoch das Recht haben, vom Ausland aus eine andere Zuwanderungsmöglichkeit zu suchen.

7.5 Zuwanderung für Existenzgründer erleichtern

Die Kommission empfiehlt, die Zuwanderung von Existenzgründern zu erleichtern. Die Auswahl soll anhand eines flexiblen und transparenten Kriterienkatalogs unter Beteiligung sachkundiger örtlicher Stellen erfolgen. Existenzgründer sollen sofort einen Daueraufenthaltsstatus erhalten.

Der wirtschaftliche Nutzen aus der Zuwanderung von Selbständigen ist groß, denn in modernen Volkswirtschaften entstehen neue Arbeitsplätze vor allem in kleinen und mittleren Unternehmen (vgl. Kap. II.3.5). Die Zuwanderung von Existenzgründern mit guten Geschäftsideen sollte erleichtert werden. Eine zahlenmäßige Beschränkung erscheint nicht notwendig. Auch ansonsten ist die Zuwanderung von Selbständigen und Investoren zu fördern und klar zu regeln.

Ermessensnorm mit klaren Kriterien

Die Auswahl von Existenzgründern sollte nach Ermessen erfolgen, um eine flexible Einzelfallbetrachtung zu ermöglichen. Eine Auswahl über ein Punktesystem – sei es ein spezifisches wie in Australien oder ein allgemeines wie in Kanada – ist problematisch, da sich die Vorhaben von Unternehmensgründern einer schematischen Bewertung entziehen. Die einer Ermessensnorm innewohnenden Rechtsunsicherheiten, wie sie im bisherigen Recht bestehen, können dadurch minimiert werden, dass die wesentlichen personen- und projektbezogenen Prüfungskriterien im Gesetz definiert werden, ohne allerdings für jeden Einzelfall (wie im Punktesystem) zwingend die Anwendung jedes Kriteriums vorzugeben. Damit kann die notwendige Transparenz der Entscheidung hergestellt und Sonderfällen dennoch Rechnung getragen werden.

Zielgruppe sollten Personen mit guten Geschäftsideen sein. Das Auswahlverfahren sollte zentralisiert unter Beteiligung sachkundiger Stellen am Ort der geplanten Niederlassung durchgeführt werden. Das Vorhaben sollte anhand eines „Businessplans“ zertifiziert werden. Bei der Entscheidung über die Förderung inländischer Existenzgründungen werden ähnliche Prüfungen bereits vorgenommen. Die Bewertung könnten z.B. die örtliche Industrie- und Handelskammer, Berufskammern, Banken oder Wirtschaftsförderungsgesellschaften vornehmen. Bei der vertraulichen Prüfung könnten etwa folgende Aspekte Berücksichtigung finden: Qualität der Geschäftsidee, einschlägige Erfahrung des Unternehmers, Höhe des Kapitaleinsatzes, Beschäftigungswirkung, Beitrag zu nachhaltigem Wachstum, spezifischer Innovationsbeitrag, Forschungsintensität und Ausbildungsbeitrag. Ferner kann positiv gewertet werden, wenn eine Unternehmensgründung in strukturschwachen Regionen erfolgen soll.

Auswirkungen auf die Beschäftigung sind zwar zu berücksichtigen, doch sollten sie kein formalisiertes Ausschlusskriterium darstellen wie etwa in den USA, wo mindestens zehn Arbeitsplätze geschaffen werden müssen. Eine langfristige Beschäftigungswirkung lässt sich ohnehin kaum sicher prognosti-

zieren; wichtig ist der Erfolg des Unternehmens. Auch Geschäftsgründungen, die zunächst keine Beschäftigungswirkung entfalten, aber einen erheblichen Produktivitätsbeitrag leisten, können sich positiv auf den volkswirtschaftlichen Wohlstand auswirken.

Zwingende Voraussetzungen

Folgende zwingende Voraussetzungen sollten nach Ansicht der Kommission erfüllt sein:

- Die Kommission hält ein Höchstalter von 45 Jahren bei Existenzgründern für angemessen. Ältere Personen können nur zuwandern, wenn sie eine ausreichende Altersversorgung nachweisen können.
- Die Umsetzung der Geschäftsidee muss über Eigenkapital oder eine Kreditzusage gesichert sein. Eine Mindestinvestitionssumme sollte nicht festgelegt werden. Die geplante Investitionssumme sollte vielmehr zusammen mit anderen projektbezogenen Gesichtspunkten in die Gesamtbewertung des Vorhabens einfließen.
- Ferner muss der Bewerber seine gesundheitliche Eignung und seinen „guten Leumund“ nachweisen und belegen, dass sein Lebensunterhalt für die Anfangszeit gesichert ist.

Daueraufenthaltsrecht

Existenzgründern soll sofort der Daueraufenthaltsstatus gewährt werden, um die Attraktivität Deutschlands für diese Personengruppe zu erhöhen. Die Umsetzung der Geschäftsidee muss jedoch kontrolliert werden; wie in anderen Ländern auch soll der Geschäftsgründers dabei zur Mitwirkung verpflichtet sein. Sollte das Projekt nicht innerhalb eines angemessenen Zeitraums in Angriff genommen worden sein, kann das Aufenthaltsrecht zurückgenommen werden. Bei Straffälligkeit des Existenzgründers gelten die gleichen Grundsätze wie bei den über das Punktesystem eingewanderten Personen.

7.6 Internationale Mobilität von Hochqualifizierten erleichtern

Führungskräfte und Schlüsselpersonal der Wirtschaft

Die Kommission empfiehlt, die Zuwanderung von Führungskräften und Schlüsselpersonal der Wirtschaft zu erleichtern. Für sie sollen einfache Verfahren und attraktive Aufenthaltsbedingungen gelten. Als Führungskraft oder Schlüsselpersonal gilt in der Regel, wer in Deutschland ein Gehalt nachweisen kann, das mehr als doppelt so hoch ist wie die Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung.

Die gewandelten Anforderungen der modernen Arbeitswelt und der Innovationswettlauf führen zu einem steigenden Bedarf an Spitzenkräften (vgl. Kap. II.1.3). Bei begrenztem Reservoir konkurrieren andere Staaten immer stärker mit den klassischen Einwanderungsländern. Zudem erfordert die Globalisierung in den Unternehmen zunehmend Sonderqualifikationen wie die Beherrschung von Fremdsprachen oder die Kenntnis ausländischer rechtlicher und institutioneller Gegebenheiten. Auch im Bereich Forschung und Entwicklung werden ausländische Wissenschaftler vermehrt eingesetzt.

Die Anwerbung ausländischer Spitzenkräfte steigert die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft. Spitzenkräfte erschließen den hier lebenden Menschen zusätzliche Beschäftigungschancen. Dies gilt in besonderer Weise für Hochqualifizierte in Branchen, die durch schnellen technologischen Fortschritt und starkes Wachstum gekennzeichnet sind. Bei Vorliegen eines adäquaten Arbeitsplatzangebotes wird daher bei Spitzenkräften der Wirtschaft keine Arbeitsmarktprüfung notwendig sein. In Anbetracht des starken Interesses, diese Menschen für Deutschland zu gewinnen, wäre eine Kontingentierung wenig sachgerecht, zumal die Zielgruppe ohnehin klein ist. Von einer die bisherige Rechtslage deutlich erweiternden Öffnung eines eigenen Zuwanderungsweges für Spitzenkräfte geht möglicherweise auch ein Signal an höchstqualifizierte mobile Arbeitskräfte aus.

Gehaltsgrenze

Die Führungskräfte und das Schlüsselpersonal der Wirtschaft im Gesetz abschließend zu definieren, dürfte kaum möglich sein. Um Rechtsunsicherheiten möglichst gering zu halten und die Prüfung für Verwaltung und Bewerber einfach und transparent zu gestalten, soll eine Gehaltsgrenze zugrunde gelegt werden. Nach Aussagen der Zentralstelle für Arbeitsvermittlung (ZAV) beginnt die Gehaltsstruktur von „High Potentials“ als qualifizierte Fach- und Führungskräfte der mittleren Führungsebene bei ca. 120 000 DM und geht bis über 200 000 DM zuzüglich weiterer Entlohnungsbestandteile. Das künftige Gehalt in Deutschland sollte daher mindestens doppelt so hoch sein wie die Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung (Höhe 2001: 78 300 DM mal zwei entspricht 156 600 DM). Mit dieser Verknüpfung ist eine Dynamisierung der Gehaltsgrenze gewährleistet.

Um auch anderen Fällen gerecht zu werden, sollten darüber hinaus typisierte Fallgruppen definiert werden, bei denen das Gehalt im Ausnahmefall auch unter dieser Grenze liegen kann. Es gilt jedoch: Je geringer das Gehalt ist, desto größer sind die Anforderungen an die Begründung, um über diesen Weg zuwandern zu können. Bei den Fallgruppen ist etwa an Personal zu denken, das an wechselnden Orten weltweit eingesetzt wird. Auch Hochschulabsolventen mit einem Studienabschluss, der für Bereiche mit schnellem technologischen Fortschritt und starkem Wachstum benötigt wird, und Wissenschaftler mit besonderen Qualifikationen in Forschung und Entwicklung fallen in diese Kategorie. Oberhalb der Gehaltsgrenze kann im Einzelfall die Zuwanderung verweigert werden, wenn es sich offensichtlich nicht um eine Spitzenkraft der Wirtschaft handelt und die Zuwanderung mit der Intention des Gesetzes nicht vereinbar ist.

Schnelle Verfahren und attraktive Aufenthaltsbedingungen

Der international entbrannte „Wettbewerb um die besten Köpfe“ erfordert neben attraktiven Aufenthaltsbedingungen auch einfache und schnelle Verfahren bei der Zuwanderung. Die Verfahrens- und Aufenthaltsbedingungen sollten sich hieran orientieren. Den Spitzenkräften der Wirtschaft sollten der Familiennachzug und ihren Ehegatten ohne Wartefristen gleichrangig mit einheimischen Arbeitskräften ein Arbeitsmarktzugang gewährt werden, da deren Beschäftigungsmöglichkeit für die Zuwanderungsentscheidung dieser Zielgruppe oft von erheblicher Bedeutung ist. Auch Kanada hat zur Attraktivitätssteigerung in einem Pilotprojekt entsprechende Anreize geschaffen und positive Erfahrungen gesammelt. Die Erwerbstätigkeit des Ehepartners

liegt auch im Interesse einer steigenden Erwerbspersonenzahl. Hier ist Großzügigkeit angezeigt, um Wettbewerbsnachteile gegenüber anderen Staaten zu vermeiden. Dies gilt auch für die Miteinreise erwachsener Kinder, die sich noch in der Ausbildung befinden. Eine staatliche Stelle sollte Ansprechpartner für diese Zuwanderer sein und alle Formalitäten des Arbeitserlaubnis- und Aufenthaltsrechts klären.

Darüber hinaus sind die langfristigen Perspektiven des Aufenthalts ein entscheidendes Kriterium im Wettbewerb um Hochqualifizierte. Zwar sind viele Spitzenkräfte sehr mobil und streben zunächst nur einen befristeten Aufenthalt an. Gleichwohl kann für sie in Hinblick auf die langfristige Lebensplanung die Option auf einen Daueraufenthalt interessant sein. Die internationale Mobilität Hochqualifizierter – und damit auch eine mögliche Abwanderung – muss akzeptiert werden, die Abwanderung darf aber weder angestrebt noch durch unbeabsichtigte Nebenfolgen einer Migrationspolitik begünstigt werden. Mobilität soll erleichtert werden. Die Notwendigkeit von Behördengängen sollte auch nach der Einreise reduziert werden.

Die Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung sollte zunächst auf fünf Jahre befristet, der Wechsel in den Daueraufenthaltsstatus aber bei Fortdauer eines Beschäftigungsverhältnisses ohne weiteres gewährt werden. Ein Umweg über das Punktesystem wäre angesichts des hohen Humankapitals dieser Personen unnötiger Formalismus. Der Daueraufenthaltsstatus sollte auch bei mehr als sechsmonatiger Ausreise aus Deutschland ohne weiteres erhalten bleiben. Bei einer anschließenden beruflichen Tätigkeit in einem anderen Land wird auf diese Weise ein Anreiz geschaffen, später wieder nach Deutschland zurückzukehren.

Zuwanderung von Wissenschaftlern erleichtern

Die Kommission empfiehlt, den Zugang für Wissenschaftler an Universitäten und Forschungseinrichtungen zu erleichtern. Wesentliches und für die Verwaltung bindendes Kriterium soll ein „Gütesiegel“ der Wissenschaft sein. Die Aufenthaltsbedingungen für Wissenschaftler sollen ebenso attraktiv sein wie für die Führungskräfte und das Schlüsselpersonal der Wirtschaft.

Die internationale Vernetzung von Wissenschaft und Forschung nimmt zu, der Austausch von Wissenschaftlern intensiviert sich. Die Internationalisierung des Wissenschaftsstandorts hat für die Qualitätssteigerung große Bedeutung und stärkt damit auch den Wirtschaftsstandort.

Die Verfahrens- und Aufenthaltsbedingungen für Wissenschaftler an Universitäten und Forschungseinrichtungen und deren Familienmitglieder müssen ebenso attraktiv sein wie für die Führungskräfte und das Spitzenpersonal der Wirtschaft. Hier ist mehr Großzügigkeit und Flexibilität erforderlich. Besondere Bedeutung kommt auch hier der schnellen und freundlichen Abwicklung der Einreisewünsche zu. Die Beurteilungsspielräume der Verwaltung durch unbestimmte Rechtsbegriffe wie „öffentliches Interesse“ oder „besondere fachliche Kenntnis“ sollten minimiert werden (vgl. Kap. II.5.1). Die wissenschaftliche Qualifikation sollte statt dessen durch eine sachkundige Stelle aus dem Wissenschaftsbereich, etwa der Deutschen Forschungsgemeinschaft oder der Hochschulrektorenkonferenz, schnell, großzügig und abschließend festgestellt werden. An das „Gütesiegel“ der Wissenschaft ist die Verwaltung gebunden.

Künstler sind kreative Innovationskräfte. Sie haben bereits jetzt privilegierten Arbeitsmarktzugang. Der Gesetzgeber sollte prüfen, ob darüber hinaus weitere Verbesserungen möglich sind. Dies gilt auch für den Arbeitsmarktzugang von Familienangehörigen.

7.7 Bedarfsgerechte Wege der befristeten Zuwanderung von Engpassarbeitskräften eröffnen

Die Kommission empfiehlt, zur Überbrückung akuter Engpässe auf dem Arbeitsmarkt im Rahmen eines Kontingents von 20 000 (zwei Mal je 10 000) Personen im ersten Jahr eine auf bis zu fünf Jahre befristete Zuwanderung von Arbeitskräften zu ermöglichen. Voraussetzung sind ein Arbeitsplatzangebot und ein tatsächlicher Mangel an Arbeitskräften.

Weltweit gewinnt die Mobilität befristet beschäftigter Arbeitnehmer an Bedeutung, und nicht wenige Zuwanderer sind lediglich an einem befristeten Aufenthalt interessiert. Dies gilt nicht nur für hoch qualifizierte Personen mit internationalem Aktionsfeld, sondern auch für viele andere Arbeitsmigranten insbesondere aus benachbarten Ländern. Sie möchten sich durch die Arbeit im Ausland die materiellen Voraussetzungen für einen besseren Lebensstandard in ihrer Heimat schaffen. Es ist sinnvoll, diesen Interessen Rechnung zu tragen. Durch die befristete Zuwanderungsmöglichkeit werden der internationale Austausch von Arbeitskräften und internationale Mobilität ermöglicht, ohne bereits eine langfristige Lebensplanung von den Zuwanderern zu verlangen.

Kurzfristige Engpässe am Arbeitsmarkt ausgleichen

Ein Mangel an Arbeitskräften stellt in der Regel ein zeitlich begrenztes Problem dar, sofern er keine strukturellen Ursachen hat. Eine befristete und angepasste Zuwanderung ist das geeignete Instrument, kurzfristige wachstumshemmende Engpässe am Arbeitsmarkt auszugleichen. Zugleich bleibt aber die Notwendigkeit bestehen, die Ausbildungsbemühungen im Mangelbereich zu intensivieren, da die ausländischen Arbeitskräfte später wieder ersetzt werden müssen. Auch der Druck, strukturelle Probleme zu beseitigen, bleibt letztlich erhalten. Um Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt nicht zu verfestigen, sollte die Zuwanderung von Fachkräften in Mangelbereichen daher eng kontingentiert sein.

In einigen Wirtschaftsbereichen erhöht sich aufgrund des technologischen Fortschritts die Nachfrage nach hoch qualifizierten Arbeitskräften rasant, ohne dass wegen der teilweise langen Ausbildungszeiten das Angebot an Arbeitskräften mit ausreichender Qualifikation entsprechend rasch ausgebaut werden könnte. In solchen Fällen kann der Mangel an Arbeitskräften durch temporäre Zuwanderung flexibel und angepasst gedeckt werden. So können Wachstumschancen genutzt werden, die ohne kurzfristige Zuwanderung ungenutzt bleiben müssten, woraus sich wiederum zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten für inländische Arbeitnehmer ergeben können.

Fachkräfte mit mindestens dreijähriger Berufsausbildung und Akademiker

Mittelfristig ist ein zunehmender Mangel an Fachkräften mit mittlerer Qualifikation sowie von Fachschulabsolventen zu erwarten. Gleichzeitig gibt es in Deutschland einen hohen Anteil nicht formal qualifizierter Menschen, deren Vermittlung immer schwieriger wird. Die befristete Zuwanderung von Arbeits-

kräften in Mangelbereichen soll daher nur für Fachkräfte mit mindestens dreijähriger Berufsausbildung und Akademiker möglich sein. Wenn mit diesen Personen kurzfristig Lücken auf dem Arbeitsmarkt geschlossen werden, eröffnen sich zusätzliche komplementäre Beschäftigungschancen für hier lebende, nicht formal qualifizierte Erwerbspersonen. Bei Engpässen in Bereichen, die keine besondere oder nur eine niedrige Qualifikation erfordern, müssen die inländischen Rahmenbedingungen weiter darauf ausgerichtet werden, dass in Deutschland lebende Menschen diese Arbeitsplätze einnehmen.

Nachfrage der Unternehmen

Da die Zuwanderung von Mangelarbeitskräften auf die schnelle Beseitigung eines akuten Engpasses abzielt, ist die jeweilige Nachfrage eines Unternehmens Grundvoraussetzung für die Zuwanderungsmöglichkeit. Ein Punktesystem ist für diese befristete, nachfragegesteuerte Zuwanderung kein geeignetes Instrument, da es zu aufwändig für ein Prüfungsverfahren ist, in dem es letztlich nur auf ein Arbeitsplatzangebot und die Feststellung des Arbeitskräftemangels ankommt. Geeignet ist vielmehr eine Ermessensnorm, die der Arbeitsverwaltung die Möglichkeit eröffnet, im Vorfeld auch Alternativen am einheimischen Arbeitsmarkt zu erörtern.

Arbeitskräftemangel sachgerecht feststellen

Die Kommission legt ihr besonderes Augenmerk darauf, dass eine Zuwanderung von Engpassarbeitskräften nur dann möglich ist, wenn am deutschen und europäischen Arbeitsmarkt faktisch keine bevorrechtigte Arbeitskraft zur Verfügung steht. Sie empfiehlt, zur Feststellung des Arbeitskräftemangels ein transparenteres und besser administrierbares Verfahren als die „individuelle Vorrangprüfung“ zu wählen.

Ein Zuwanderungsmodell, das positive wirtschaftliche und gesellschaftliche Wirkungen erzielen will, muss sicherstellen, dass die Beschäftigungschancen für einheimische Arbeitslose und Interessenten aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union nicht verringert werden. Dies ist grundsätzlich der Fall, wenn im konkreten Berufsfeld ein tatsächlicher Mangel an geeigneten Fachkräften besteht, der im Inland und innerhalb der EU selbst bei erhöhter regionaler und beruflicher Mobilität nicht gedeckt werden kann.

Individuelle Vorrangprüfung ungeeignet

Im Rahmen des gegenwärtigen Arbeitsmarktzugangs von Ausländern wird der Vorrang einheimischer Bewerber anhand einer konkreten Prüfung im Einzelfall vorgenommen: Es wird versucht zu ermitteln, ob für einen bestimmten Arbeitsplatz ein einheimischer Bewerber (oder ein gleichgestellter Bewerber aus einem anderen EU-Staat) zur Verfügung steht. Auch andere Staaten verfahren in dieser Weise. Sie haben überwiegend schlechte Erfahrungen gesammelt.

Die so genannte individuelle Vorrangprüfung ist bürokratisch, zeitaufwändig und in vielen Fällen kein effizientes Mittel zur Besetzung offener Stellen (vgl. Kap. II.5.1 und II.5.2). Insbesondere Arbeitgeber weisen darauf hin, dass die Arbeitsämter oft die Einstellung nicht bevorrechtigter Bewerber verbieten, ohne dass faktisch geeignete deutsche oder bevorrechtigte Bewerber zur Verfügung stehen – letztlich mit der Folge volkswirtschaftlicher Einbußen.

Zudem ist dieses Verfahren durch den Arbeitgeber beeinflussbar, der die Qualifikationsanforderungen auf den gewünschten Zuwanderer „zuschneiden“ kann, so dass keine bevorrechtigte Arbeitskraft in Betracht kommt. Im übrigen spielt auch die Auslegung der Zumutbarkeit einer Arbeitsstelle für die Frage der Verfügbarkeit von Arbeitskräften eine Rolle und lässt erheblichen Entscheidungsspielraum offen. Die „individuelle Vorrangprüfung“ ist demnach untauglich, um eine zielgenaue Zuwanderung zu ermöglichen, die einen positiven Beschäftigungsbeitrag leistet. Es müssen daher andere Instrumente genutzt werden.

Ausschließliche Steuerung über ein enges Kontingent ungeeignet

Ein Modell, bei dem die Wirtschaft innerhalb eines engen Kontingents ohne Mangelprüfung die Möglichkeit hätte, Arbeitskräfte aus dem Ausland zu holen, wird von der Kommission nicht empfohlen. Der Hinweis, ein Arbeitgeber greife nur dann auf Arbeitskräfte aus dem Ausland zurück, wenn am einheimischen Markt keine Arbeitskräfte vorhanden sind, überzeugt nicht. Es muss Ziel der Arbeitsmarktpolitik sein, einheimische Arbeitnehmer selbst dann in den Arbeitsmarkt zu integrieren, wenn im Ausland besser geeignete oder billigere Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. Ein ausschließlich über ein enges Kontingent gesteuertes Zuwanderungsmodell wurde von keinem der von der Zuwanderungskommission mit Gutachten beauftragten Wirtschaftsforschungsinstitute befürwortet. Das Verfahren dürfte auch in der Bevölkerung auf wenig Akzeptanz stoßen, da eine Verdrängung einheimischer Arbeitskräfte kaum auszuschließen wäre.

Alternative Instrumente zur Feststellung des Arbeitskräftemangels parallel erproben

Um Verdrängungswirkungen am deutschen und europäischen Arbeitsmarkt durch Zuwanderung zu vermeiden, muss im jeweiligen Beruf ein tatsächlicher Mangel an Arbeitskräften bestehen. Die Kommission empfiehlt, mit zwei Verfahren parallel zu erproben, wie dieser Mangel am sichersten angezeigt werden kann.

Die Kommission empfiehlt zwei alternative Steuerungsinstrumente, die den Arbeitskräftemangel nachweisen und damit den Vorrang einheimischer und auf dem europäischen Arbeitsmarkt verfügbarer Arbeitskräfte sicherstellen. In dem einen Verfahren soll die Verwaltung anhand einer vom konkreten Arbeitsplatz losgelösten, statistisch gestützten Mangeldiagnose die Berufe identifizieren, in denen Arbeitskräftemangel herrscht. In einem zweiten Verfahren soll eine Marktsteuerung erprobt werden, bei der Arbeitgeber für die Zuwanderung einer Arbeitskraft einen Preis bzw. eine Abgabe entrichten müssen. Hierbei wird davon ausgegangen, dass die Arbeitgeber nur dann bereit sein werden, einen spürbaren Preis für die Beschäftigung einer Arbeitskraft aus dem Ausland zu entrichten, wenn sie die benötigten Arbeitskräfte am inländischen Arbeitsmarkt tatsächlich nicht finden können. Gleichzeitig wird gewährleistet, dass es preislich attraktiver ist, auf vorhandene inländische Arbeitskräfte zurückzugreifen.

Beide Verfahren betreten in weiten Strecken arbeitsmarktpolitisches Neuland und lassen jeweils Vorzüge und Unsicherheiten vermuten. Es wird daher empfohlen, beide Steuerungsinstrumente zunächst parallel zu erproben und anhand der gewonnen Erkenntnisse zu entscheiden, ob sich eines der Sys-

teme besser bewährt. Möglicherweise haben beide Instrumente ihre Berechtigung und ergeben gerade im Zusammenspiel ein sinnvolles Gesamtsystem.

Säule 1: Steuerung anhand einer Engpassdiagnose des Arbeitsmarktes

Die Kommission empfiehlt zu erproben, inwieweit es möglich ist, mit einer statistischen Diagnose Arbeitskräftemangel zutreffend zu ermitteln. Hierfür müssen die bisherigen Instrumentarien der Bundesanstalt für Arbeit erheblich weiterentwickelt werden. Die Erkenntnisse sind auch für andere Zuwanderungsverfahren von Nutzen.

Die Kommission folgt mit dieser Empfehlung einem Vorschlag des Instituts der Deutschen Wirtschaft. Das Verfahren ist in dieser Komplexität neu: Anhand einer Zusammenschau verschiedener Kriterien soll statistisch ermittelt werden, in welchen Branchen generell ein Arbeitskräftemangel herrscht, der eine befristete Zuwanderung rechtfertigt.

Mögliche Indikatoren

Ein möglicher Indikator ist zum Beispiel die Entwicklung der Beschäftigung in einzelnen Berufsfeldern. Auch ist die Entwicklung der Arbeitslosigkeit bis zum Zeitpunkt der Untersuchung von Bedeutung, ebenso wie die spezifische Arbeitslosenquote in einem Beruf. Als weitere Gesichtspunkte der Arbeitsmarktanalyse kommen der Anteil der offenen Stellen an der Gesamtzahl der Beschäftigten, das Verhältnis von offenen Stellen zu den Arbeitslosen sowie die so genannte Laufzeit der offenen Stellen in Frage. Diese Daten können ergänzt werden um Befragungen von Betrieben, die z.B. Aufschluss geben über Such- und Vakanzzeiten. Berücksichtigt werden sollten auch Angaben der auf den Arbeitsmarkt strömenden Absolventen der verschiedenen Ausbildungsrichtungen. Zu prüfen wäre darüber hinaus, inwieweit Prognosen über steigende Beschäftigung in den Berufsbereichen einbezogen werden können. Die Lohnentwicklung einer Branche hat nach empirischen Berechnungen des Instituts Zukunft der Arbeit keine Aussagekraft und sollte daher nicht herangezogen werden.

Die Lage am Arbeitsmarkt in den übrigen Staaten der EU wird nur insoweit in Betracht gezogen werden können als Daten verfügbar sind und in dem jeweiligen Beruf innereuropäische Arbeitsmobilität stattfindet. Sie wird im Zuge der Erweiterung der EU verstärkt berücksichtigt werden müssen.

Transparente Entscheidungsgrundlage

Für die Auswahl der Zuwanderer anhand einer Engpassdiagnose spricht, dass die Kopplung an statistische Daten transparent ist. Die Entscheidung, in welchen Berufen Zuwanderung erfolgen soll, wird anhand objektiver Kriterien entschieden, die Bedarfsmeldungen der Wirtschaft sind nur einer von vielen Gesichtspunkten. Die wissenschaftliche und begründete Analyse klar definierter Kriterien dürfte in der Öffentlichkeit die Akzeptanz gezielter Zuwanderung erhöhen. Es wird auch vermieden, dass durch Zuwanderung aus dem Ausland einem nur subjektiv empfundenem Mangel an Arbeitskräften abgeholfen wird.

Wichtige Informationen für Verantwortliche in der Politik

Eine treffsichere Engpassdiagnose ermöglicht schließlich eine sachgerechte Entscheidung hinsichtlich der Bemessung des Kontingents für diese Zuwanderung. Die fortentwickelte und differenzierte Arbeitsmarktdiagnose wird darüber hinaus den Verantwortlichen in der Wirtschafts-, Tarif- und Bildungspolitik wichtige Informationen geben und sie in die Lage versetzen, bestehende Engpässe am Arbeitsmarkt effizienter zu beseitigen. Die Statistiken werden es auch den Bürgern erleichtern, bei Ausbildungsentscheidungen Arbeitsmarktaspekte zu berücksichtigen.

Risiken der Engpassdiagnose

Bei der Engpassdiagnose gibt es einige Unschärfen, die berücksichtigt werden müssen: Statistiken spiegeln die Wirklichkeit nur schematisch wider. Angesichts steigender beruflicher Mobilität treten Abgrenzungsprobleme der berufsspezifischen und tätigkeitsbezogenen Teilarbeitsmärkte auf, denn oftmals unterscheidet sich der in der Statistik erfasste Beruf von der tatsächlich ausgeübten Tätigkeit. Neue Berufe werden in der Berufsklassifikation in der Regel verzögert erfasst. Innerhalb der Berufe findet laufend eine Modernisierung von Inhalten statt, die nur teilweise statistisch abgebildet wird. Unklar ist auch, wie viele Arbeitslose tatsächlich für eine Stellenbesetzung in Frage kommen. Die Arbeitslosenstatistik reflektiert trotz allgemeiner Qualifikationsangaben teilweise nicht hinreichend die erforderlichen Qualifikationsniveaus, die sich innerhalb der Berufe durch Höherqualifizierung und Spezialisierung ergeben.

Die Anzahl der offenen Stellen ist ein sehr wichtiges Kriterium bei der Feststellung von Engpässen am Arbeitsmarkt. Allerdings ist die Statistik hinsichtlich der gemeldeten offenen Stellen nur bedingt aussagekräftig: Offene Stellen der Unternehmen werden den Arbeitsämtern im Durchschnitt nur zu einem Drittel gemeldet. Besonders gering ist die statistische Aussagekraft bei Stellen mit höheren Qualifikationsanforderungen. Die Bundesanstalt für Arbeit müsste daher ermitteln, wie hoch in den einzelnen Berufen der Anteil der offenen Stellen ist, die nicht der Arbeitsverwaltung gemeldet werden.

Unklar ist, welche Stellen tatsächlich nicht zu besetzen sind, etwa weil sie zu unattraktiven Bedingungen angeboten werden. Zudem sind Wirtschaftsbereiche mit starken saisonalen Schwankungen durch überdurchschnittliche Stellenmeldungen gekennzeichnet.

Die Statistiken hinken nicht selten hinter der Wirklichkeit her. Eine ständige Fortentwicklung der Engpassdiagnose unter Berücksichtigung aktueller wissenschaftlicher und statistischer Befunde und ein Abgleich mit aktuellen Unternehmensbefragungen dürfte dennoch bessere Ergebnisse gewährleisten.

Die bisher vorliegenden Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit sind für eine zielgenaue Analyse der Arbeitsmarktengpässe nicht ausreichend. Ihre Aussagefähigkeit muss daher verbessert werden. Auch müssen häufiger als bisher Betriebsbefragungen vorgenommen werden.

Erfahrungen mit der Treffsicherheit der statistischen Engpassdiagnose sollten in einer Erprobungsphase gewonnen werden. Hierbei wird sich herausstellen, inwieweit in den identifizierten Mangelberufen tatsächlich Bedarf an zuwandernden Arbeitskräften besteht.

Säule 2: Preissteuerung

Die Kommission empfiehlt, in einem weiteren Verfahren zu erproben, ob der Arbeitskräftemangel bei der Zuwanderung von Engpassarbeitskräften über einen Preismechanismus ermittelt werden kann. Die Bereitschaft eines Unternehmens, einen Betrag für die Beschäftigung einer Arbeitskraft aus dem Ausland zu zahlen, belegt diesem Modell zufolge, dass am inländischen und europäischen Arbeitsmarkt faktisch keine entsprechende Arbeitskraft zur Verfügung steht. Ein Abgabenverfahren ist gegenüber einem Auktionsverfahren zu bevorzugen.

Die Alternative zur statistischen Festlegung des Zuwanderungsbedarfs ist ein Marktsteuerungsverfahren. Hier entscheidet nach vorgegebener Anzahl von befristeten Zuwanderungslizenzen die Zahlungsbereitschaft der Unternehmen darüber, in welchen Berufen eine Zuwanderung stattfindet. Jenes Unternehmen, das den größten Nutzen aus der Beschäftigung zieht, wird den höchsten Preis zahlen.

Auktionsverfahren problematisch

Die Kommission spricht sich gegen ein reines Auktionsverfahren aus, bei dem die Lizenz, einen Zuwanderer ins Land holen zu dürfen, meistbietend versteigert wird. Trotz der von Wirtschaftwissenschaftlern benannten Vorzüge der Verknüpfung von Bedarfsermittlung und Bedarfsdeckung mit geringem administrativem Aufwand spricht vieles gegen ein Auktionsverfahren: Das Verfahren wäre wenig transparent und kaum praktikabel. Darüber hinaus wäre ein reines Auktionsverfahren in ethischer Hinsicht fragwürdig, da letztlich die Ware Arbeitskraft ersteigert würde. Zudem könnten kleine und mittlere Unternehmen, deren Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung groß ist, bei hohen Auktionspreisen nicht mithalten.

Abgabe

Um einerseits den Bedenken gegenüber einem reinen Marktsteuerungsverfahren Rechnung zu tragen, andererseits aber die Vorteile einer Preissteuerung zu nutzen, wird die Einführung einer Abgabe vorgeschlagen. Der Preis wird politisch oder faktisch gesetzt werden; er lässt sich nicht wissenschaftlich ermitteln. Die Abgabe soll weder generelle Barrieren aufbauen noch irgendeine Abschreckungswirkung entfalten. Sie dient auch nicht fiskalischen Interessen, sondern verfolgt ausschließlich den Zweck, den Arbeitskräftemangel nachzuweisen. Sie muss dabei so hoch angesetzt werden, dass die Marktmechanismen Wirkung entfalten können und eine Verdrängung inländischer Bewerber vermieden wird. Die Abgabe sollte jährlich 15 Prozent eines durchschnittlichen tätigkeitsbezogenen Jahresgehalts der Branche entsprechen. Auf diese Weise würden Sektoren mit geringerer Produktivität nicht benachteiligt werden. Arbeitsplätze, die niedrige Qualifikationen erfordern, dürfen über dieses Verfahren allerdings nicht besetzt werden. Engpassarbeitskräfte benötigen eine mindestens dreijährige Berufsausbildung.

Die Abgabe muss vom Arbeitgeber, nicht vom Zuwanderer erhoben werden, damit die Steuerungswirkung anhand der Arbeitskräfteknappheit zum Tragen kommt. Überdies wäre eine Benachteiligung von Arbeitsmigranten aus wirtschaftlich schwachen Ländern wenig sachgerecht.

Informationsvorsprung des Arbeitgebers nutzen

Die Preissteuerung weist eine Reihe von Vorteilen auf: Da die Engpassdiagnose beim Arbeitgeber liegt, wird sein Informationsvorsprung unmittelbar genutzt. Dies ist von Bedeutung, wenn Engpässe unvorhergesehen auftreten und die Verwaltung möglicherweise nur schwerfällig darauf reagiert.

Sonderfällen kann Rechnung getragen werden

Der Preismechanismus bietet die Chance, regionalen und fachlichen Sonderfällen wie auch Berufen, die in der Engpassdiagnose nur unzureichend erfasst sind, gerecht zu werden. Die Ergebnisse leisten für die Wirtschafts-, Bildungs- und Gesellschaftspolitik wichtige Hinweise darauf, in welchen Bereichen Qualifizierungsmaßnahmen erfolgen sollten. Dies kann ein wichtiger Baustein eines verbesserten Frühwarnsystems sein.

Inländische Bewerber bleiben attraktiv

Die Abgabe sorgt dafür, dass inländische Bewerber für den Arbeitsmarkt attraktiv bleiben und schafft Anreize für erhöhte Ausbildungsanstrengungen. Zudem können mit der Abgabe Qualifizierungsmaßnahmen und Integrationsmaßnahmen für Einheimische finanziert werden. Dies steigert die Akzeptanz der Zuwanderung von Arbeitskräften in der Bevölkerung.

Differenzierung nach Berufssparten nicht notwendig

Die Zuwanderungsmöglichkeit ist bei diesem Modell nicht auf bestimmte Berufe beschränkt. Eine Debatte, in welchen Berufen tatsächlich ein Mangel an Arbeitskräften herrscht, wie sie etwa in Folge der Greencard-Initiative der Bundesregierung entbrannte, ist bei diesem Verfahren ausgeschlossen. Die Bereitschaft der Arbeitgeber, für ausländische Mangelfachkräfte einen Preis zu entrichten, wird ohnehin zeigen, ob ein reklamierter Fachkräftemangel tatsächlich besteht.

Negative Wirkungen für den Arbeitsmarkt vermeiden

Beide Zulassungswege sollten eng quotiert werden, um negative Folgen für den inländischen Arbeitsmarkt auszuschließen. Vorgeschlagen wird ein Kontingent von zunächst 10 000 Zuwanderern für jedes der beiden Verfahren im ersten Jahr. Die Lizenzen sollten jährlich nach dem „Windhundprinzip“ vergeben werden, d.h. die Verteilung erfolgt nach der zeitlichen Reihenfolge der Antragstellung. Allerdings muss der Arbeitsverwaltung ein gewisser Ermessensspielraum eingeräumt werden, um sicherzustellen, dass nicht einige wenige Unternehmen die Kontingente allein ausschöpfen.

Auch ist entsprechend der geltenden Rechtslage sicherzustellen, dass Zuwanderung nicht mit dem Ziel des illegalen Arbeitnehmerverleihs stattfindet, wie dies etwa in den USA bei so genannten „body shops“ beobachtet wurde. Dies muss mit administrativen Mitteln unterbunden werden. Auch die Bereitschaft, einheimische Arbeitskräfte zusätzlich einzustellen, kann bei der Entscheidung über die Zuteilung von Zuwanderungslizenzen eine Rolle spielen.

Die Einhaltung inländischer Arbeitsbedingungen muss sichergestellt werden. Sozialdumping darf es nicht geben. Dies würde nicht nur den zuwandernden Arbeitskräften, sondern auch den hier lebenden Menschen Nachteile bringen, weil sich ihre Beschäftigungsbedingungen verschlechtern würden. Die

Gefahr von Lohndumping ist begrenzt, da es sich bei den Mangelfachkräften um legale Beschäftigungsverhältnisse handelt und Lohn- und Arbeitsbedingungen einzuhalten sind. Um die Abhängigkeit vom Arbeitgeber möglichst gering zu halten, sollte darüber hinaus ein Arbeitsplatzwechsel möglich sein. In diesem Fall müssen für das Abgabeverfahren Instrumentarien entwickelt werden, die gewährleisten, dass die Abgaben anteilig von dem neuen und dem alten Arbeitgeber entrichtet werden müssen. Eine Arbeitslosigkeit der Arbeitnehmers oder ein Sozialhilfebezug führen zur Aufenthaltsbeendigung. Dies liegt in der Logik des nachfragegesteuerten Systems, dem ein Arbeitsplatzangebot zu Grunde liegt.

Ausbildungsanstrengungen der Wirtschaft

Die Kommission hat sich auch mit der Frage befasst, ob die Zuwanderung von Mangelfachkräften mit Ausbildungszusagen oder Beschäftigungsgarantien der Wirtschaft verbunden werden sollte. Beschäftigungsgarantien, die nicht sanktionsbewehrt sind, haben sich in der Vergangenheit nicht bewährt. Es sollte daher davon abgesehen werden.

Formelle Ausbildungszusagen – bezogen auf den einzelnen Betrieb – sind nicht sinnvoll, da etliche kleine und mittlere Betriebe keine Möglichkeit oder Berechtigung zur Ausbildung haben. Bevorzugt wären dann Großunternehmen, die ohnehin Ausbildungsanstrengungen nachweisen können. Die Kommission empfiehlt daher ein System, das globale Anreize zur notwendigen inländischen Ausbildung schafft: Bereits durch die enge Kontingentierung und die zeitliche Befristung der Zuwanderung von Engpassarbeitskräften wird die Notwendigkeit inländischer Ausbildungsanstrengungen aufrechterhalten. Durch die Engpassdiagnose werden den Unternehmen wichtige Informationen über entstehende Mangellagen gegeben und daher Signale für künftige Ausbildungserfordernisse ausgesandt. Beim Preissystem stellt die Abgabe sicher, dass Anreize zu eigenen Ausbildungsanstrengungen der Unternehmen entstehen.

Es wird besonders aufmerksam beobachtet werden müssen, ob die vorgesehenen Mechanismen ausreichend sind, um den Umfang inländischer Ausbildungsmaßnahmen zu erhöhen. Auf der Basis der Erfahrungen muss gegebenenfalls überlegt werden, einzelne Berufszweige von der Zuwanderung über die Engpassdiagnose auszunehmen, die nicht in ausreichendem Umfang inländische Ausbildungsanstrengungen unternehmen, um vorhandenen Arbeitskräftemangel zu verringern.

Berücksichtigung der regionalen Arbeitsmarktlage

Die Kommission hat auch den Vorschlag diskutiert, die Höhe und Struktur der arbeitsmarktbezogenen befristeten Zuwanderung durch regionale Bedarfsmeldungen der Unternehmen in Abhängigkeit von der regionalen Arbeitsmarktsituation zu ermitteln.

Die Kommission hält dies nicht für sachgerecht. Bei regionalen Ungleichgewichten auf dem Arbeitsmarkt muss es auch das Ziel sein, durch Erhöhung räumlicher Mobilität Arbeitskräfte aus den Regionen mit Arbeitskräfteüberschüssen zu gewinnen. Darüber hinaus sollte der Zuwanderungsbedarf möglichst objektiv ermittelt werden. Ein Vorteil der vorgeschlagenen Engpassdiagnose ist, dass sowohl die Meldungen der Unternehmen als auch die sektorale Zahl der offenen Stellen und der Arbeitslosen sowie die Beschäftigungsentwicklung in die Bewertung einfließen und so mehr Objektivität

garantieren. Die Engpassdiagnose würde jedoch theoretisch auch eine regionale Bedarfsfestlegung ermöglichen, indem die berufsfachlichen Teilarbeitsmärkte regional definiert werden. Ein Vorzug dieser Engpassdiagnose wäre dann, dass sie in der Lage wäre, die unterschiedliche Mobilität verschiedener Berufsgruppen und Qualifikationsebenen angemessen zu berücksichtigen. Bei der Preissteuerung ist ohnehin zu erwarten, dass die meisten Unternehmen, die bereit sind, eine Abgabe zu entrichten, in Regionen mit hoher Arbeitskräftenachfrage ansässig sind.

Aufenthaltsbedingungen

Die Arbeitserlaubnis von Mangelfachkräften sollte bei beiden Verfahren auf maximal fünf Jahre beschränkt sein. Im Ausländergesetz muss gewährleistet werden, dass eine Aufenthaltsverfestigung nicht eintreten kann. Der Weg zur Dauerzuwanderung wird über das Punktesystem eröffnet.

Der Familiennachzug sollte sofort möglich sein, für den Arbeitsmarktzugang von Ehegatten wird eine Wartefrist von einem Jahr als angemessen erachtet. Um das System der arbeitsmarktgesteuerten Zuwanderung nicht auszuhöhlen, besteht der Arbeitsmarktzugang des Ehegatten nur dann, wenn keine bevorrechtigten Arbeitskräfte aus den Staaten der EU zur Verfügung stehen.

7.8 Zuwanderer für eine Ausbildung in Deutschland gewinnen

Die Kommission empfiehlt, Zuwanderungsmöglichkeiten für junge Menschen zu eröffnen, die eine berufliche Ausbildung im dualen Ausbildungssystem durchlaufen. Daneben sollten auch mehr Menschen aus dem Ausland für ein Studium in Deutschland gewonnen werden. Hierdurch wird die internationale Mobilität gefördert und zugleich eine Möglichkeit geschaffen, Deutschland für Zuwanderer attraktiv zu machen. Der Weg zum Daueraufenthalt soll für die Menschen, die zu Ausbildungszwecken gekommen sind, über das Punktesystem eröffnet werden.

Zuwanderung zur Ausbildung wichtiger Teil der Strategie

Aufgrund der demografischen Entwicklung wird die Zahl der Schulabgänger in den kommenden Jahren erheblich abnehmen, ebenfalls die der Bewerber um Studien- und Ausbildungsplätze. Jungen Zuwanderern mit Deutschkenntnissen und guter Schulbildung sollten daher freie Ausbildungskapazitäten zugänglich gemacht werden. Dies ist Teil der Strategie, über verschiedene bedarfsgerechte Wege Zuwanderer zu gewinnen, die in Deutschland zunehmend benötigt werden. Junge Zuwanderer zunächst befristet zur Ausbildung nach Deutschland einzuladen, würde es diesen Menschen ermöglichen, das Land kennen zu lernen, ihre Sprachkenntnisse auszubauen und erst zu einem späteren Zeitpunkt zu entscheiden, ob sie sich um einen Daueraufenthalt bewerben möchten. Der Erstkontakt mit einem anderen Land ist oftmals der entscheidende Auslöser für den Wunsch, dauerhaft zu bleiben.

Die Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen ist häufig Voraussetzung für eine adäquate Beschäftigung in Deutschland. Sie bereitet oft Probleme. Zuwanderer, die im Inland ausgebildet wurden, haben diese Schwierigkeiten nicht.

Zudem ist eine erfolgreiche Integration aussichtsreicher, je jünger die Zuwanderer sind. Auch dies spricht für eine Zuwanderungsmöglichkeit zum Zweck der Ausbildung oder des Studiums. Die Einladung hierfür nach Deutschland zu kommen, böte auch Absolventen des deutschen Auslandsschulwesen eine Perspektive. Durch die Verzahnung mit inländischen Ausbildungsmöglichkeiten gewänne das Auslandsschulwesen zusätzliche Attraktivität.

Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Staaten

Für Deutschland wird es sich als Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Staaten erweisen, jungen Zuwanderern eine Berufsausbildung in Deutschland anzubieten: Klassische Einwanderungsländer setzen für die arbeitsmarktbezogene Zuwanderung eine Berufsausbildung und Berufserfahrung zwingend voraus.

Ausgleich zum „Brain Drain“

Da viele der in Deutschland Ausgebildeten in ihre Heimat zurückkehren werden, leistet Deutschland mit dieser Zuwanderungsmöglichkeit einen Entwicklungsbeitrag und einen Ausgleich zum „Brain Drain“. Die Ausbildungsprogramme sollten durch Rückkehranreize begleitet werden, denn internationale Mobilität soll keine Einbahnstrasse sein, sondern in beiden Richtungen ermöglicht und gefördert werden. Um die Entscheidung für eine Rückkehr ins Herkunftsland zu erleichtern, soll Zuwanderern, die zur Ausbildung nach Deutschland gekommen sind und sich später über das Punktesystem für einen Daueraufenthalt qualifiziert haben, dieser Rechtsstatus auch bei einer längerfristigen Ausreise aus Deutschland erhalten bleiben.

Zuwanderung zur Ausbildung im dualen Ausbildungssystem („18-Plus-Programm“)

Die Kommission empfiehlt, jungen Zuwanderern die Möglichkeit zu eröffnen, in Deutschland eine Ausbildung im dualen Ausbildungssystem zu durchlaufen. Die regionalen Ausbildungskonferenzen entscheiden über den Bedarf an Zuwanderern nach diesem Modell. Voraussetzungen sind ein Arbeitsplatzangebot und freie Ausbildungskapazitäten, die von den regionalen Ausbildungskonferenzen festgelegt werden. Zunächst soll ein jährliches Gesamtkontingent von 10 000 Personen den begrenzten Umfang während der Erprobungsphase sicherstellen. Das Programm wird an Bedeutung gewinnen, wenn in wenigen Jahren die Ausbildungsjahrgänge schrumpfen.

Deutschland verfügt über ein leistungsfähiges duales Berufsausbildungssystem, das im Ausland hohes Ansehen genießt. Es ist für im Ausland ausgebildete Fachkräfte schwierig, den Standards und Anforderungen in Deutschland zu genügen. Ein wichtiger Beitrag zur Behebung des Fachkräftemangels wird daher sein, die duale Ausbildung für junge Zuwanderer zu öffnen.

Regionale Ausbildungskonferenzen

Die Ausbildungslage ist in Deutschland regional sehr unterschiedlich. In einem nachfrageorientierten Verfahren wird daher den (bereits bestehenden) regionalen Ausbildungskonferenzen die Aufgabe übertragen, den Bedarf an

jungen Zuwanderern entsprechend der Ausbildungssituation vor Ort festzulegen. Der Vorrang inländischer Jugendlicher ist in diesem Verfahren sichergestellt. Die Konferenzen sind ausgewogen besetzt, Sozialpartner, Kammern und die Arbeitsverwaltung sind daran beteiligt.

Zielgruppe des „18-Plus-Programms“ sind junge Ausländer mit gutem qualifiziertem Schulabschluss im Alter von 18 bis höchstens 25 Jahren und Deutschkenntnissen. Die Altersgrenze ist nach unten flexibel, im Einzelfall können auch Jugendliche unter 18 Jahren zugelassen werden, wenn die Standards der Jugendfürsorge sichergestellt sind. Zwingende Voraussetzung ist ein Lehrstellenangebot.

Die Stellen sollen jährlich nach dem „Windhundprinzip“ vergeben werden. Im Rahmen der Kontingente ist es den Unternehmen gestattet, die jungen Auszubildenden selbständig im Ausland anzuwerben. Es besteht kein Vermittlungsmonopol der Arbeitsverwaltung. Es sollten aber Vermittlungsangebote insbesondere mit Blick auf kleinere Betriebe bereitgestellt werden, die keine Anwerbemöglichkeit im Ausland haben. Das Verfahren soll weitgehend dezentral durchgeführt werden.

Aufenthaltsbedingungen

Ein Wechsel der Lehrstelle ist möglich, schon um eine unangemessene Abhängigkeit der jungen Zuwanderer vom Arbeitgeber zu vermeiden. Der Bezug öffentlicher Leistungen während der Ausbildung ist ausgeschlossen, vielmehr hat der Arbeitgeber für den Unterhalt Sorge zu tragen. Minderjährigen soll eine besondere Fürsorge zustehen. Während der Ausbildung müssen spezielle Deutschkurse für diejenigen angeboten werden, die die Sprache noch nicht gut beherrschen.

Ein Wechsel zum Daueraufenthalt ist nach Beendigung der Ausbildung über das Punktesystem möglich.

Mit Erprobungsphase beginnen

Das Programm wird erst im nächsten Jahrzehnt an größerer Bedeutung gewinnen, wenn die Ausbildungsjahrgänge deutlich kleiner werden. Bereits jetzt aber sollte mit der Erprobung dieses Verfahrens in kleinen Dimensionen begonnen werden. In den nächsten Jahren soll diese Zuwanderungsmöglichkeit durch eine bundesweite Obergrenze limitiert werden, die nach Maßgabe globaler Indikatoren des Ausbildungsstellenmarktes festgelegt wird. In der Anfangsphase sollen höchstens 10 000 junge Menschen pro Jahr über dieses Programm nach Deutschland kommen. Dieses Kontingent kann bedarfsgerecht angepasst und langfristig aufgehoben werden. Anschließend sollte der Bedarf ausschließlich durch die regionalen Ausbildungskonferenzen unter Berücksichtigung des Vorrangs einheimischer Jugendlicher festgelegt werden.

Zuwanderer für ein Studium in Deutschland gewinnen

Die Kommission empfiehlt, die Bemühungen zu verstärken, junge Ausländer für ein Studium in Deutschland zu gewinnen. Hierfür muss das Studium attraktiver gestaltet werden. Außerdem soll es künftig möglich sein, nach Abschluss des Studiums befristet in Deutschland zu arbeiten. Die Absolventen können sich über das Punktesystem auch für ein Daueraufenthaltsrecht bewerben.

Der Wissenschaftsstandort Deutschland muss sich weiter internationalisieren, nicht zuletzt, um die Leistungsfähigkeit und Attraktivität der Forschungseinrichtungen zu steigern. Die Öffnung des Hochschul- und Wissenschaftsstandorts ist darüber hinaus sowohl für die Erhöhung der Innovationsfähigkeit der Wirtschaft als auch für die Weltoffenheit unserer Gesellschaft von zentraler Bedeutung. Zudem fördert sie internationale Mobilität.

Größere Zahl begabter ausländischer Studenten anziehen

Der Bedarf an akademisch gebildeten Arbeitskräften nimmt in allen Industriegesellschaften zu (vgl. Kap. II.3.4). Im „Wettbewerb um die besten Köpfe“ setzen andere Staaten verstärkt auf die Strategie, hoch qualifizierte Zuwanderer zunächst befristet ins Land zu holen, um dann den Wechsel zum Daueraufenthalt rechtlich oder tatsächlich zu ermöglichen. Hierbei ist die Studiermöglichkeit von zentraler Bedeutung.

In Deutschland studieren derzeit etwa 165 000 Ausländer, davon sind gut 110 000 zum Zweck des Studiums ins Land gekommen. Die Zahl hat sich in den letzten zwanzig Jahren verdoppelt. Der Anteil ausländischer Doktoranden unter den ausländischen Studenten liegt in Deutschland bei etwa sechs Prozent. In den USA und Großbritannien ist er deutlich höher als in Deutschland.

Das Studium in Deutschland muss attraktiver gestaltet und die institutionellen Rahmenbedingungen müssen verbessert werden, um in noch größerer Zahl begabte ausländische Studenten anzuziehen. Die gemeinsame Initiative von Bund, Ländern, Kommunen, Wissenschaft und Wirtschaft „Internationales Marketing für den Bildungs- und Forschungsstandort Deutschland“ hat diese Aufgabe in Angriff genommen. Zukünftige Spitzenkräfte lassen sich nur durch Anreize gewinnen, es sollten daher in größerem Umfang Stipendienprogramme zur Verfügung stehen. Eine neue Stipendienkultur muss sich auf allen Ebenen entwickeln.

Befristeter Arbeitsmarktzugang nach dem Studium,
Daueraufenthalt über das Punktesystem

Hochschulabsolventen sollen nach Abschluss des Studiums künftig im Rahmen eines einheitlichen Aufenthaltsrechts für maximal zwei Jahre auf dem Niveau der Ausbildung in Deutschland arbeiten können. Damit können sie ihre Ausbildung durch Berufserfahrung ergänzen. Die bisherige Rechtslage, wonach der Aufenthalt ausländischer Studierender nach Abschluss des Studiums in der Regel zu beenden ist, entspricht nicht der Praxis mancher anderer Staaten. Die rigide Regelung wirkt auf viele Studenten abschreckend und vermittelt den Eindruck, nicht willkommen zu sein. Zudem gehen durch eine erzwungene Abwanderung viele Talente verloren, die Deutschland dringend am einheimischen Arbeitsmarkt benötigt. Viele Studienabsolventen kehren nicht in ihr Herkunftsland zurück, sondern wandern in andere Staaten weiter, vornehmlich in die USA.

Nach Abschluss des Studiums soll ein befristeter Arbeitsmarktzugang gewährt werden. Eine Befristung auf zwei Jahre ist sinnvoll, da die Mehrzahl der ausländischen Studierenden in ihr Heimatland zurückkehren will und Deutschland dies nicht zuletzt aus entwicklungspolitischen Gründen fördern sollte. Bei Stipendiaten, die aus entwicklungspolitischen Motiven gefördert wurden, sollte durch eine geeignete Vertragsgestaltung eine Rückkehr ins Herkunftsland sichergestellt werden.

Ein nur nachrangiger Arbeitsmarktzugang für den Fall, dass keine einheimischen Arbeitskräfte zur Verfügung stehen, widerspräche ebenso dem Geist der Neuregelung wie eine Beschränkung auf stark nachgefragte Studienabschlüsse. Eine von Beginn an sichere und von der Entwicklung des Arbeitsmarktes unabhängige Perspektive für ausländische Studenten, ihre Ausbildung durch Berufserfahrungen in Deutschland abrunden zu können, steigert die Attraktivität des Studienstandorts Deutschland. Bei einer Beschränkung auf Mangelberufe wäre dies nicht gewährleistet.

Arbeitsplatzsuchende sollen nach Abschluss ihres Studiums bis zu einem Jahr Zeit haben, eine Anstellung zu finden. In dieser Zeit sollte es dem Hochschulabsolventen gestattet sein, übergangsweise weniger qualifizierte Tätigkeiten zu verrichten, um seinen Lebensunterhalt zu bestreiten. Ein Sozialhilfeanspruch ist für diese Zeit ausgeschlossen.

Ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht sollten nur die Studierenden erhalten, die eine Gewähr für eine erfolgreiche Integration in Gesellschaft und Arbeitsmarkt bieten. Der Wechsel zum Daueraufenthalt wird daher nur über das allgemeine Punktesystem möglich sein, wobei Zuwanderer, die in Deutschland studiert haben, deutliche Vorteile gegenüber anderen Bewerbern haben.

Im Hinblick auf den vorrangigen Studienzweck erachtet es die Kommission nicht für notwendig, den Arbeitsmarktzugang neben dem Studium zu erweitern. Bei der Berechnung der zulässigen Arbeitszeiten sollte flexibler vorgegangen werden. So sollte künftig auch mehr als 90 Tage gearbeitet werden können, solange das Gesamtvolumen das Äquivalent der Arbeitsleistung von 90 Tagen nicht überschreitet.

Auswahl der Studienbewerber

Nach Auffassung der Kommission sollten Ansätze fortentwickelt werden, Hochschulen und wissenschaftliche Organisationen bereits im Ausland verstärkt in die Auswahlentscheidung der Studienbewerber einzubinden. Es muss auch sichergestellt sein, dass die schulische Vorbildung des Zuwanderers die allgemeine Hochschulreife garantiert.

Verbesserungen bei den Verwaltungsverfahren

Bei den Verwaltungsverfahren sind Verbesserungen nötig. Die Studienzulassung und das aufenthaltsrechtliche Verfahren sollten harmonisiert werden. Der Studienbewerber sollte nur eine Anlaufstelle benötigen, die alle Fragen regelt und auch bei der Auswahl der Universität beraten kann. Weitere geeignete Möglichkeiten zur Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung sind zu prüfen. Die Aufenthaltsbewilligung wird sich von vornherein auf die gesamte Dauer des Aufenthalts, also Studium plus Arbeitsphase, erstrecken. Dies beinhaltet auch eine befristete Beschäftigung nach Abschluss des Studiums wie auch eine anschließende Promotion oder Magisterarbeit. Bei Behördenkontakten in Deutschland sollten die Universitäten mehr Hilfestellungen leisten.

Bei einem endgültigen Scheitern des Studiums, z.B. bei Nichtbestehen der Zwischenprüfung, muss der Aufenthalt beendet werden. Ein einmaliger Wechsel des Studienganges soll allerdings – wie bisher – hingenommen werden.

Insgesamt muss sich Deutschland auch in anderen Bildungsbereichen um mehr Internationalität bemühen. So sollten für die – voraussichtlich wenigen – Fälle, in denen Kinder und Jugendliche ein deutsches Internat oder eine deutsche Schule besuchen wollen, geeignete rechtliche Instrumentarien

geschaffen werden. Die Fürsorge und der Unterhalt müssen allerdings gewährleistet sein. Zu denken ist hierbei in erster Linie an Absolventen deutscher Auslandsschulen, die nicht bis zur allgemeinen Hochschulreife führen. In diesen Fällen soll es möglich sein, die Schulausbildung nach deutschem Schulsystem in Deutschland zum Abschluss zu bringen.

7.9 Bewährte Formen der Zuwanderung ins neue Recht übernehmen

Die Kommission empfiehlt, Elemente des bisherigen Arbeitserlaubnisrechts in das neue System zu übernehmen, damit der bisherige Arbeitsmarktzugang einzelner Gruppen nicht künftig verbaut wird. Es ist jedoch eine umfassende Rechtsbereinigung vorzunehmen, die Transparenz schafft und den Paradigmenwechsel vom Anwerbestopp zur geregelten Zuwanderung zum Ausdruck bringt. Darüber hinaus sind einige Liberalisierungen vorzunehmen. Der Vorrang von Inländern und EU-Bürgern soll in einem „globalen" Verfahren sichergestellt werden.

Viele Tatbestände des bisherigen Arbeitsmarktzugangsrechts entsprechen den besonderen Bedürfnissen und Interessenlagen einzelner Teilbereiche von Wirtschaft und Gesellschaft. Beispielhaft seien Sportler und Schausteller genannt. Diese Gruppen sollen auch künftig Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt erhalten. Die Tatbestände werden im Rahmen eines bereinigten Katalogs in das neue System übernommen, soweit sie nicht ohnehin von einer der neu geschaffenen Zuwanderungsmöglichkeiten abgedeckt werden. Es ist allerdings eine gesetzliche Neuordnung im Sinne einer positiven Zuwanderungsgesetzgebung (Paradigmenwechsel vom Anwerbestopp zur gesteuerten Zuwanderung) vorzunehmen.

Bei aller notwendigen Differenzierung sollte sich das Gesamtsystem um Klarheit und Transparenz bemühen. Bei der Rechtsbereinigung sind deshalb parallele Regelungen in verschiedenen Normen zu harmonisieren. Eine klarere Typisierung ist anzustreben, Rechtsunsicherheiten müssen beseitigt werden – auch um durch eindeutige und verständliche Regelungen klare Signale an zuwanderungswillige Personen auszusenden.

Statuswechsel zum Daueraufenthalt

Ein Statuswechsel zum Daueraufenthalt wird für alle Arbeitsmigranten mit Ausnahme von Saisonarbeitskräften und Werkvertragsarbeitnehmern über das Punktesystem möglich sein. Arbeitskräfte, die nach bisherigem Recht unbefristet zum Arbeitsmarkt zugelassen sind, werden auch künftig bei Fortbestehen des Arbeitsverhältnisses das Daueraufenthaltsrecht erhalten, ohne sich über das Punktesystem qualifizieren zu müssen.

Globale Vorrangprüfung

Bei der Prüfung des Arbeitsmarktvorrangs von Inländern sollte von der „individuellen Vorrangprüfung" abgerückt werden (vgl. Kap. II.5.1 und Kap. II.5.2). Sachgerechter erscheint eine Gesamtbetrachtung der Teilarbeitsmärkte, ob in dem jeweiligen Beruf insgesamt eine ausreichende Zahl an Arbeitskräften vorhanden ist. Es können regionale und qualifikationsspezifische Positivlisten von Berufen gebildet werden, in denen eine Beschäftigung von Ausländern

stattfinden kann. Hierfür werden die Erkenntnisse der fortentwickelten Engpassanalyse am Arbeitsmarkt wichtige Informationen liefern.

Greencard-Programm fortführen

Die Greencard-Verordnung ist der Vorreiter des Paradigmenwechsels beim Arbeitsmarktzugang nach Deutschland. Das ohnehin befristete Programm sollte nicht vorzeitig beendet werden, zumal Ausbildungsinitiativen zwischen der Wirtschaft und der Bundesanstalt für Arbeit verabredet wurden und derzeit tatsächlich ein erheblicher Bedarf an Fachkräften der Informations- und Telekommunikationsbranche besteht. Diesen Fachkräften sollte bei Fortdauer des Beschäftigungsverhältnisses ein Daueraufenthalt im Sinne einer Verfestigung ihres Aufenthaltsstatus angeboten werden. Nach dem Jahr 2003 werden solche Spezialisten über die neuen Zuwanderungswege verschiedene Möglichkeiten haben, zur Arbeitsaufnahme nach Deutschland einzureisen, so dass eine Neuauflage des Sonderprogramms nicht notwendig erscheint.

Regelungen für Werkvertrags- und Saisonarbeitskräfte fortführen

Die Werkvertragsregelungen sollten beibehalten, jedoch den Bedürfnissen des EU-Erweiterungsprozesses entsprechend angepasst werden. Die Grenzgängerregelung ist mit Blick auf die besondere Situation ostdeutscher Grenzregionen behutsam an die veränderte Arbeitsmarktsituation anzupassen.

Die Regelungen für Saisonarbeitskräfte sollen fortgeführt werden, um die Wettbewerbsfähigkeit in den betroffenen Wirtschaftssektoren zu erhalten. Eine ständige Anpassung an die sich aus der EU-Erweiterung ergebenden Folgen und die Entwicklung des Arbeitsmarktes muss erfolgen. Die maximale Beschäftigungsdauer sollte entsprechend dem praktischen Bedarf auf sechs Monate verlängert werden. Das Volumen der von diesen Saisonarbeitskräften geleisteten Arbeit sollte insgesamt nicht ausgeweitet werden. Auch der rechtliche Status der Arbeitskräfte darf sich durch eine längere Beschäftigungsdauer nicht ändern. Zudem müssen sozialrechtliche Bestimmungen angepasst werden, um zu verhindern, dass aus einer längeren Beschäftigungsdauer zusätzliche Ansprüche gegenüber den deutschen sozialen Sicherungssystemen entstehen.

Aufenthaltsfristen großzügiger festlegen

Die Fristen für den Aufenthalt im Rahmen des internationalen Personalaustausches sind auf drei Jahre zu verlängern, um mehr Flexibilität zu ermöglichen. Analog zum Programm für Fachkräfte in Mangelbereichen sollte über eine Verlängerung der Aufenthaltsfrist für Spezialitätenköche auf fünf Jahre nachgedacht werden. Eine Aufenthaltsverfestigung darf allerdings auch für diese Personengruppe nicht eintreten. Auch sollte die Verwaltungspraxis bei der zahlenmäßigen Begrenzung der Einstellung von Spezialitätenköchen pro Gastronomiebetrieb in Abhängigkeit von der Betriebsgröße rechtlich verankert werden.

Im Zuwanderungsbescheid sollen aufenthaltsrechtliche Fragen und Aspekte des Arbeitsmarktzugangs bereits abschließend entschieden werden, so dass nach der Einreise keine weiteren diesbezüglichen Behördengänge notwendig werden.

7.10 Verfahren der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung einfach und schnell gestalten

Die Kontingente der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung (Zuwanderungsprogramm) sollen jährlich durch eine Verordnung der Bundesregierung auf Vorschlag eines Zuwanderungsrates politisch festgelegt werden (vgl. Kap.V.2.1).

Im Interesse eines modernen Zuwanderungssystems ist es geboten, die Einzelverfahren für die Zuwanderung möglichst einfach, sachgerecht und transparent zu gestalten. Dabei kommt hinsichtlich der Verfahrensvereinfachung der Abkehr von der bisherigen individuellen Prüfung des Arbeitsmarktvorrangs besondere Bedeutung zu (vgl. Kap. II.7.9). Will Deutschland in nennenswertem Umfang Hochqualifizierte für einen Aufenthalt gewinnen, sind schnelle Verfahren unverzichtbar. Dazu müssen u.a. die Möglichkeiten der modernen Informationstechnologie ausgeschöpft werden.

Die Kommission empfiehlt, die Verfahren für den Antragsteller zu vereinfachen. Es sollte künftig nur noch einen behördlichen Ansprechpartner geben. Die Aufenthalts- und die Arbeitserlaubnis sind in einem Bescheid zu erteilen.

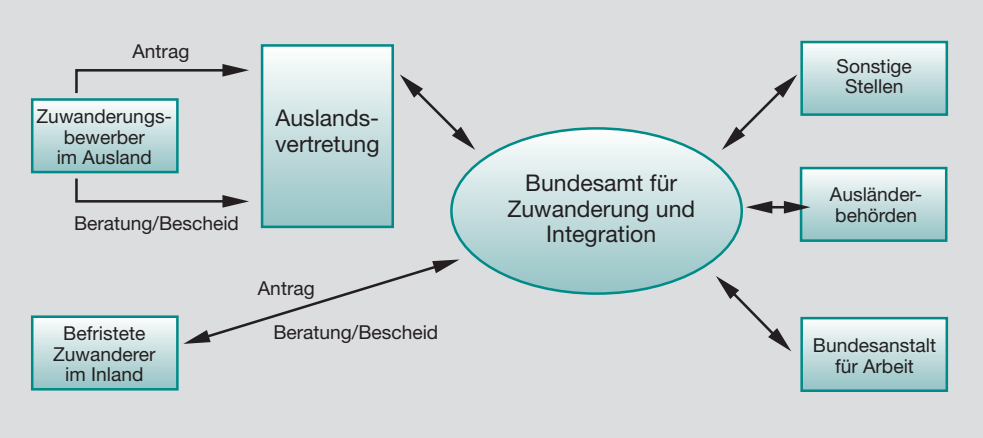
Die Kommission empfiehlt, in allen arbeitsmarktorientierten Zuwanderungsverfahren jeweils eine Behörde zu installieren, die das Verfahren koordiniert und beschleunigt. Bei der dauerhaften Zuwanderung sollte dies das neue „Bundesamt für Zuwanderung und Integration“ (BZI) (vgl. Kap. V.2.4) sein. Bei der befristeten Zuwanderung sollte die Koordination bei der Bundesanstalt für Arbeit liegen, weil bei dieser Zuwanderungskategorie die Prüfung der aktuellen Lage des Arbeitsmarktes im Mittelpunkt des Verfahrens steht.

Bei der dauerhaften Zuwanderung geht die Initiative in der Regel vom Zuwanderer aus (angebotsorientiertes Verfahren), bei der befristeten Zuwanderung liegt ein Arbeitsplatzangebot eines deutschen Arbeitgebers zugrunde (nachfrageorientiertes Verfahren). Diesen unterschiedlichen Ausgangsbedingungen soll durch unterschiedliche Verfahrenswege Rechnung getragen werden.

Verfahren für dauerhafte Zuwanderung

Bei den Verfahren der dauerhaften Zuwanderung, denen die Initiative des Zuwanderers im Ausland zugrunde liegt, sollten die Auslandsvertretungen Ansprechpartner für die Bewerber sein. Die Zuwanderungsstelle sollte integraler Bestandteil der Auslandsvertretung sein, um Kapazitätsverluste und Koordinierungsprobleme zu vermeiden („atmende Organisation“, Prof. Dr. Werner Jann, Universität Potsdam).

Abb. II.14: Dauerhafte Zuwanderung über Punktesystem

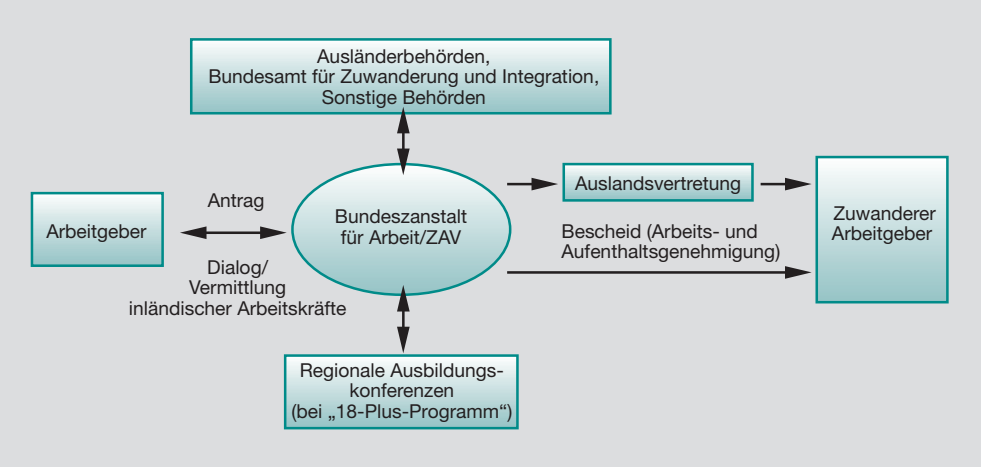


Um eine einheitliche Handhabung des Auswahlverfahrens für dauerhafte Zuwanderer im Inland zu gewährleisten, soll ein neu zu schaffendes Bundesamt für Zuwanderung und Integration (BZI) die koordinierende und letztentscheidende Stelle sein (vgl. Kap. V.2.4). Eine dezentrale Entscheidung bietet sich auch deshalb nicht an, weil nicht in allen Fällen klar sein wird, wo der Zuwanderer in Deutschland seinen Wohnsitz nehmen wird. Das BZI wird Expertisen und Sachentscheidungen anderer Behörden einholen. Die Sachkompetenz anderer Behörden ist sowohl bei der Erstellung des Punktesystems als auch bei der Bewertung der Bewerbungen zu nutzen. Fragen bezüglich aktueller Entwicklungen des Arbeitsmarktes stehen nicht im Mittelpunkt, spielen aber eine wesentliche Rolle. Für diese Fragen ist die Bundesanstalt für Arbeit zuständig. Für Fragen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sind die Landesinnenminister und deren Ausländerbehörden zuständig.

Verfahren für befristete Zuwanderung

Bei allen Wegen der befristeten arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung ist ein Arbeitsplatzangebot Schlüssel zum weiteren Verfahren. Dies gilt für die Zuwanderung von Wissenschaftlern, Spitzenkräften der Wirtschaft, Mangelfachkräften und das „18-Plus-Programm“ ebenso wie für weite Teile des bisher zulässigen Arbeitsmarktzugangs vom Ausland aus. Der Arbeitgeber benötigt einen sachkompetenten Ansprechpartner vor Ort. Hierfür kommt in erster Linie die Arbeitsverwaltung mit ihren knapp 200 Arbeitsämtern und 600 Geschäftsstellen in Frage. Im direkten Dialog zwischen der Arbeitsverwaltung und dem Arbeitgeber kann auch geklärt werden, inwieweit alternativ oder ergänzend zur Zuwanderung von Arbeitskräften auf Inländer zurückgegriffen werden kann, die dem Arbeitsmarkt bereits zur Verfügung stehen. In der Bundesanstalt für Arbeit sind die Sozialpartner unmittelbar in die Entscheidungen einbezogen.

Abb. II.15: Befristete arbeitsmarktbezogene Zuwanderung



Um Reibungsverluste zu vermeiden, sollte die Koordinierung des Verfahrens und die abschließende Entscheidung ebenfalls bei der Arbeitsverwaltung liegen, da zentrale entscheidungsrelevante Fragen in ihrer Kompetenz liegen. Materiell stehen Fragen des Arbeitsmarktes und der Bewertung von Arbeitsverträgen und Qualifikationen im Zentrum der Prüfung. Die Bundesanstalt für Arbeit mit ihrem Unterbau verfügt in diesen Bereichen bereits heute über große Erfahrung und eine gewachsene Behördenstruktur: 2000 wurden 342 000 Arbeitsgenehmigungen an Ausländer im Ausland erteilt. Unter Beteiligung der Ausländerbehörden, der Auslandsvertretungen und anderer betroffener Behörden kann die Bundesanstalt für Arbeit die Verfahren unmittelbar koordinieren. Eine Bündelung der Verfahren beim BZI würde zwangsläufig zu Effizienzverlusten führen, da die Verwaltungsabläufe letztlich ausgeweitet würden. Die nachfrageorientierten Verfahren sollten daher dezentral durchgeführt und entschieden werden.

Das neu zu schaffende Bundesamt für Zuwanderung und Integration benötigt einen umfassenden Überblick über das gesamte Wanderungsgeschehen in Deutschland. Die Bundesanstalt für Arbeit stellt dem Amt daher die notwendigen Daten und Statistiken zur Verfügung.

Hinsichtlich der nach bisherigem Recht zulässigen Arbeitsmigration, die ins neue Recht übernommen werden soll (vgl. Kap. II 7.9), sind die Verfahren im Sinne dieses Vorschlags sachgemäß zu regeln.

Zuständigkeiten nach der Einreise

Für Fragen, die im Zusammenhang mit der öffentlichen Sicherheit und Ordnung stehen, sind die Länder mit ihren Ausländerbehörden zuständig. Insbesondere Entscheidungen über eine eventuelle Ausweisung von Zuwanderern liegen daher in der Kompetenz der Ausländerbehörden.

8 Arbeitsmarktzugang von Zuwanderern, die aus humanitären oder sozialen Gründen nach Deutschland kommen

Die Kommission empfiehlt, Zuwanderern mit der Perspektive eines dauerhaften Aufenthalts aus wirtschaftlichen und integrationspolitischen Gründen einen sofortigen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang zu gewähren. Bei anderen Zuwanderern sollten Beschränkungen des Arbeitsmarktzugangs aufrechterhalten werden, um Sogeffekte zu vermeiden. Die Zugangsregelungen des neuen arbeitsmarktorientierten Zuwanderungssystems sollten nicht unterlaufen werden.

Es sprechen sowohl integrationspolitische (vgl. Kap. IV.4.2) als auch wirtschaftliche Gründe dafür, Zuwanderern, die etwa nach der Feststellung eines zwingenden Abschiebungshindernisses eine Aussicht auf dauerhaften Aufenthalt haben, den sofortigen gleichrangigen Arbeitsmarktzugang auch außerhalb des arbeitsmarktorientierten neuen Zuwanderungssystems zu gewähren. Verbesserungen ergeben sich hierdurch vor allem bezüglich der Rechtsstellung von Zuwanderern im Rahmen des Familiennachzugs. Die Arbeitsmöglichkeit verringert Vorbehalte in der Bevölkerung, verbessert die Integrationschancen der Zuwanderer und leistet damit einen wichtigen Beitrag, die Akzeptanz künftiger Zuwanderung zu erhöhen.

Asylbewerber

Beim Arbeitsmarktzugang von Asylbewerbern im laufenden Verfahren sollte es bei der bestehenden Regelung bleiben, den Zugang erst nach einer einjährigen Wartezeit zu gewähren. Die Jahresfrist wird auch als Signal verstanden, die Asylverfahren innerhalb jenes ersten Jahres, in dem der Asylbewerber nicht arbeiten darf, abzuschließen, um eventuelle Sogwirkungen zu verringern. Ein gleichrangiger Arbeitsmarktzugang mit einheimischen Personen nach Ablauf der Wartefrist würde die Akzeptanz weiterer Zuwanderung bei deutschen und bereits hier lebenden ausländischen Personen gefährden. Jedoch sollte in diesem Zusammenhang auf eine am konkreten Arbeitsplatz orientierte, individuelle Vorrangprüfung aus den genannten Gründen verzichtet werden. Vielmehr sollte auch hier eine allgemeine Engpassdiagnose am regionalen Teilarbeitsmarkt ausschlaggebend sein. Hierbei kann auf die Erkenntnisse der mit Blick auf die Engpass-Arbeitskräftezuwanderung aufzubauenden Instrumentarien der Bundesanstalt für Arbeit zurückgegriffen werden.

9 Deutschland für Zuwanderer attraktiver machen

Die Kommission empfiehlt, mit Kreativität und Entschlossenheit ein breites Maßnahmenbündel in die Wege zu leiten, das Deutschland für qualifizierte Zuwanderer attraktiver macht. Hierzu sind gemeinsame Anstrengungen von Gesellschaft und Politik notwendig. Versäumnisse in diesem Bereich können das gesamte Projekt der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung gefährden.

Um im internationalen „Wettbewerb um die besten Köpfe“ bestehen zu können, bedarf es über eine neue Zuwanderungspolitik hinaus erheblicher gesellschaftlicher und politischer Anstrengungen, die darauf zielen, Deutschland für qualifizierte Zuwanderer attraktiver zu machen. Deutschland besitzt als führender Wirtschaftsstandort international den Ruf eines wohlhabenden Landes mit einem bedeutenden kulturellen und intellektuellen Erbe. Soziale Sicherheit und gesellschaftlicher Frieden bringen Deutschland Ansehen im Ausland. Hinzu kommen eine gute Infrastruktur und ein vielfältiges Freizeitangebot. In vielen Ländern genießt Deutschland zudem ein hohes Ansehen als international verantwortlicher Akteur.

Auf der anderen Seite aber wird das Bild Deutschlands im Ausland von der Geschichte, insbesondere von der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft geprägt. Ausländische Medien schenken ausländerfeindlichen Übergriffen in Deutschland besondere Aufmerksamkeit. Ein Nachteil ist zudem die geringe Verbreitung der deutschen Sprache im Ausland. Dieses wird durch das weltweite Vordringen der englischen Sprache noch verstärkt.

Es wird ein breites Maßnahmenbündel notwendig sein, um die Rahmenbedingungen für arbeitsmarktbezogene Zuwanderung günstiger zu gestalten: Das Bild Deutschlands im Ausland muss weiter verbessert werden. Einer Verhinderung fremdenfeindlicher Übergriffe sowie schnellen und entschlossenen Gerichtsverfahren für rechtsradikale Straftäter kommt hierbei große Bedeutung zu. Ebenso bedeutsam ist, dass sich möglichst viele gesellschaftliche Organisationen und individuelle Initiativen gegen ausländerfeindliche Aktivitäten wenden und sich auch die Medien entsprechend engagieren (vgl. Kap. IV.6.2). Es ist auch wichtig, mehr Menschen für touristische und berufliche Kurzaufenthalte wie Praktika in Deutschland zu gewinnen, damit sie das Land aus einer persönlichen Perspektive kennen lernen. Auch die auswärtige Kulturpolitik kann einen erheblichen Beitrag leisten. Nicht zuletzt sollten die Anstrengungen, die deutsche Sprache im Ausland zu verbreiten, zielgruppenorientiert verstärkt werden.

Die Zuwanderungsverfahren sollten reibungslos und zuwandererfreundlich durchgeführt werden. Die Anlaufstellen für Zuwanderer im Ausland sind Schaufenster Deutschlands vor Ort. Die deutschen Auslandsvertretungen müssen daher in die Lage versetzt werden, ihre neuen Aufgaben erfolgreich wahrzunehmen. In Deutschland selbst werden schnelle und transparente Verfahren benötigt. Die Notwendigkeit von Behördenkontakten sollte minimiert werden. In den Ausländerbehörden sollte zudem ein positiveres Klima Einzug halten.

Für hoch qualifizierte Zuwanderer sind nur Länder interessant, in denen sie sich entsprechend ihrer beruflichen Qualifikation verwirklichen können. Zugangsregulierungen, die eine ausbildungsadäquate Berufsausübung von qualifizierten Zuwanderern erschweren oder unmöglich machen, müssen daher beseitigt werden. Deutliche Erleichterungen bei der Anerkennung von Abschlüssen sind unabdingbar (vgl. Kap. II.6.2). Darüber hinaus werden die Unternehmen den Zuwanderern bessere Möglichkeiten einräumen müssen, sich durch „training on the job“ für interessante Aufgaben zu qualifizieren. Ein innovatives Arbeitsumfeld und dynamische Aufstiegsmöglichkeiten spielen bei der Zuwanderungsentscheidung eine wichtige Rolle. Für hoch qualifizierte Arbeitskräfte ist es zudem von zentraler Bedeutung, dass ihre Kinder leistungsfähige Bildungssysteme vorfinden, die dem internationalen Vergleich standhalten (vgl. Kap. II.4.6).

Das soziokulturelle Umfeld spielt bei der Zuwanderung hoch qualifizierter Arbeitskräfte ebenfalls eine bedeutende Rolle. Ein ausländerfreundliches Klima in Deutschland und eine offene und positive Einstellung vieler Deutscher sind notwendig. Dies ist eine Herausforderung an die Politik, aber auch an jeden Einzelnen. Von der ethnisch oder abstammungsdefinierten Nation muss der Weg zu einer durch gemeinsame Werte definierten Staatsbürgergemeinschaft gegangen werden. Dazu muss die Einbürgerungskultur in Deutschland weiterentwickelt werden. Nur mit dem Erwerb der Staatsangehörigkeit ist die volle Integration von Zuwanderern verbunden. Auch die Bildungspolitik kann einen Beitrag dazu leisten, Offenheit und Verständnis für andere Kulturen zu wecken. Um ein zuwanderungsfreundlicheres Klima zu schaffen, wird eine aktive Informationspolitik der Regierung notwendig sein, die den wirtschaftlichen und kulturellen Nutzen der neuen Zuwanderer für die Gesellschaft verdeutlicht. Wir bewegen uns in einem Spannungsfeld einerseits der vorausschauenden Lösungsfindung für sich langfristig entwickelnde, fundamentale Veränderungen und der tatsächlichen Wahrnehmung der sozialen Realitäten in der Öffentlichkeit andererseits, die durch die hohe Arbeitslosigkeit und die mangelnde Integration bereits hier lebender Ausländer geprägt ist. Der Aufklärung der Bevölkerung kommt daher hohe Bedeutung zu (vgl. Kap. IV.6).

Die Anstrengungen zur Attraktivitätssteigerung werden künftig auch möglicherweise den einen oder anderen hoch qualifizierten Deutschen bewegen, im Land zu bleiben oder nach Deutschland zurückzukehren. Derzeit arbeiten in den USA 17 000 bis 18 000 Deutsche und eine größere Zahl von Ausländern, die zuvor in Deutschland eine naturwissenschaftliche Promotion abgeschlossen haben.

III Humanitär handeln

Deutschland hat in seiner jüngeren Geschichte buchstäblich alle denkbaren Erscheinungsformen des grenzüberschreitenden Wandergeschehens erlebt: Aus-, Ein- und Transitwanderungen, Arbeitswanderungen ebenso wie Flucht- und Zwangswanderungen – von Deutschen ins Ausland und von Ausländern nach Deutschland. Dabei sind nicht nur Menschen über Grenzen gewandert, sondern es haben sich auch Grenzen über die Menschen hinweg verändert. Und innerhalb des Landes sind Personen und Gruppen wegen ihrer politischen Überzeugung, Religion oder ethnischen Zugehörigkeit ausgegrenzt und verfolgt worden. Diese geschichtliche Erfahrung verpflichtet dazu, mit Entschiedenheit für eine gerade auch humanitär motivierte Zuwanderungspolitik einzutreten.

Eine auch am humanitären Handeln orientierte Zuwanderungspolitik muss – und kann – mehreres leisten. Sie ist großzügig gegenüber denen, die Schutz und Hilfe zu Recht in Anspruch nehmen, aber nicht ohnmächtig gegenüber Fehlentwicklungen. Sie ist weltoffen, verzichtet aber dort, wo dies möglich und zulässig ist, nicht auf Begrenzung und Steuerung. Sie ist altruistisch, verliert aber auch das berechtigte Eigeninteresse des Landes und seiner Bevölkerung nicht aus den Augen. Die Verpflichtung zu humanitärem Handeln ist damit das Merkmal einer Zuwanderungspolitik, welche die Aufnahmegesellschaft fordert, jedoch nicht überfordert – und damit dafür sorgt, dass sich Deutschland seiner Verantwortung als Mitglied der Staatengemeinschaft stellt.

Zuwanderungspolitik ist deshalb auch von Antagonismen geprägt. Sie dürfen nicht zu Gegensätzlichkeiten verhärten, die den Handlungsspielraum für einen Politikwechsel einengen. Das Bewusstsein wächst, dass unsere Gesellschaft bestimmte Zuwanderer braucht. Andere hingegen brauchen weiterhin uns – diejenigen, die Schutz vor politischer Verfolgung suchen ebenso wie diejenigen, die als Spätaussiedler oder jüdische Zuwanderer nach Deutschland kommen.

Dabei steht das eine nicht beziehungslos neben dem anderen. Eine positive Einstellung zur Zuwanderung aus arbeitsmarktpolitischen und demografischen Gründen hat nur Bestand, wenn zugleich die Überzeugung wächst, dass nicht nur der im vorstehenden Kapitel beschriebene Aufbruch, sondern auch eine humanitär motivierte Zuwanderungspolitik notwendig und gestaltbar ist. Die Einleitung der neuen Zuwanderungspolitik setzt deshalb eine ernsthafte, nüchterne und von Emotionen möglichst freie Beschäftigung mit der Zuwanderung aus humanitären Gründen voraus.

Unter diesen Prämissen hat sich die Kommission mit den Bereichen Asyl und Flüchtlinge, Spätaussiedler, jüdische Zuwanderung, Familiennachzug und Illegale befasst. Die Kommission hat dazu Praktiker sowie Experten aus Politik und Wissenschaft gehört und Gutachten eingeholt. Ein besonderes Anliegen der Kommission ist es, mit den Empfehlungen gerade in diesem und dem folgenden Kapitel dazu beizutragen, den inneren Frieden zu festigen und die Grundsätze des Völkerrechts zu stärken.

1 Asyl und Flüchtlinge

Eine Asyl- und Flüchtlingspolitik, die wirksamen Schutz gewähren will, muss den menschen- und völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands Rechnung tragen und sowohl der Schutzbedürftigkeit und der Lebenssituation

Schutzsuchender als auch der Leistungsfähigkeit der Aufnahmegesellschaft gerecht werden.

Ausgangspunkt und Kernstück einer solchen Politik ist ein an humanitären Grundsätzen ausgerichteter umfassender Schutz für Menschen, die aus politischen Gründen verfolgt werden und deshalb an Leben oder Freiheit bedroht sind. Dazu gehören auch faire Verfahrensregelungen, die eine zügige Entscheidung über das Schutzbegehren ermöglichen. Ein eingeschränkter Verfolgungsschutz steht diesem Ziel ebenso entgegen wie Verfahren, die den Schutzsuchenden für längere Zeit über sein weiteres Schicksal im Unklaren lassen.

Eine effektive Flüchtlingspolitik hängt aber nicht nur von rechtlichen und verfahrensmäßigen Rahmenbedingungen ab, sie muss auch die Aufnahmebereitschaft und -fähigkeit der einheimischen Bevölkerung im Auge behalten und pflegen. Flüchtlingsschutz kann auf Dauer nur *mit* der Aufnahmegesellschaft, *nicht gegen* sie verwirklicht werden. Diese will zwar angemessenen Schutz gewähren. Sie will jedoch nicht, dass sich eine größere Zahl von Personen – obwohl nicht schutzbedürftig – langfristig in Deutschland aufhält, weil ihre Verfahren übermäßig lange dauern oder weil nach Ablehnung ihrer Schutzersuchen eine Ausreise unterbleibt. Dadurch wird nicht nur die Aufnahmebereitschaft der einheimischen Bevölkerung und ihre Fähigkeit gemindert, die mit dem Aufenthalt verbundenen finanziellen und sozialen Lasten zu tragen; vielmehr leidet auch die Glaubwürdigkeit und Integrität des Aufnahmeverfahrens. Für einen effektiven Flüchtlingsschutz ist es deshalb unabdingbar, Voraussetzungen für faire und effiziente Prüfungsverfahren zu schaffen. Es ist sicherzustellen, dass Schutzbedürftige tatsächlich geschützt werden und Personen, die nicht schutzbedürftig sind, nach einem negativen Verfahrensausgang in ihr Herkunftsland zurückkehren. Der missbräuchlichen Ausnutzung von rechtlichen Möglichkeiten ist entgegenzutreten.

1.1 Problemlösung durch eine Änderung des Grundgesetzes?

Art. 16a GG – historische Verpflichtung und Beitrag zur gesellschaftlichen Stabilität

In der politischen Diskussion finden sich gegensätzliche Vorstellungen zu der Frage, ob eine wirksamere Politik eine Grundgesetzänderung erfordert oder nicht. Einerseits wurde bis vor kurzem die Forderung erhoben, das Asylrecht weiter einzuschränken und das Grundrecht auf Asyl in eine institutionelle Garantie umzuwandeln. Andererseits wird aber auch die gegenläufige Ansicht vertreten, die mit dem Asylkompromiss verbundenen Einschränkungen wieder rückgängig zu machen, um zu der ursprünglichen Fassung des Asylgrundrechts zurückzukehren.

Das Asylgrundrecht ist auch in der seit dem Jahr 1993 geltenden Fassung des Art. 16a GG nicht von vornherein der Disposition des verfassungsändernden Gesetzgebers entzogen (BVerfGE 94, 49 [103 f.]). Auch Völkerrecht und Europarecht erfordern nicht, dass die Bundesrepublik Deutschland ihre humanitären Verpflichtungen im innerstaatlichen Recht durch ein Individualgrundrecht gewährleistet.

Die Normierung des Asylanspruchs als ein aus der Menschenwürde hergeleitetes Grundrecht ist jedoch eine Antwort des Parlamentarischen Rates auf die Erfahrungen während der Zeit des Nationalsozialismus, die viele poli-

tisch verfolgte Menschen nur deshalb überlebt haben, weil sie im Ausland Schutz gefunden haben. Aus dem Bekenntnis des Grundgesetzes zu den historischen und humanitären Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland und dem hohen Stellenwert eines grundrechtlich verbürgten individuell einklagbaren Anspruchs auf Asyl ergibt sich das verfassungspolitische Erfordernis, jede Einschränkung des Asylrechts überzeugend zu rechtfertigen.

Einer überzeugenden Rechtfertigung bedürfte jedoch auch die Wiederherstellung der ursprünglichen Fassung des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG. Immerhin hat der Kompromiss mit der heutigen Fassung des Art. 16a GG zu einer gesellschaftlichen Entspannung geführt, die nicht gering geschätzt werden sollte. Bekanntlich ist die Zahl der Asylbewerber, die 1992 fast 440 000 betrug, auch aufgrund der am 30. Juni 1993 in Kraft getretenen Verfassungsänderung kontinuierlich gesunken.

Rückkehr zur ursprünglichen Fassung des Asylgrundrechts?

Eine Rückkehr zur ursprünglichen Fassung des Asylgrundrechts käme nur dann in Betracht, wenn geltend gemacht werden könnte, dass seit 1993 Asylbewerbern, die tatsächlich schutzberechtigt sind, der Zugang nach Deutschland in unzumutbarer Weise erschwert oder zu Unrecht verweigert worden ist. Davon hat sich die Kommission nicht überzeugen können. Abgesehen davon, dass konkrete Beispiele dafür auch in den Anhörungen nicht benannt worden sind, spricht die sich aus der Genfer Flüchtlingskonvention ergebende Rechtslage dagegen. Diese als Völkerrecht verbindliche Konvention verbietet in ihrem als § 51 Abs. 1 AuslG in das nationale Recht übernommenen Art. 33 die Abschiebung von Schutzsuchenden, denen aufgrund politischer Verfolgung Gefahren an Leben und Freiheit drohen, in einen Verfolgerstaat auch dann, wenn sie über einen sicheren Drittstaat eingereist sind. Bei einer Wiederherstellung des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG alter Fassung könnten sich Ausländer, die aus einem sicheren Drittstaat einreisen, für die Begründung eines vorläufigen Bleiberechts auch auf das Asylgrundrecht berufen.

Umwandlung des Asylgrundrechts in eine institutionelle Garantie?

Die Verfechter einer Umwandlung des Asylgrundrechts in eine institutionelle Garantie stellen nicht in Frage, dass politisch Verfolgten Asyl zu gewähren ist. Das Asylrecht soll jedoch nicht mehr durch einen individuellen Anspruch, wie ihn das Asylgrundrecht vermittelt, sondern durch eine objektiv-rechtliche Garantie gewährleistet werden, um vor allem einem Missbrauch des Asylrechts wirksamer begegnen, die Verfahren straffen und der europäischen Rechtsentwicklung Rechnung tragen zu können.

Nach Auffassung der Kommission greifen die dafür ins Feld geführten Argumente nicht durch. Sie verkennen einmal, dass der materielle Schutzbereich des Art. 16a GG auf diese Weise – wenn überhaupt – nur unwesentlich eingeschränkt werden kann, weil er mit dem der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention im Ergebnis weitgehend identisch ist. Außerdem lassen sie auch außer Acht, dass der Kern der Schwierigkeiten nicht so sehr bei der – bezogen auf die Einwohnerzahl der Bundesrepublik – im europäischen Durchschnitt liegenden Zahl der Bewerber, sondern vielmehr bei der Rückführung derjenigen liegt, denen kein Schutzanspruch zuerkannt worden ist. Hier gibt es in der Tat eine mangelnde Kooperation einzelner Herkunftsstaaten und auch absichtliche Herkunfts- und Identitätsverschleierungen der Rückkehrpflichtigen. Diese Schwierigkei-

ten beschränken sich aber keineswegs auf Asylbewerber, sondern tauchen bei allen Ausländern auf, die – wie auch immer – rechtswidrig in das Bundesgebiet gelangt sind und sich hier unberechtigt aufhalten. Die Umwandlung des Asylgrundrechts in eine Institution würde keine einzige dieser Schwierigkeiten beseitigen. Im Übrigen würde eine Ersetzung des Asylgrundrechts durch eine institutionelle Garantie auch nichts an der verfassungsrechtlich und völkerrechtlich begründeten Notwendigkeit ändern, Asylbewerbern für die Durchführung des Prüfungsverfahrens ein vorläufiges Bleiberecht und bei einer drohenden Verfolgung Abschiebungsschutz zu gewähren.

Die Befürworter der institutionellen Garantie erwarten davon ferner eine Straffung der Prüfungsverfahren und damit eine Verminderung überlanger Verfahren. Das schon deshalb, weil die Möglichkeit entfalle, Verfassungsbeschwerde zu erheben mit der Behauptung, Art. 16a Abs. 1 GG sei verletzt. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass gerade bei den erfolgreichen Verfassungsbeschwerden in Asylsachen im Wesentlichen nicht die Rüge einer Verletzung des Art. 16a GG, sondern des ebenfalls mit Verfassungsrang ausgestatteten Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG) und des Willkürverbots (Art. 3 Abs. 1 GG) durchgegriffen hat und diese Rügen auch künftig möglich bleiben. Hinzu kommt, dass sich bei einem Wegfall des Asylgrundrechts Verfassungsbeschwerden unmittelbar auf das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) sowie auf den Schutz der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) stützen könnten. Darüber hinaus würde aber auch eine institutionelle Garantie selbst zur verfassungsrechtlichen Verstärkung individueller Rechtsschutzpositionen herangezogen werden können.

Für eine Straffung der Asylverfahren würde die Umwandlung des Asylgrundrechts in eine institutionelle Garantie für sich keine nennenswerten Spielräume eröffnen. Soweit eine Ablösung der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung durch besondere Beschwerdeausschüsse mit einer größeren organisatorischen Flexibilität und geringeren Kontrollintensität angestrebt wird, betrifft dies weniger die Frage der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung des Asylrechts als vielmehr die Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG.

Größerer Gestaltungsspielraum durch Änderung des Art. 19 Abs. 4 GG?

Nach Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG steht jedem, der durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird, der Rechtsweg offen. Diese Gewährleistung des Zugangs zum Richter gehört zu den elementaren Ausprägungen des Rechtsstaatsprinzips, dessen Einschränkung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur ganz ausnahmsweise Platz greifen kann und zu ihrer Rechtfertigung besonders schwerwiegender Gründe bedarf. Solche Gründe lassen sich jedenfalls nicht daraus herleiten, dass es dann möglich wäre, die Nachprüfung der ergangenen Verwaltungsentscheidungen sogenannten Beschwerdeausschüssen anstelle der Gerichte zu übertragen.

Die beiden von der Kommission eingeholten Asylgutachten von Prof. Dr. Klein sowie von Prof. Dr. Oeter, Dr. Alleweldt und Dr. Zimmermann zeigen auf, dass eine dahingehende Verfassungsänderung aufgrund der allgemeinen verfassungsrechtlichen und völkerrechtlichen Vorgaben keine legislativen oder administrativen Spielräume eröffnen könnte, um ein Beschwerdeausschussverfahren grundlegend anders auszugestalten als ein verwaltungsgerichtliches Verfahren. Soweit durch aufenthaltsbeendende Maßnahmen eine

Gefahr für Leben und körperliche Unversehrtheit drohen kann, wird unabhängig von einer verfassungsrechtlichen Verankerung des Asylrechts und dessen Ausgestaltung Grundrechtsschutz durch Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleistet. Die Ablösung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes setzt für diesen grundrechtlich geschützten Bereich eine dem gerichtlichen Verfahren „gleichwertige“ Kontrolle voraus (vgl. BVerfGE 30, 1 [23]). Dieses Erfordernis einer gleichwertigen Rechtskontrolle für die durch diese Grundrechte geschützten Bereiche lässt aber nur einen sehr begrenzten Gestaltungsspielraum. Jedenfalls muss die Kontrollfunktion gewahrt und am Anspruch der „Richtigkeitsgewissheit“ festgehalten werden. Dies erfordert effektive Garantien für eine unabhängige Kontrolle, also eine institutionelle und personelle Ausgestaltung, welche die Weisungsfreiheit und Unabhängigkeit der Entscheidungsgremien ebenso sichert wie die tatsächliche und rechtliche Überprüfung der Verwaltungsentscheidung. Eine Aufspaltung in einen durch das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit bestimmten Rechtsschutz und sonstige, nach einer Änderung des Asylrechts nicht mehr auf ein Grundrecht bezogene Verfahren würde von vornherein dem Ziel einer Verfahrensstraffung widersprechen. Die Alternative hierzu – eine dem gerichtlichen Verfahren entsprechende Ausgestaltung des Beschwerdeausschussverfahrens – würde aber in besonderer Weise die verfassungspolitische Frage nach der Rechtfertigung einer solchen Grundgesetzänderung aufwerfen.

Abgesehen davon würde eine Absenkung der verfahrensrechtlichen Anforderungen ihre Grenze an dem Erfordernis der Einzelfallprüfung finden, der im Asylverfahren schon für die Beurteilung der Glaubwürdigkeit des Asylbewerbers eine besondere Bedeutung zukommt. Von diesem (zeitaufwändigen) Kernelement des Asylverfahrens entbindet auch eine institutionelle Garantie nicht, bei der es genauso um die Feststellung geht, ob die behauptete Verfolgungsfurcht begründet ist. Ebenso verpflichtet Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) dazu, die Aussage von Personen, sie würden im Falle einer Abschiebung der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung ausgesetzt, in jedem Einzelfall zu prüfen.

Die Ersetzung des gerichtlichen Rechtsschutzes durch verwaltungsinterne Beschwerdeinstanzen liefe zudem der Entwicklung auf europäischer Ebene zuwider. In nahezu allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union erfolgt in Asylsachen der Rechtsschutz in mindestens einer Überprüfungsinstanz durch den Richter. Auch die französische Recourskommission, auf die in der politischen Diskussion in diesem Zusammenhang immer wieder verwiesen wird, ist ein auf Asylverfahren spezialisiertes Verwaltungsgericht. Dieses Gericht entscheidet zudem nicht über den subsidiären Schutz und den vorläufigen Rechtsschutz, für den trotz dieser Zentralisierung auch in Frankreich die allgemeinen Verwaltungsgerichte zuständig sind.

Schließlich sprechen auch praktische Gründe für die Beibehaltung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes. Ein Effizienzvorteil der Verwaltungsgerichte besteht darin, dass sie nicht nur mit Asylsachen, sondern daneben und überwiegend mit anderen Verwaltungsstreitigkeiten befasst sind. Dies ermöglicht, die vorhandenen Ressourcen und Arbeitskapazitäten zwischen beiden Bereichen zu verschieben und so auf die Schwankungen der Eingangszahlen in Asylsachen flexibel zu reagieren, während Beschwerdeausschüsse dem mit einer laufenden Anpassung des Personalbestandes

begegnen müssten. Bei einer Ausgliederung der Asylverfahren aus der verwaltungsgerichtlichen Zuständigkeit würde der Zusammenhang mit anderen Rechtsgebieten wie dem allgemeinen Ausländerrecht, dem Staatsangehörigkeitsrecht und dem Sozialrecht aufgehoben. Beschwerdeausschüsse müssten mit ihrer Infrastruktur und ihrer personellen und sachlichen Ausstattung erst aufgebaut werden. Die damit verbundenen Anlaufschwierigkeiten hätten wiederum eine Zunahme des Altbestandes zur Folge, während andererseits langjährig erworbene Kompetenz und Fachwissen der Verwaltungsrichter ungenutzt blieben.

Die Problemlösung lässt sich nach alledem nicht mit einer Verfassungsänderung erreichen. Entscheidend sind wirksame einfach-gesetzliche und administrative Maßnahmen zur Straffung der Asylverfahren und gegen unberechtigten Aufenthalt.

Die Kommission empfiehlt deshalb, Art. 16a und Art. 19 Abs. 4 GG nicht zu ändern.

Straffung der Verfahren

1.2 Beschleunigung der Asylverfahren

Problemstellung

Ein erhebliches Problem stellt die überlange, häufig mehrjährige Dauer der Asylverfahren dar. Diese ist insbesondere auf die langen Verfahrenszeiten bei den erstinstanzlichen Verwaltungsgerichten zurückzuführen und hat in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen.

Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (Bundesamt)

Die Dauer der Asylverfahren vor dem Bundesamt konnte in den vergangenen Jahren erheblich verkürzt werden. Genaue Zahlen liegen für die Vergangenheit zwar nicht vor; erfahrungsgemäß war in der Zeit vor Inkrafttreten des Asylkompromisses und auch noch einige Zeit danach eine mehrjährige Verfahrensdauer keine Seltenheit. Die Reduzierung der Verfahrensdauer vor dem Bundesamt ist u.a. durch eine merkliche Erhöhung der Mitarbeiterzahl ermöglicht worden. Im Jahr 2000 wurden rund 34 Prozent der Verfahren innerhalb eines Monats, 62 Prozent innerhalb von drei Monaten und 75 Prozent innerhalb von sechs Monaten abgeschlossen.

Verwaltungsgerichte

Die in den vergangenen Jahren entstandenen Rückstände haben die Zahl der Asylgerichtsverfahren mit mehrjähriger Dauer erheblich anwachsen lassen. So waren am 31. Dezember 2000 insgesamt 134 054 Asylverfahren bei den Gerichten anhängig. In fast 10,8 Prozent der Fälle dauerten die Verfahren bereits mehr als fünf, in Einzelfällen sogar bis zu zwölf Jahren.

Tab. III.1: Anhängige Gerichtsverfahren (VG, OVG, BVerwG) nach Anzahl und Dauer (Stand 31.12.2000)

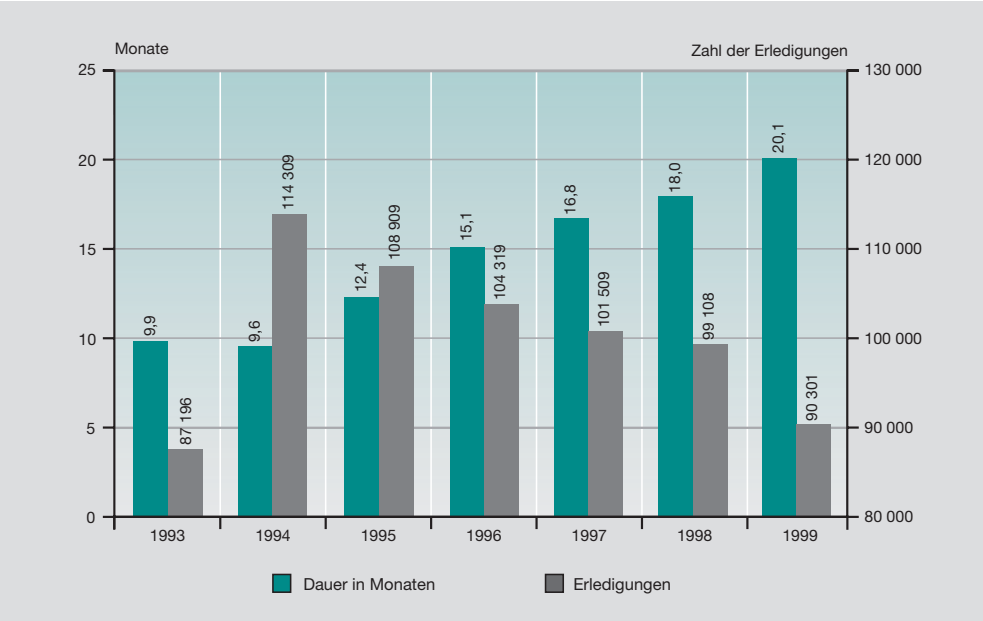
Verfahrensdauer	Bis 3 Monate	3–6 Monate	6–12 Monate	1–2 Jahre	2–3 Jahre	3–5 Jahre	Mehr als 5 Jahre
Zahl der Verfahren (=Personen)	12 139	10 678	22 480	31 234	19 934	23 159	14 430
In Prozent	9,1	8,0	16,8	23,3	14,9	17,3	10,8

Quelle: Bundesamt, Datenbank Asylon

Beträchtliche Unterschiede gibt es zwischen den einzelnen Bundesländern: Während etwa in Berlin 38,89 Prozent (2 880 Verfahren) und in Hessen 19 Prozent (3 617) der Asylgerichtsverfahren seit mehr als fünf Jahren anhängig waren, betrug der entsprechende Anteil in Sachsen-Anhalt 0,8 Prozent (22 Verfahren) und in Sachsen 2,1 Prozent (145). Dies zeigt, dass trotz der Schwierigkeiten beim Aufbau der Gerichtsbarkeit die Verfahren auch in einigen der neuen Bundesländer in angemessener Frist erledigt werden.

Zwischen 1993 und 1999 hat sich die Dauer der von den erstinstanzlichen Verwaltungsgerichten erledigten Klageverfahren mehr als verdoppelt, von durchschnittlich 9,9 Monaten im Jahre 1993 auf 20,1 Monate im Jahre 1999. Auffallend ist jedoch, dass gleichzeitig die Zahl der Verfahrenserledigungen zurückgegangen ist. Nach dem Ergebnis der Anhörung von Praktikern ist diese Entwicklung insbesondere durch Personaleinsparungen und vor allem durch die vermehrte Aufarbeitung arbeitsintensiver Altfälle bedingt. Dem gegenüber sind die kürzeren Verfahrenslaufzeiten nach der Novellierung des Asylverfahrensrechts 1993 insbesondere auf die Konzentration auf offensichtlich unbegründete und damit regelmäßig weit weniger aufwändig zu bearbeitende Klagen zurückzuführen.

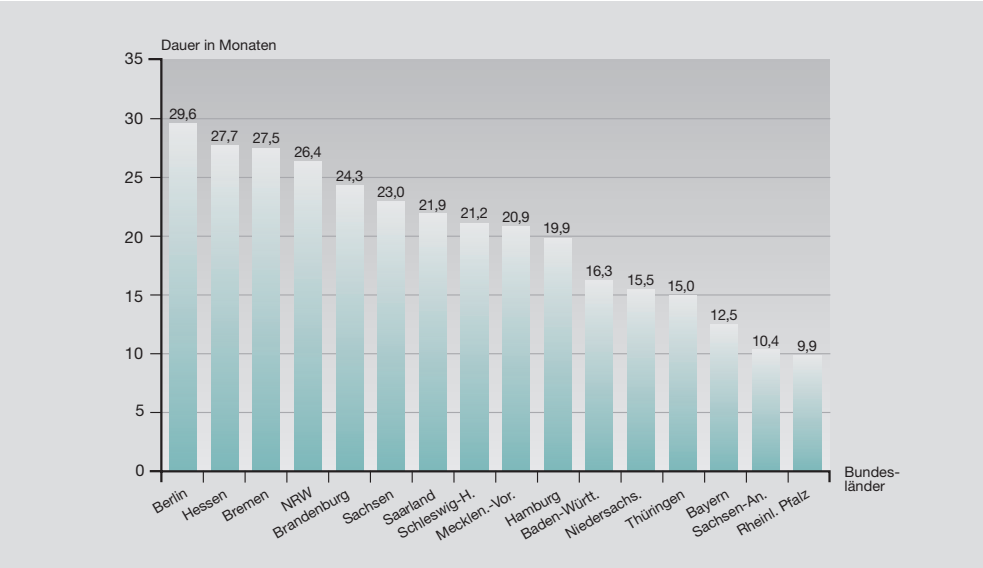
Abb. III.1: Asylverfahrensdauer und Erledigungen vor den Verwaltungsgerichten (Hauptsacheverfahren) 1993 bis 1999



Grafik erstellt nach Daten des Statistischen Bundesamtes, des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz

Erhebliche Unterschiede gibt es zwischen den einzelnen Bundesländern. So dauerten etwa die Verfahren in Berlin 1999 durchschnittlich drei Mal so lange wie in Rheinland-Pfalz (29,6 bzw. 9,9 Monate).

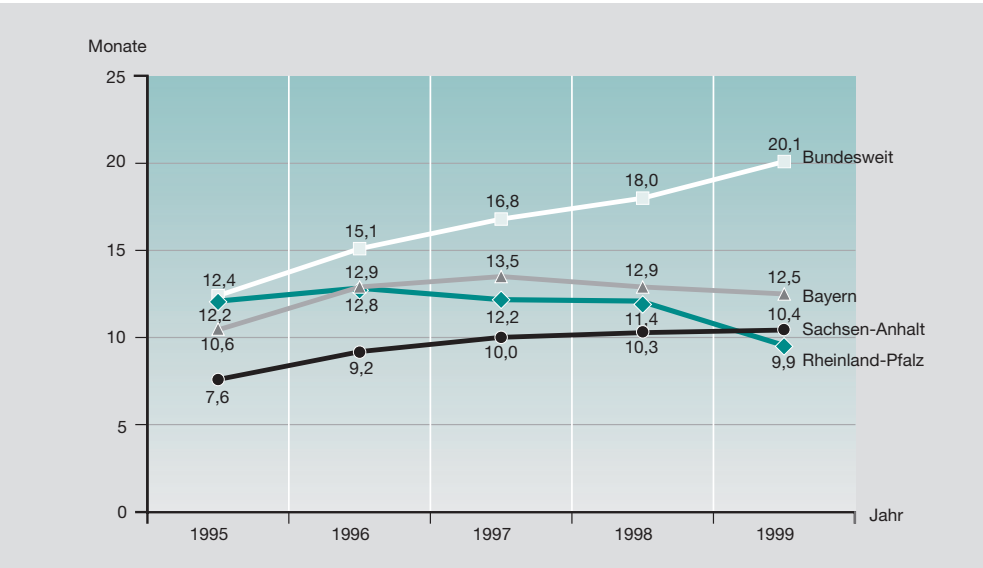
Abb. III.2: Durchschnittliche Dauer der Asylgerichtsverfahren vor den Verwaltungsgerichten (Hauptsacheverfahren) Bundesländer im Vergleich, 1999



Grafik erstellt nach Daten des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz

In den meisten Bundesländern sind die durchschnittlichen Verfahrenszeiten in den vergangenen Jahren gestiegen. Eine Ausnahme bilden Sachsen-Anhalt, Bayern und Rheinland-Pfalz: Entgegen dem bundesweiten Trend gelang es diesen Ländern, die Verfahrensdauer konstant zu halten bzw. zu senken.

Abb. III.3: Durchschnittliche Dauer von Asylgerichtsverfahren vor den Verwaltungsgerichten (Hauptsacheverfahren) Bundesweit, Bayern, Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz 1993–1999



Grafik erstellt nach Daten des Statistischen Bundesamtes, des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz

Die Bedeutung der Verfahrensbeschleunigung für ein humanes Verfahren

Asylverfahren, die sich über mehrere Jahre hinziehen, sind inhuman. Sie widersprechen nicht nur den Interessen der Aufnahmegesellschaft, welche die damit verbundenen Lasten zu tragen hat, sondern auch den vitalen Interessen der Schutzbedürftigen und ihrer Familien. Wer vor Verfolgung aus seinem Heimatland geflohen ist, befindet sich in einer existenziellen Ausnahmesituation, die geprägt ist von den Erfahrungen der Verfolgung, der Flucht und des Verlustes der Heimat. Verstärkt wird diese Krisensituation von der oft quälenden Unsicherheit, ob es gelingt, für sich und die Familie Schutz zu finden. Es entspricht daher humanitärem Handeln, diesen Menschen so schnell wie möglich Gewissheit darüber zu geben, dass sie in Sicherheit sind.

Aber auch abgelehnte Asylbewerber müssen über ihr Aufenthaltsschicksal so schnell wie möglich Gewissheit erlangen. Je länger der Aufenthalt andauert, desto mehr lösen sich in dieser Zeit die Bindungen zum Heimatland. Besonders betroffen sind Kinder, die in frühen Jahren nach Deutschland kommen oder hier geboren werden. Sie lernen die deutsche Sprache, wachsen in einem nach hiesigen Maßstäben geprägten Gesellschafts- und Wertesystem auf und besitzen häufig keine oder eine nur noch schwache Bindung an ihr „Herkunftsland“. Werden diese Kinder aus einem bereits fortgeschrittenen Integrationsprozess herausgenommen, sind nachteilige Auswirkungen auf ihre Entwicklung nicht auszuschließen.

Je länger der allein verfahrensbedingte Aufenthalt ist, um so attraktiver wird es für Ausländer, die aus wirtschaftlichen Gründen nach Deutschland kommen wollen, die Einwanderung unter dem Dach des Asyls zu versuchen. Wird nicht zügig über Asylanträge entschieden, schwindet die Aufnahmebereitschaft der Bevölkerung. „Fremde“ erfahren verstärkte Ablehnung, politische Extremisten verstärkte Zustimmung. Umgekehrt trägt eine rasche Beendigung des Aufenthalts von Ausländern, denen kein Anspruch auf Schutzgewährung zusteht, dazu bei, die Bereitschaft der Bevölkerung aufrecht zu erhalten, Menschen in Not Schutz zu gewähren. Eine angemessene Verfahrensdauer ist daher auch ein nicht zu unterschätzender präventiver Beitrag zum inneren Frieden und zur Stabilität der Aufnahmegesellschaft.

Damit wird aber nicht einem „kurzen Prozess“ das Wort geredet. Entscheidungen müssen zügig herbeigeführt werden, doch muss das Verfahren sachgerecht und fair sein, es muss dem Grundrecht auf Asyl, der Genfer Flüchtlingskonvention sowie der Europäischen Menschenrechtskonvention genügen. Eine fehlerhafte, weil nicht sorgfältig getroffene und begründete Entscheidung befriedet nicht und birgt das Risiko weiterer Verfahren. Auf dieser Grundlage bedarf es jedoch durchgreifender Maßnahmen zur effektiven Straffung und Beschleunigung der Asylverfahren.

Lösungsansatz

Angesichts dieser Problemlage muss es das Ziel sein, dass das Verwaltungsverfahren vor dem Bundesamt und das anschließende verwaltungsgerichtliche Verfahren in der Masse der Fälle innerhalb eines Jahres durchgeführt wird. Die Kommission ist der Auffassung, dass dieses Ziel bei konsequenter Umsetzung ihrer Empfehlungen auch erreichbar ist.

Dabei besteht die Problemlösung nicht in erster Linie in einer Änderung des Verwaltungsprozessrechts, für dessen Ausgestaltung die durch den Asyl-

kompromiss geschaffenen Spielräume bereits weitgehend genutzt worden sind. Die Rechtsänderungen, die von der Kommission für das erstinstanzliche Verfahren vor den Verwaltungsgerichten vorgeschlagen werden, beschränken sich deshalb auf die gesetzliche Verpflichtung, dass die Verwaltungsgerichte innerhalb einer Frist von sechs Monaten regelmäßig mündlich zu verhandeln haben. In besonders begründeten Fällen kann diese Frist einmal um drei Monate verlängert werden. In dieser mündlichen Verhandlung sollen die Verfahren erledigt werden, bei denen kein weiterer Aufklärungsbedarf oder die Möglichkeit einer nichtstreitigen Erledigung nach Erörterung der Sach- und Rechtslage besteht.

Eine weitere Verkürzung der bereits knappen Klage- und Klagebegründungsfristen würde im Hinblick auf die Gesamtdauer der Verfahren keinen messbaren Beschleunigungseffekt bewirken. Zudem stehen solchen Maßnahmen wegen der damit verbundenen Beschränkungen für die Kläger und ihre Prozessbevollmächtigten Bedenken im Hinblick auf den Grundsatz eines fairen Verfahrens entgegen. Dies gilt insbesondere für den Vorschlag einer Verkürzung der Klagefrist von zwei Wochen auf generell eine Woche, auf die diese Frist bei Klagen gegen die Ablehnung des Asylantrags als offensichtlich unzulässig oder offensichtlich unbegründet bereits verkürzt worden ist (§ 74 Abs. 1 AsylVfG). Ein zwingender Ausschluss nachgeschobener Klagegründe führt ebenfalls zu keiner Verfahrensbeschleunigung. Eine solche obligatorische Präklusion würde nichts daran ändern, dass neue, nachträglich bekannt gewordene Tatsachen und Beweismittel berücksichtigt werden müssen und unter Umständen eine Fristverlängerung zu gewähren ist. Die gegenwärtige Regelung, nach der die Fristsetzung im Ermessen des Gerichts liegt (§ 74 Abs. 2 AsylVfG, § 87b Abs. 3 VwGO), hat sich als flexibel einsetzbares Instrument erwiesen.

Eine gesetzliche Verpflichtung der Verwaltungsgerichte, Asylverfahren vorrangig vor anderen Verwaltungsstreitsachen zu bearbeiten, verbietet sich schon im Hinblick auf die Akzeptanzprobleme bei den Klägern in allgemeinen Verfahren, deren Dauer sich dann zu Gunsten der Asylklagen verlängern würde. Die pauschale Bevorzugung von Klagen aus diesem Rechtsgebiet gegenüber anderen Verfahren erscheint wenig sachgerecht, weil sich die Notwendigkeit einer vordringlichen Bearbeitung ebenso in Verfahren stellen kann, die zum Beispiel die Bewilligung von Sozialhilfe, eine Nachbarklage in einer Bausache, die Versetzung in eine andere Schulklasse oder einen Rechtsbehelf gegen ein technisches Großvorhaben zum Gegenstand haben.

Die auffälligen Unterschiede in der Dauer des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens in den einzelnen Bundesländern lassen sich auch nicht durch das Fehlen oder die Unzulänglichkeit von Rechtsvorschriften erklären. Die unterschiedliche Verfahrensdauer bei gleicher rechtlicher Ausgangslage und Ausgestaltung des Prozessrechts spricht vielmehr dafür, dass diese Unterschiede nicht auf das Verfahrensrecht selbst zurückgeführt werden können, sondern vor allem auf eine unterschiedliche Organisation und personelle Ausstattung der Verwaltungsgerichte und damit auf spezifische Rahmenbedingungen für die richterliche Tätigkeit in den einzelnen Bundesländern.

Für die notwendige Beschleunigung der Gerichtsverfahren bedarf es aber nicht nur einer Verbesserung dieser Rahmenbedingungen, sondern auch einer wirksamen Entlastung der Verwaltungsgerichte. Eine solche Entlastung sieht die Kommission neben der Straffung des Folgeantragverfahrens, der Abschaffung der Klagemöglichkeit des Bundesbeauftragten und den

Maßnahmen gegen unberechtigten Aufenthalt (vgl. Kap. III.1.3–1.6) vor allem in einer Verbesserung der Effizienz des Verwaltungsverfahrens und der Prozessbeteiligung des Bundesamtes.

Effizienzverbesserung des Bundesamtsverfahrens und der Prozessbeteiligung

Eine wirksame Entlastung der Gerichte setzt voraus, dass die richterliche Tätigkeit auf die eigentliche, durch die Gewaltenteilung vorgegebene Funktion der Gerichte zurückgeführt wird: Entscheidungen der Verwaltung zu kontrollieren und nicht selbst Defizite des Verwaltungshandelns aufzuarbeiten. Diese Aufgabenverteilung wird erreicht, wenn das Bundesamt im Verwaltungsverfahren zu einer intensiveren Aufklärung des Sachverhalts übergeht, die Qualität seiner Entscheidungen erhöht und die Mitwirkung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren durchgreifend verbessert. Die Zielvorgabe, in der Masse der Fälle die Dauer der Asylverfahren auf insgesamt ein Jahr zu reduzieren, erfordert jedoch, dass sich die Laufzeiten der Bundesamtsverfahren, die gegenwärtig in etwa 75 Prozent der Fälle innerhalb eines halben Jahres abgeschlossen werden, trotz dieser Anforderungen nicht verlängern.

Eine Intensivierung der Sachverhaltsaufklärung durch das Bundesamt, insbesondere durch die Anhörung von Zeugen, die Einholung von Auskünften, die Beiziehung der Akten auch über Verwandte, Zeugen und Referenzpersonen bereits im Verwaltungsverfahren würde die Ermittlungstiefe im Vorfeld des Verwaltungsprozesses erhöhen und damit die gerichtliche Sachaufklärung entlasten. Die Verwaltungsgerichte könnten sich dann auf die Rechtskontrolle und neue Gesichtspunkte konzentrieren. Bei einer entsprechend sorgfältigen Begründung des Bescheids durch das Bundesamt hätten die Gerichte nicht nur eine bessere Grundlage für die Kontrolle der Behördenentscheidung, sondern würden auch dadurch entlastet, dass sie anstelle einer eigenen Darstellung des Tatbestandes und der Entscheidungsgründe vermehrt auf die Feststellungen und die Begründung des Verwaltungsakts verweisen könnten (§ 77 Abs. 2 AsylVfG).

Den spezifischen Problemen von Folteropfern und anderen traumatisierten Personen sollte dadurch Rechnung getragen werden, dass sie vor der Anhörung auf das Verwaltungsverfahren vorbereitet werden. Diese Personen sind häufig nicht in der Lage, von sich aus ihr Verfolgungsschicksal schlüssig und vollständig vorzutragen. Geeignete Maßnahmen müssen deshalb in einem frühen Stadium darauf gerichtet sein, traumatisierte Personen zu befähigen, ihre Belange im Verfahren wahrzunehmen. Im Übrigen sollten über diesen Personenkreis hinaus die Antragsteller noch eingehender als bisher zu Beginn des Verfahrens über ihre rechtliche Situation und die Verfahrensbestimmungen aufgeklärt werden. Dabei ist vor allem zu berücksichtigen, dass die Asylbewerber mit den deutschen Lebensverhältnissen und dem deutschen Rechtssystem nicht vertraut und daher in besonderer Weise auf Orientierung und Hilfestellung im Asylverfahren angewiesen sind. Wohlfahrtsverbände, die hier schon bisher in gewissem Umfang tätig sind, könnten dazu verstärkt herangezogen werden.

Die Prozessbeteiligung des Bundesamts beschränkt sich gegenwärtig im Wesentlichen auf die Übersendung der Behördenakten und einen formularmäßigen Klageabweisungsantrag. Stellungnahmen zu neuen Tatsachen oder rechtlichen Gesichtspunkten sind die Ausnahme. Eine ergänzende Aktenübersendung erfolgt erst auf Anforderung durch das Gericht. In der

mündlichen Verhandlung ist das Bundesamt nur sehr selten vertreten. Falls der Prozessreferent des Bundesamts ausnahmsweise zur mündlichen Verhandlung erscheint, ist er nicht identisch mit dem Einzelentscheider, der den Asylantrag abgelehnt hat. Wegen der Weisungsunabhängigkeit des Einzelentscheiders kann der Prozessvertreter ohne Abstimmung mit diesem regelmäßig nicht die Entscheidung des Bundesamts zu Gunsten des Asylbewerbers abändern. Eine effektive Präsenz des Bundesamts in der mündlichen Verhandlung würde zur Verfahrensbeschleunigung beitragen, bei einer neuen Beurteilung der Sachlage unter Umständen auch zu einer einvernehmlichen Verfahrenserledigung, ohne dass es noch eines Urteils bedarf. Dies setzt voraus, dass der Vertreter des Bundesamts sachkundig ist, den Kläger gezielt befragen kann und befugt ist, die Entscheidung des Bundesamts gegebenenfalls zu korrigieren und den Asylbewerber dadurch klaglos zu stellen.

Zur Beschleunigung würde auch eine das Gerichtsverfahren begleitende Sachverhaltsaufklärung beitragen, wenn neue Tatsachen vorgetragen werden. Das Bundesamt hätte dann im Rahmen seiner Prozessförderungs- und Mitwirkungspflicht die Möglichkeit, ergänzendes Faktenmaterial rasch in den Prozess einzuführen, wie dies im Asylprozess auf Klägerseite üblich und auch bei allgemeinen Verwaltungsstreitsachen Behördenpraxis ist.

Hingegen hat die Kommission davon abgesehen, die Einführung einer Befugnis der Gerichte zu empfehlen, Verfahren wieder an das Bundesamt zurück zu verweisen. Dem korrigierenden Effekt einer solchen Verfahrensweise auch für die künftige Behördenpraxis stünde die Verfahrensverzögerung entgegen, die sich aus einer solchen Rückverweisung in das Verwaltungsverfahren mit anschließender erneuter Klage ergäbe. Weil die Feststellung von Aufklärungsmängeln regelmäßig eine intensive Prüfung des Sachverhalts voraussetzt, wäre der Beschleunigungseffekt auch für das aktuelle Gerichtsverfahren, das mit der Zurückverweisung an das Bundesamt enden würde, häufig gering.

Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Gerichte

Ein weiterer Schwerpunkt der Empfehlungen betrifft die Verbesserung der Ausstattung der Verwaltungsgerichte in personeller und sachlicher Hinsicht. Eine angemessene Personalausstattung der Gerichte ist entscheidend für die Verkürzung der Verfahrensdauer. Die Personalsituation stellt sich in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich dar. Dort, wo in Zeiten hoher Zugangszahlen das richterliche und nichtrichterliche Personal an den Verwaltungsgerichten rechtzeitig und wirksam aufgestockt worden ist, wie zum Beispiel in Bayern, ist ein Rückgang der durchschnittlichen Verfahrensdauer festzustellen. Entscheidende Voraussetzung für die Erreichung des Ziels, die Asylverfahren in der Masse der Fälle auf eine Gesamtdauer von einem Jahr zu beschleunigen, ist der Abbau der bereits vorhandenen Altfälle, die nicht nur in ihrer Zahl, sondern auch in ihrem Schwierigkeitsgrad die Arbeitskraft der Gerichte weitgehend binden und dadurch den Spielraum für die zügige Bearbeitung neu eingehender Klagen einengen. Aufgabe der für die Verwaltungsgerichtsbarkeit zuständigen Landesministerien ist es deshalb, dort, wo die Rückstände in der Fallbearbeitung auf eine ungenügende Personalausstattung der Gerichte zurückzuführen sind, das richterliche und nichtrichterliche Personal entsprechend aufzustocken. Und in den Bundesländern, in denen ein Abbau von Richterstellen in Betracht kommt, sollte dieser verzögert zum

Rückgang der Eingangszahlen erfolgen. Richterstellen, die an den Oberverwaltungsgerichten abgebaut werden, sollten für eine begrenzte Zeit zunächst auf die Verwaltungsgerichte verteilt werden.

Eine dem aktuellen Stand der Technik entsprechende Computer-Ausstattung des Richter-Arbeitsplatzes mit der Möglichkeit eines elektronischen Online-Zugriffs auf Datenbanken ist eine weitere wesentliche Bedingung für kürzere Bearbeitungszeiten. Der hierzu in einzelnen Bundesländern erreichte Standard ist bundesweit umzusetzen. Eine solche Ausstattung des Richter-Arbeitsplatzes muss einhergehen mit der Schaffung einer zentralen Dokumentationsstelle für Asylfakten. Gegenwärtig werden Dokumente mit Asylfakten in getrennten Datenbanken (ASYLIS, ASYLFAKT, JURIS) auf verschiedene Weise und mit unterschiedlichem Umfang erfasst. Durch eine zentrale Dokumentationsstelle für sämtliche Asylfakten (insbesondere zu politischen, ethnischen und religiösen Verhältnissen im Herkunftsland) könnte die Qualität der richterlichen Entscheidungen mit der dann gegebenen breiteren Informationsbasis gesteigert werden. Die Konzentration auf die Recherche in *einer* Datenbank, verbunden mit der Möglichkeit des unmittelbaren elektronischen Online-Zugriffs vom Richter-Arbeitsplatz aus, würde den Rechercheaufwand minimieren und die Bearbeitung beschleunigen. Ein mögliches Modell hierfür stellt die ASYLIS-Kooperation der bayerischen Verwaltungsgerichtsbarkeit mit dem Bundesamt dar.

Daneben sollte in der Praxis getestet werden, inwieweit sich aus der Bildung eines Sachverständigen-Pools für einzelne Herkunftsländer weitere Beschleunigungseffekte ergeben. Im Regelfall holen die Gerichte schriftliche Gutachten und Auskünfte ein, wenn keine entsprechenden Erkenntnisse aus anderen Verfahren vorliegen. Die persönliche Anhörung eines Gutachters ist die Ausnahme. Eine Verkürzung der Verfahrensdauer würde sich vor allem dann ergeben, wenn mit der Ladung von Sachverständigen zur mündlichen Verhandlung die bisherige Praxis der weitgehend schriftlichen, zeitaufwändigen Einholung von Gutachten und Auskünften minimiert werden kann. Voraussetzung ist, dass die Inanspruchnahme der in einem solchen Pool erfassten Sachverständigen keinen Monopol-, sondern Angebots-Charakter hat, die Auswahl und Aufnahme der Sachverständigen durch ein neutrales Gremium erfolgt und jeden Anschein der Parteilichkeit vermeidet. Die Entlastungs- und Beschleunigungsfunktion einer solchen – im Hinblick auf die bisherige Praxis der schriftlichen Gutachtenerstattung – neuen Verfahrensweise sollte zunächst in einem Pilotprojekt in einem Bundesland verifiziert werden.

Ferner sollte geprüft werden, ob von den Verwaltungsgerichten vermehrt Herkunftsländer-Informationen unmittelbar von anderen Auskunftstellen als dem Auswärtigen Amt eingeholt werden können. Gegenwärtig ist die Einholung von Auskünften über das Auswärtige Amt, an das sich die Verwaltungsgerichte in erster Linie wenden, sehr zeitaufwändig. In einem unmittelbaren Kontakt der Gerichte mit den Auslandsvertretungen sieht die Kommission keine Lösung dieses Problems, weil eine nachrichtendienstliche Überwachung offener Kommunikationswege möglicherweise Gefährdungsmomente schaffen könnte. Hingegen könnte die Einholung von einzelfallbezogenen Auskünften unmittelbar bei anderen, über die Situation im Herkunftsland ausreichend kundigen Stellen wesentlich zur Beschleunigung der verwaltungsgerichtlichen Verfahren beitragen.

Beibehaltung des fakultativen Einzelrichters

Nach der gegenwärtigen Rechtslage entscheidet anstelle der Kammer der Einzelrichter über eine Asylklage, wenn ihm die Kammer den Rechtsstreit zur Entscheidung übertragen hat („fakultativer Einzelrichter"). Die Forderung nach der Einführung des „obligatorischen Einzelrichters" geht dahin, dass über *alle* Asylklagen der Einzelrichter entscheidet. Diesem Vorschlag ist die Kommission nicht gefolgt. Gegenwärtig werden bundesweit durchschnittlich 82,9 Prozent der Hauptsacheverfahren auf Einzelrichter übertragen. Damit sind die Vorteile des Kammer- und Einzelrichterprinzips in der Praxis bereits miteinander verbunden. Die Kammer entlastet mit ihren Leitentscheidungen den Einzelrichter und bildet gleichzeitig den Rahmen für dessen Entscheidungen. Durch diese rationelle und damit auch der Beschleunigung dienende Verfahrensweise wird die weitere Zersplitterung der Rechtsprechung verhindert und für ein notwendiges Maß an Rechtssicherheit, Kontinuität und Voraussehbarkeit der Asylrechtsprechung gesorgt. Zudem würden Akzeptanzprobleme entstehen, wenn – wie das bei der Einführung des obligatorischen Einzelrichters der Fall wäre – die Mitwirkung ehrenamtlicher Richter im Asylgerichtsverfahren völlig ausgeschlossen würde.

Keine obligatorischen Asylkammern und zentralisierten Spruchkörper

In einer Verpflichtung zur Schaffung reiner Asylkammern sieht die Kommission ebenfalls keinen Beschleunigungseffekt. In der Praxis sind „gemischte", auch für allgemeine Verwaltungsstreitsachen zuständige Kammern üblich, die auf bestimmte Herkunftsländer spezialisiert sind. Dies hat gerade auch unter dem Aspekt der Verfahrensbeschleunigung Vorteile gegenüber reinen, ausschließlich auf Asylsachen spezialisierten Kammern. Gemischte Kammern fördern durch eine breitere Verteilung der Asylsachen die Spezialisierung auf bestimmte Herkunftsländer, haben bei der Anpassung an die Entwicklung der Eingangszahlen eine größere Flexibilität und führen zu einer breiteren Erfahrungsbasis der Richter.

Dies entspricht auch den praktischen Erfahrungen, die in einigen Bundesländern dazu geführt haben, reine Asylkammern wieder abzuschaffen. In Rheinland-Pfalz, dem Land mit den im Durchschnitt kürzesten Verfahrenslaufzeiten, gibt es keine einzige reine Asylkammer. Auch Sachsen-Anhalt, ein Bundesland mit ebenfalls geringer durchschnittlicher Verfahrensdauer, verfügt über gemischte Kammern, während andererseits Berlin, das Bundesland mit der längsten durchschnittlichen Verfahrensdauer in Asylsachen, auch reine Asylkammern kennt.

Die Kommission hat ferner davon abgesehen, die Ausweitung bzw. Übertragung des „Thüringer Modells", d.h. die Einrichtung zentralisierter Spruchkörper zu bestimmten Herkunftsländern, zu empfehlen. Dem „Thüringer Modell" liegt die spezifische, durch die Schließung von Außenstellen des Bundesamtes bedingte Situation in Thüringen zu Grunde, die bei einer pauschalen Übertragung einen Synergieeffekt zweifelhaft erscheinen lässt. Eine schnelle Ermittlung der Fakten bei Einzelfällen aus Ländern mit geringen Eingangszahlen sollte vor allem durch die Konzentration länderspezifischer Informationen in der empfohlenen zentralen Asyldatenbank erfolgen. Vereinfachungs- und Entlastungseffekte können auch ohne eine Änderung der gesetzlichen Zuständigkeitsregelung dadurch erreicht werden, dass Asylbewerber aus solchen Herkunftsländern nur auf einige wenige Aufenthaltsorte verteilt werden.

Keine Beschränkung des Instanzenzuges

Die Kommission hat sich eingehend mit den Vorschlägen zu einer Beschränkung des Instanzenzuges befasst. Die Möglichkeit, Gerichte über mehrere Instanzen hinweg anrufen zu können, ist verfassungsrechtlich nicht geboten. Die Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG verlangt die Gewährleistung des Zugangs zu einem Richter, hindert den Gesetzgeber jedoch nicht, den bestehenden Instanzenzug zu verkürzen oder von vornherein nur eine gerichtliche Instanz vorzusehen. Dementsprechend beschränkt sich der Rechtsschutz in den Fällen, in denen die Klage als offensichtlich unzulässig oder offensichtlich unbegründet abgewiesen wird, und bei Eilentscheidungen in Asylsachen bereits gegenwärtig auf eine Instanz (§ 78 Abs. 1, § 80 AsylVfG).

Die Kommission ist zu dem Ergebnis gelangt, dass die Revisionsinstanz unverzichtbar ist, andererseits aber nicht ausreicht, um die erforderliche Rechtseinheit zu gewährleisten. Die Wahrung der Rechtseinheit hat in Asylsachen bereits deshalb besonderes Gewicht, weil diese Rechtssachen weit überwiegend durch Einzelrichter entschieden werden und insbesondere für die Beurteilung gruppenspezifischer Gefährdungslagen obergerichtliche Leitentscheidungen erforderlich sind, um eine Zersplitterung der Entscheidungspraxis zu vermeiden. Bei einer Abschaffung der Berufungsinstanz müsste die Revisionsinstanz, die auf die Klärung von Rechtsfragen beschränkt ist, die Verfahren zur weiteren Sachaufklärung an die Verwaltungsgerichte zurückverweisen mit der Folge einer – kontraproduktiven – Verlängerung der Verfahrensdauer. Ober- und höchstrichterliche Vorgaben entlasten daher die Verwaltungsgerichte und sind damit auch unter dem Gesichtspunkt der Verfahrensbeschleunigung vorteilhaft, abgesehen davon, dass die Bedeutung der Entscheidung für die Betroffenen gegen eine weitere Einschränkung der Nachprüfbarkeit verwaltungsgerichtlicher Urteile in Asylsachen spricht.

Im Übrigen ist bei einer Beschränkung des Instanzenzuges davon auszugehen, dass das Bundesverfassungsgericht übermäßig in Anspruch genommen wird. Dies würde zu einer erheblichen Belastung des Bundesverfassungsgerichts führen und oftmals zu einer faktischen Verfahrensverlängerung, die ebenfalls nicht mit dem Ziel einer Straffung der Asylverfahren vereinbar ist.

Die Zurückverweisung eines Verfahrens durch das Oberverwaltungsgericht an das Verwaltungsgericht hat ebenfalls keinen verfahrensbeschleunigenden Effekt. Zudem wäre die praktische Bedeutung einer solchen Rechtsänderung denkbar gering. In allgemeinen Verwaltungsstreitsachen wurde zum Beispiel 1998 von der Zurückverweisungsmöglichkeit nur in 0,1 Prozent der Berufungsverfahren Gebrauch gemacht. Die Verkürzung der bereits bisher nur zweiwöchigen Antragsfrist für die Berufungszulassung (§ 78 Abs. 4 Satz 1 AsylVfG) führt schon wegen der damit verbundenen Einschränkung für die Rechtsverfolgung nicht weiter.

Die Kommission beschränkt sich daher für den Bereich der Rechtsmittelverfahren auf die Empfehlung, zur Beschleunigung des Berufungsverfahrens eine Entscheidungsfrist von zwei Monaten einzuführen, innerhalb der das Oberverwaltungsgericht über die Zulassung der Berufung zu entscheiden hat. Diese Frist kann bei Vorliegen besonderer Umstände einmal um einen weiteren Monat verlängert werden.

Zur Beschleunigung der Asylverfahren empfiehlt die Kommission aufgrund dieser Erwägungen:

- **Die Verwaltungsgerichte sollten durch Gesetz verpflichtet werden, innerhalb von sechs Monaten nach Klageerhebung mündlich zu verhandeln. In besonders begründeten Fällen kann diese Frist einmal um drei Monate verlängert werden.**
- **Die Verwaltungsgerichte müssen, um sich verstärkt auf ihre Kernaufgabe der Kontrolle der Behördenentscheidungen konzentrieren zu können, von der Aufarbeitung von Defiziten des Verwaltungsverfahrens entlastet werden. Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge sollte deshalb die Sachverhaltsaufklärung im Verwaltungsverfahren intensivieren sowie die Begründung der Bescheide verbessern und dadurch die Verwaltungsgerichte in die Lage versetzen, vermehrt von der Möglichkeit der Bezugnahme auf die Feststellungen und die Begründung des Bescheids des Bundesamtes Gebrauch zu machen. Traumatisierte Personen sollten vor der Anhörung auf das Verwaltungsverfahren vorbereitet werden. Im Übrigen sollten die Antragsteller zu Beginn des Verfahrens noch eingehender als bisher über ihre rechtliche Situation und die Verfahrensbestimmungen aufgeklärt werden.**
- **Die Präsenz des Bundesamtes in der mündlichen Verhandlung vor den Verwaltungsgerichten sollte deutlich erhöht werden. Die Prozessvertretung sollte durch einen sachkundigen und entscheidungsbefugten Vertreter des Bundesamtes erfolgen.**
- **Das Bundesamt sollte auch während des anhängigen verwaltungsgerichtlichen Verfahrens bei neuem Klagevorbringen durch eine verfahrensbegleitende Sachverhaltsaufklärung tätig werden.**
- **Dort, wo die Rückstände in der Fallbearbeitung auf eine ungenügende Personalausstattung zurückzuführen sind, sollte das richterliche und nichtrichterliche Personal an den Verwaltungsgerichten aufgestockt werden. Der Abbau von Richterstellen sollte nur verzögert in einer Art Nachlauf zum Rückgang der Eingangszahlen erfolgen. Richterstellen, die bei den Oberverwaltungsgerichten abgebaut werden, sollten für eine begrenzte Zeit den Verwaltungsgerichten zugewiesen werden.**
- **Der Richter-Arbeitsplatz sollte bundesweit standardmäßig über eine dem aktuellen Stand der Technik entsprechende IT-Ausstattung verfügen mit der Möglichkeit eines elektronischen Online-Zugriffs auf Datenbanken.**
- **Bundesweit sollte eine zentrale Dokumentationsstelle für Asylfakten geschaffen werden, auf welche die Gerichte vom Richter-Arbeitsplatz aus elektronisch online zugrei-**

fen können. Hierzu sollten die Erfahrungen in der ASYLIS-Kooperation zwischen der bayerischen Verwaltungsgerichtsbarkeit und dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge ausgewertet werden.

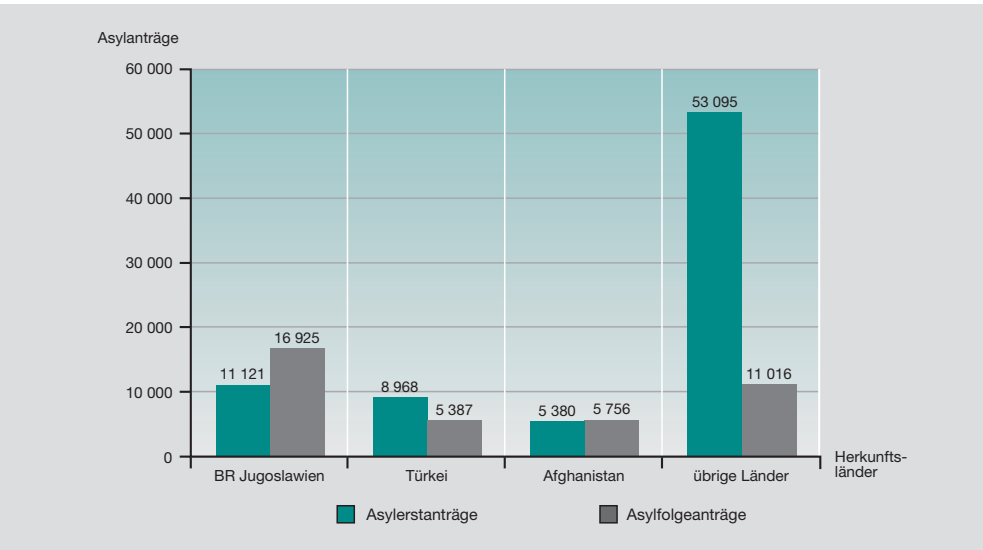
- **In einem Pilotprojekt sollte in einem Bundesland verifiziert werden, inwieweit sich aus der Bildung eines Sachverständigen-Pools für einzelne Herkunftsländer ein Entlastungs- und Beschleunigungseffekt für die Verwaltungsgerichte ergibt.**
- **Es sollte geprüft werden, ob von den Verwaltungsgerichten vermehrt Herkunftsländer-Informationen unmittelbar von anderen Auskunftstellen als dem Auswärtigen Amt eingeholt werden können.**
- **Die Oberverwaltungsgerichte sollten verpflichtet werden, innerhalb von zwei Monaten über die Zulassung der Berufung in Asylsachen zu entscheiden, mit einmaliger Verlängerungsmöglichkeit dieser Frist in besonders begründeten Fällen um einen weiteren Monat.**

1.3 Neuregelung des Folgeantragsverfahrens

Die Praxis der Folgeantragstellung

Für die Asylverfahren sind nicht nur die erstmals nach der Einreise gestellten Asylanträge von Bedeutung, sondern gerade auch die Folgeanträge, mit denen unanfechtbar abgelehnte Asylbewerber erneut ihre Anerkennung als Asylberechtigte beantragen. Jeder dritte der im Jahr 2000 gestellten Asylanträge war ein Folgeantrag. Im Jahr 2000 wurden etwa 72 Prozent der Folgeanträge von abgelehnten Asylbewerbern aus der Türkei, der Bundesrepublik Jugoslawien und Afghanistan gestellt, wobei für die beiden letztgenannten Herkunftsländer die Zahl der Folgeanträge die der Erstanträge sogar übersteigt.

Abb. III.4: Asylerstanträge und Asylfolgeanträge im Vergleich, BR Jugoslawien, Türkei, Afghanistan, übrige Herkunftsländer 2000



Grafik erstellt nach Daten des BAFl

Die Folgeantragstellung kann durch eine neue Entwicklung im Herkunftsstaat, durch neue Beweise oder eine neue Rechtslage nach dem unanfechtbaren Abschluss des Erstverfahrens veranlasst sein. So kam es im Jahre 1999 zu einem starken Anstieg von Asylfolgeverfahren von Kosovo-Albanern. Auch afghanische Asylbewerber haben seit August 2000 als Reaktion auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in großer Zahl Folgeanträge gestellt, weil sie sich nunmehr gute Anerkennungschancen erhoffen. Vielfach wird das Folgeantragsverfahren jedoch allein dazu genutzt, um trotz der Ablehnung des Asylantrags im vorangegangenen Verfahren der Abschiebung zu entgehen und den Aufenthalt in Deutschland zu verlängern, und zwar ohne, dass der Asylbewerber zwischenzeitlich ausgereist wäre oder tatsächlich neue Asylgründe vorliegen.

Es ist zu beobachten, dass Asylbewerber aus einigen Herkunftsländern, die unverfolgt aus ihrem Heimatland ausgereist und deshalb im Erstverfahren unanfechtbar abgelehnt worden sind, oftmals in Deutschland exilpolitisch tätig werden, um sich erst auf diese Weise der Gefahr einer politischen Verfolgung auszusetzen und dadurch einen Nachfluchtgrund selbst zu schaffen. Mitunter werden dazu mehrere Folgeanträge hintereinander geschaltet und die exilpolitischen Aktivitäten von der bloßen Teilnahme an Demonstrationen bis hin zu namentlich gekennzeichneten Leserbriefen und Interviews in den Medien gesteigert.

Mit einem Folgeantrag war jedoch nur ein sehr geringer Anteil der Asylbewerber erfolgreich. Im Jahr 2000 wurden lediglich 2,1 Prozent der Folgeantragsteller vom Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge als Asylberechtigte oder Flüchtlinge im Sinne des § 51 Abs. 1 AuslG in einem solchen „erneuten Anlauf“ anerkannt. Allerdings ist damit zu rechnen, dass im Licht der aktuellen höchstrichterlichen Rechtsprechung eine größere Zahl afghanischer Folgeantragsteller Erfolg haben wird.

Der Umstand, dass Folgeanträge überwiegend von Personen gestellt werden, die nach Abschluss des Erstverfahrens nicht ausgereist sind, deutet darauf hin, dass die hohe Zahl solcher weiteren Asylanträge Symptom eines ganz anderen Problems sind, nämlich des Vollzugsdefizits bei der Rückführung.

Die verfahrensrechtliche Problematik

Für die Folgeanträge hat der Gesetzgeber ein besonderes Verfahren eingeführt. Ein solcher erneuter Asylantrag ist nur beachtlich, wenn der Asylbewerber neue Beweise für seine Verfolgung vorlegt oder eine neue Sach- oder Rechtslage schlüssig vorträgt. Er muss diesen Antrag innerhalb einer Frist von drei Monaten nach Kenntnis der neuen Umstände stellen und darf auch keine Möglichkeit gehabt haben, diese Umstände im früheren Verfahren geltend zu machen.

Dabei besteht jedoch die verfahrensrechtliche Problematik, dass die gegenwärtige gesetzliche Regelung, die eigentlich das Ziel eines gegenüber dem Erstverfahren strafferen und beschleunigten Verfahrens verfolgt, höchst kompliziert ist und zahlreiche Probleme aufwirft. Sie unterscheidet danach, ob der Folgeantrag innerhalb oder nach Ablauf von zwei Jahren nach Vollziehbarkeit der im Erstverfahren ergangenen Abschiebungsandrohung gestellt wird (§ 71 Abs. 5 AsylVfG). Wurde der Folgeantrag nach Ablauf dieser Frist gestellt und hat er keinen Erfolg, setzt die Vollziehung der Abschiebung voraus, dass eine neue Abschiebungsandrohung erlassen wird,

die an die Stelle der Abschiebungsandrohung aus dem früheren Asylverfahren tritt. Durch den Bescheid des Bundesamtes wird die Ablehnung des Folgeantrags dem Antragsteller bekannt gemacht, der dann innerhalb einer Woche die Möglichkeit hat, Klage zu erheben.

Nur dann, wenn der Folgeantrag innerhalb der Zwei-Jahres-Frist gestellt wird, kann bei Erfolglosigkeit des neuen Antrags für die Abschiebung auf die Abschiebungsandrohung aus dem vorhergehenden Asylverfahren zurückgegriffen werden. Die Ausländerbehörde kann dann die Abschiebung einleiten, sobald sie vom Bundesamt die Mitteilung erhalten hat, dass kein weiteres Asylverfahren durchgeführt wird. In diesen Fällen kann die Abschiebung durchgeführt werden, bevor dem Antragsteller oder seinem Anwalt die ablehnende Entscheidung bekannt gemacht worden ist. Oft bleibt der Antragsteller darüber zunächst im Ungewissen und erfährt davon erst bei der Abschiebung. Gelingt es dem Antragsteller bzw. seinem Anwalt in einer solchen Situation, das Verwaltungsgericht noch vor der Abschiebung zu erreichen, besteht für den Richter oftmals keine Möglichkeit mehr, rechtzeitig die Verfahrensakten beizuziehen und auszuwerten. Der Antragsteller selbst ist, solange er die Gründe für die Wertung seines Folgeantrags als unbeachtlich durch das Bundesamt nicht kennt, nicht in der Lage, hierauf einzugehen. Hinzu kommt die Unsicherheit, ob er sich gegen die Ausländerbehörde wenden muss, die ihm bei der Abschiebung unmittelbar gegenüber tritt, oder gegen das Bundesamt, das die Entscheidung über die Unbeachtlichkeit des Folgeantrags getroffen und diese Entscheidung verwaltungsintern der Ausländerbehörde mitgeteilt hat.

Um in dieser rechtsstaatlich unbefriedigenden Situation dem Verfassungsgebot effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) Rechnung zu tragen, haben die Verwaltungsgerichte unterschiedliche Konstruktionen für den vorläufigen Rechtsschutz entwickelt, die zu einer Zersplitterung der Rechtsprechung mit zahlreichen Rechtsschutzvarianten geführt haben. Zudem kann die rudimentäre Faktenbasis, auf die der Richter bei seiner Eilentscheidung häufig angewiesen ist, dazu führen, dass er dem Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz stattgibt und mitunter den abgelehnten Asylbewerber unmittelbar vor der Abschiebung buchstäblich aus dem Flugzeug holen lässt, sich aber im nachfolgenden Hauptsacheverfahren nach Beiziehung der Behördenakten und der Anhörung des Folgeantragstellers herausstellt, dass die Klage – möglicherweise sogar „offensichtlich“ – unbegründet ist.

Lösungsansatz

Der Lösungsansatz der Kommission geht davon aus, dass die Zahl der unbeachtlichen Folgeanträge reduziert werden muss, andererseits aber auch die Situation der Antragsteller mit beachtlichen neuen Gründen zu verbessern ist. Maßnahmen zur Einschränkung von Nachfluchtaktivitäten versprechen wenig Erfolg. Der grundsätzliche Ausschluss einer Asylgewährung bei selbstgeschaffenen Nachfluchtgründen entspricht bereits der geltenden Rechtslage (§ 28 AsylVfG). Der gesetzgeberische Spielraum für eine weitere materielle Beschränkung der Folgeantragstellung ist schon dadurch eingeschränkt, dass die Genfer Konvention auch in diesen Fällen die Abschiebung in den Herkunftsstaat verbietet.

Die Empfehlungen konzentrieren sich deshalb auf das Verfahren. Die Kommission ist der Auffassung, dass Detailänderungen der gegenwärtigen Rechtslage nicht zu einer sachgerechten Problemlösung führen, sondern

dass aus Gründen der Effektivität, Transparenz und Rechtsstaatlichkeit eine Neuregelung des Folgeantragsverfahrens erforderlich ist.

Weil dem Folgeantrag bereits ein Verwaltungsverfahren und regelmäßig ein verwaltungsgerichtliches Verfahren vorangegangen ist, in denen bestandskräftig entschieden worden ist, dass der Antragsteller keinen Anspruch auf Asyl und auch keinen Anspruch auf den Flüchtlingsstatus nach § 51 Abs. 1 AuslG hat, darf sich aus der verfahrensrechtlichen Ausgestaltung kein Anreiz ergeben, das Folgeantragsverfahren zur Verlängerung des Aufenthalts zu missbrauchen. Deshalb sollte die Drei-Monats-Frist, innerhalb der nach der gegenwärtigen Rechtslage Wiederaufgreifensgründe vorgetragen werden können, verkürzt werden, zumal es ein Indiz für eine Verfolgungsfurcht ist, wenn neue Umstände, auf die sich diese Verfolgungsfurcht stützt, zeitnah geltend gemacht werden. Verspätet vorgebrachte Wiederaufgreifensgründe sollten strikt ausgeschlossen werden, mit Ausnahme einzig der Fälle schuldloser Fristversäumung und unter Berücksichtigung der entsprechenden Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, des Bundesverfassungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.

Die Kommission sieht keine sachliche Rechtfertigung dafür, dass das Folgeantragsverfahren unterschiedlich ausgestaltet ist, je nachdem ob die Antragstellung vor oder nach der Zäsur der Zwei-Jahres-Frist erfolgt. Sie empfiehlt daher, diese Zwei-Jahres-Frist zu beseitigen, auf die bisher die Vollziehbarkeit der Abschiebungsandrohung begrenzt ist, und damit grundsätzlich einen Vollzug der Abschiebungsandrohung ohne Rücksicht auf den Zeitablauf zu ermöglichen. Danach bleibt die unanfechtbare Abschiebungsandrohung aus dem Erstverfahren wirksam, und zwar unabhängig davon, zu welchem Zeitpunkt ein Folgeantrag gestellt wird.

Der Antragsteller muss möglichst frühzeitig über die Einschätzung seines Folgeantrags durch die Behörde informiert werden, damit er nicht bis zur Durchführung der Abschiebung im Ungewissen bleibt, ob sein Asylantrag als unbeachtlich gewertet worden ist. Gleichzeitig muss verhindert werden, dass durch eine Abschiebung vor einer Prüfung des Antragsvorbringens vollendete, nicht wieder rückgängig zu machende Tatsachen geschaffen werden und der Antragsteller dadurch in Gefahr gebracht wird. Die Kommission empfiehlt deshalb die Verpflichtung des Bundesamts, unverzüglich nach Aufnahme des Asylfolgeantrags zu entscheiden, ob die Abschiebung bis zur Entscheidung über den Antrag auf Wiederaufgreifen des Asylverfahrens aufgeschoben wird oder nicht. Darüber ist dem Antragsteller eine schriftliche, mit Gründen versehene Bescheinigung zu erteilen. Bis zur Erteilung dieser Bescheinigung darf der Antragsteller nicht abgeschoben werden. Durch eine solche Befugnis und Verpflichtung, von Amts wegen tätig zu werden, würde man einerseits den Fällen gerecht werden, in denen ein Wiederaufgreifen des Verfahrens in Betracht kommt und deshalb jedenfalls bis zur Prüfung des neuen Vorbringens und der Entscheidung über den Folgeantrag Schutz vor Abschiebung erforderlich ist. Andererseits würde eine solche Verfahrensweise aber auch in offensichtlich unbeachtlichen Fällen die Abschiebung nicht verzögern, da die Folgeantragstellung keine über die Zeit bis zu dieser vom Bundesamt unverzüglich zu treffenden Entscheidung hinausgehende aufschiebende Wirkung entfalten könnte.

Die Bescheinigung des Bundesamts versetzt den Antragsteller in die Lage, beim Verwaltungsgericht vorläufigen Rechtsschutz zu beantragen, wenn die Behörde nicht den Aufschub der Abschiebung angeordnet hat. Für die Prüfung durch das Verwaltungsgericht ist es notwendig, dass dieser Be-

scheinigung eine Ausfertigung der Antragsniederschrift beigefügt wird. Dadurch wären die Verwaltungsgerichte in die Lage versetzt, an Hand der Antragsniederschrift die Beachtlichkeit des Folgeantrags summarisch zu prüfen. Damit würden künftig die Fälle vermieden, in denen das Gericht ohne jedwede Unterlagen entscheiden muss, weil diese wegen der Eilbedürftigkeit der Sache nicht mehr rechtzeitig beigezogen werden können. Legt der Antragsteller die Bescheinigung des Bundesamtes und die Ausfertigung der Antragsniederschrift nicht vor, geht dies zu seinen Lasten.

Die Kommission empfiehlt, das Folgeantragsverfahren unter den Aspekten der Effektivität, Transparenz und Rechtsstaatlichkeit neu zu regeln. Die Neuregelung sollte sich an den folgenden Prinzipien orientieren:

- **Die Frist für den Vortrag neuer Umstände und Beweismittel sollte verkürzt werden, mit strikter Präklusion verspätet vorgebrachter Wiederaufgreifensgründe.**
- **Die Zwei-Jahres-Frist, auf die bisher die Vollziehbarkeit der Abschiebungsandrohung aus dem früheren Verfahren begrenzt ist, sollte beseitigt werden und damit grundsätzlich ein Vollzug der Abschiebungsandrohung des Bundesamts ohne Rücksicht auf den Zeitablauf ermöglicht werden.**
- **Das Bundesamt sollte verpflichtet werden, unverzüglich nach der Aufnahme des Folgeantrags zu entscheiden, ob der Aufschub der Vollziehung aufenthaltsbeendender Maßnahmen bis zur Entscheidung über den Antrag auf Wiederaufgreifen des Asylverfahrens angeordnet wird. Über die Entscheidung, ob ein solcher Aufschub angeordnet oder versagt wird, ist dem Antragsteller eine schriftliche Bescheinigung mit einer Ausfertigung der Antragsniederschrift zu erteilen. Bis zur Erteilung dieser Bescheinigung darf die Abschiebung nicht vollzogen werden.**

1.4 Abschaffung des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten und der Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider

Die Kommission hat sich auch mit der Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider des Bundesamtes und der damit in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Beteiligungs- und Rechtsmittelbefugnis des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten beschäftigt.

Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider

Über den Asylantrag befindet der so genannte Einzelentscheider. Er ist hierbei ausschließlich an Recht und Gesetz gebunden. Weisungen von Vorgesetzten sind unzulässig.

Die Weisungsunabhängigkeit umfasst die Entscheidung über den Asylantrag und das Vorliegen eines Abschiebungsverbotes nach § 51 Abs. 1 AuslG. Sie soll das Asylrecht von politischen Einflussnahmen freihalten und sicherstellen, dass Asylentscheidungen ausschließlich nach Maßgabe der hierfür vorgesehenen gesetzlichen Grundlagen getroffen werden.

Die Weisungsunabhängigkeit stößt jedoch auf verschiedene Bedenken. So birgt sie die Gefahr einer uneinheitlichen Entscheidungspraxis des Bundesamtes, weil vergleichbare Sachverhalte von verschiedenen Einzelentscheidern unterschiedlich beurteilt werden. Mit der Weisungsfreiheit hat sich die Exekutive die Möglichkeit genommen, von ihr als solche eingeschätzte Fehlentwicklungen selbst zu korrigieren; sie kann dies nur über Klagen des Bundesbeauftragten vor den Verwaltungsgerichten erreichen. Dies verzögert die Verfahren, belastet Behörden und Gerichte und ist für die – vom Bundesamt bereits anerkannten – Antragsteller sehr belastend. Die Weisungsungebundenheit lässt zumindest auch die Interpretation zu, dass sich die Politik unter Hinweis auf die Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider ihrer Verantwortung in diesem Bereich entziehen will. Auf die Weisungsfreiheit sollte daher verzichtet werden.

Die Weisungsgebundenheit der Entscheider nimmt die politisch Verantwortlichen in die Pflicht. Sie führt dazu, dass anerkennende Bescheide des Bundesamtes das Verfahren grundsätzlich zum Abschluss bringen. Die anerkannten Asylbewerber haben dadurch schneller Gewissheit darüber, dass sie politisches Asyl oder Abschiebungsschutz erhalten. Darüber hinaus werden die Verfahrenslaufzeiten verkürzt und Behörden und Verwaltungsgerichte entlastet.

Dass die Weisungsfreiheit nicht notwendiger Bestandteil des Asylverfahrens ist, zeigt der europäische Vergleich. In vielen europäischen Ländern wie den Niederlanden, Frankreich, Österreich, Schweden und der Schweiz sind die Entscheider weisungsgebunden.

Bundesbeauftragter für Asylangelegenheiten

Der Bundesbeauftragte stellt ein Gegengewicht zur Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider dar. Er ist gegenüber dem Bundesministerium des Innern weisungsgebunden und soll auf eine einheitliche Entscheidungspraxis des Bundesamtes und der Gerichte hinwirken. Zu diesem Zweck kann er gegen Entscheidungen des Bundesamtes wie auch der Verwaltungsgerichte Rechtsmittel einlegen, um grundsätzliche Rechts- und Tatsachenfragen einer ober- bzw. höchstrichterlichen Klärung zuzuführen, die von den Einzelentscheidern und den Verwaltungsgerichten in ihrer Entscheidungspraxis berücksichtigt wird.

Aufgrund seiner begrenzten personellen Kapazität hat sich der Bundesbeauftragte bislang auf das selektive Aufgreifen einzelner Entscheidungen beschränkt. Dabei hat er fast ausnahmslos nur gegen Anerkennungsbescheide des Bundesamtes und nur selten zu Gunsten der Antragsteller Rechtsmittel eingelegt.

Mit dem Wegfall der Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider wird der Bundesbeauftragte entbehrlich, da die Exekutive selbst auf eine einheitliche Entscheidungspraxis der Einzelentscheider hinwirken kann und diese nicht mehr durch die Gerichte überprüfen lassen muss. Das Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) stellt daneben mit den Vorschriften über Erlöschen sowie Widerruf und Rücknahme ein hinreichendes Instrumentarium zur Verfügung, um auf eine Veränderung der Sach- bzw. Rechtslage reagieren zu können.

Das Amt des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten und die Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider sollten abgeschafft werden.

Maßnahmen gegen unberechtigten Aufenthalt

1.5 Asylmissbrauch

Das Wort „Asylmissbrauch“ fällt ein ethisch begründetes Negativurteil. Der Begriff ist umfassend und pointiert, zugleich griffig, aber auch pauschalisierend. Er eignet sich gleichermaßen dazu,

- Asylbewerber, die nicht als politisch Verfolgte anerkannt werden, abzuwerten oder gar zu diffamieren und
- bestimmte missbilligenswerte Verhaltensweisen von Asylbewerbern zutreffend zu charakterisieren.

Außerdem verdeckt diese Wortwahl, dass zu missbilligende Verhaltensweisen nicht nur bei Asylbewerbern, sondern auch bei anderen Zuwanderern auftreten, die sich ihrer Rückführung unzulässigerweise widersetzen, ohne zuvor ein Asylbegehren gestellt zu haben. In diesem Zusammenhang sollte auch nicht ganz übersehen werden, dass die missbräuchliche Inanspruchnahme von Rechten ein allgemeines und kein auf Asylbewerber beschränktes Phänomen ist.

Die Kommission zieht aus der Mehrdeutigkeit des Begriffs Asylmissbrauch jedoch nicht etwa den Schluss, auf ihn zu verzichten. Dies verbietet sich schon, weil er in der öffentlichen und veröffentlichten Meinung sehr verbreitet ist, und weil er – richtig gebraucht – auf eine durchaus existierende Problematik hinweist. Es muss also darum gehen, diesen Begriff hinreichend differenziert zu verwenden.

Eine sinn- und verantwortungsvolle Verwendung verlangt, dass genau und einzelfallbezogen unterschieden wird zwischen dem, was in der Tat einen Missbrauch des Asylrechts darstellt und was nicht. Ein undifferenzierter Gebrauch fügt jenen Unrecht zu, die sich nicht in einer diese Beschreibung rechtfertigenden Weise verhalten. Ein undifferenzierter Gebrauch entwertet die Vokabel als inhaltsleeren „Kampfbegriff“ und nützt damit denen, die sich tatsächlich missbräuchlich verhalten.

Vor allem aber setzt eine wirksame Bekämpfung des Missbrauchs voraus, dass Missbrauchstatbestände präzise benannt werden. Im Gegensatz hierzu unterstellen manche jedem Asylbewerber, dessen Schutzersuchen erfolglos geblieben ist, einen Asylmissbrauch. Eine solche Gleichsetzung von Ablehnungs- und Missbrauchsfällen ist unzulässig.

Missbräuchlich handelt z.B. auch, wer einreist ohne verfolgt worden zu sein und sich, obwohl ihm eine Rückkehr zunächst möglich und zumutbar ist, erst in Deutschland allein deshalb exilpolitisch betätigt, um mittels einer bewusst herbeigeführten Verfolgungsgefahr ein Abschiebungshindernis zu erzwingen. In diesen Fällen scheidet zwar gemäß § 28 AsylVfG eine Anerkennung als Asylberechtigter aus, nicht aber ein Abschiebungsschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention.

Andererseits sind die Gründe für die Abweisung von Asylanträgen so vielfältig, dass abgelehnte Asylbewerber nicht pauschal mit dem Verdikt des Asylmissbrauchs belegt werden dürfen. So mag ein abgelehnter Asylbewerber angesichts erlittener Beeinträchtigungen oder Benachteiligungen in gutem Glauben davon ausgegangen sein, als Schutzberechtigter anerkannt zu werden, wenngleich sich im Asylverfahren herausstellt, dass etwa das

Ausmaß der Verfolgung für eine Anerkennung nicht ausreicht. Auch handelt nicht per se vorwerfbar und damit missbräuchlich, wer ein Asylverfahren betreibt, um sich und seine Familie aus wirtschaftlicher Armut zu befreien.

Vor diesem Hintergrund und mit diesem Vorbehalt muss auch die Asylstatistik gelesen werden. In der öffentlichen Diskussion werden der – unzureichenden – statistischen Datenlage unterschiedlichste Anerkennungs- oder Schutzquoten zwischen etwa drei Prozent bis fast 50 Prozent entnommen; bezüglich der restlichen, abgelehnten Asylbewerber wird Asylmissbrauch z.T. ebenso pauschal unterstellt wie bestritten, z.T. wird in der notwendigen Weise differenziert.

Erstmals für das Jahr 1999 hat das Bundesamt eine Gesamtentscheidungsstatistik ermittelt. In ihr sind alle Entscheidungen des Bundesamtes und der Gerichte berücksichtigt, die 1999 unanfechtbar wurden – unabhängig davon, wann die zugrundeliegenden Asylanträge gestellt wurden.

Tab. III.2: Asylentscheidungen 1999

	Zahl	Quote (in Prozent)
Gesamtzahl der Entscheidungen	158 777	100
Anerkennungen nach Art. 16a GG	10 820	6,8
Gewährung von Abschiebungsschutz nach § 51 Abs. 1 AuslG	14 244	9,0
Abschiebungshindernisse nach § 53 AuslG	8 257	5,2
Ablehnungen	90 142	56,8
Sonstige Verfahrenserledigungen (z.B. Ablehnung von Anträgen auf Durchführung eines Folgeantrags; Einstellung wegen einer Antragsrücknahme)	35 314	22,2

Quelle: BAFl/Datenbank Asylon

Eine Addition der Anerkennungen nach Art. 16 a GG, der Gewährung von Abschiebungsschutz gem. § 51 Abs. 1 AuslG sowie der Feststellung von Abschiebungshindernissen gemäß § 53 AuslG ergibt danach eine „Gesamtanerkennungsquote“ von 20,98 Prozent.

Differenzierung schließt notwendig ein, tatsächlich missbräuchliche Verhaltensweisen auch so zu benennen. Sie lassen sich im Wesentlichen zwei Kategorien zuordnen. Es handelt sich um Fälle, in denen ein unberechtigter Aufenthalt dadurch angestrebt bzw. gesichert werden soll, dass

- die Rechts- und Verfahrensgarantien des Asyl- und Ausländerrechts hierzu zweckentfremdet werden bzw.
- der Ausreisepflicht nicht nachgekommen und eine Abschiebung durch die Antragsteller selbst vereitelt wird.

Am häufigsten treten in der Praxis folgende Missbrauchsfälle auf: Ausländer verschleiern ihre Identität und Staatsangehörigkeit, sie vernichten Passpapiere und Dokumente über den Reiseweg bzw. enthalten diese den Behörden vor oder benutzen gefälschte Dokumente. Das Asylverfahren wird dadurch verschleppt, dass der eigene Asylantrag verzögert, die Asylanträge von Familienangehörigen nur sukzessive oder trotz unveränderter Sachlage Folgeanträge gestellt, möglicherweise sogar mehrere Folgeanträge „hintereinander geschaltet“ werden. Die Asylbewerber wirken (obwohl sie dazu verpflichtet sind) nicht bei der Beschaffung von Passersatzpapieren mit, indem

sie z.B. die von manchen Herkunftsländern geforderte Erklärung verweigern, freiwillig auszureisen. Die Abschiebung wird vereitelt, indem Widerstand dagegen geleistet oder Krankheiten vorgeschoben werden. Ein Missbrauch ist es auch, wenn Folgeanträge unmittelbar vor einer Abschiebung allein zu dem Zweck gestellt werden, den Aufenthalt zu verlängern.

Es müssen daher alle geeigneten und rechtsstaatlichen Anforderungen genügenden Maßnahmen ergriffen werden, wirksam gegen solche Verhaltensweisen vorzugehen. Die Kommission hat jeweils themenbezogen Vorschläge unterbreitet, wie auf missbräuchliches Verhalten reagiert werden sollte (z.B. unter Kap. III 1.3 „Neuregelung des Folgeantragsverfahrens“ bzw. Kap. III 1.6 „Optimierung von Rückkehr und Rückführung“), aber davon unabhängig zusätzliche Empfehlungen formuliert.

Zentrale Sammelstelle für Pässe und Bildabgleich

Immer wieder werden bei verschiedenen Gelegenheiten (z.B. Durchsuchungen) herrenlose ausländische Pässe aufgefunden. Es ist anzunehmen, dass es sich dabei häufig um Pässe von Asylbewerbern handelt, die den Behörden vorenthalten wurden. In Asylverfahren legen etwa 80 Prozent der Antragsteller keine Pässe vor, weil sie solche nicht besitzen oder weil sie sie vernichten bzw. verbergen. Dadurch ist eine zweifelsfreie Identitätsklärung häufig nicht möglich, was wiederum Rückführungen erschwert oder verhindert. Diese Personen könnten teilweise identifiziert und bei Ablehnung ihres Asylantrags auch abgeschoben werden, wenn es möglich wäre, die Informationen in diesen aufgefundenen Pässen mit den im Asyl- bzw. einem anderen ausländerrechtlichen Verfahren gewonnenen Informationen abzugleichen. Voraussetzung hierfür wiederum ist, dass die Daten aus den Pässen zentral erfasst werden und dass den Daten, mit denen sie abgeglichen werden, wahre Angaben zugrunde liegen.

Im Auftrag der Arbeitsgruppe zur Beseitigung von Rückführungsschwierigkeiten prüft die Bund-Länder-Unterarbeitsgruppe „Passersatzpapierbeschaffung“, ob eine solche zentrale Datenerfassung und ihr Abgleich mit anderen Dateien möglich ist. Hierbei hat sich gezeigt, dass die erfassten Daten meist nicht zugeordnet werden können, weil der Inhaber der Personaldokumente entweder kein Verfahren betrieben oder im Verfahren falsche Angaben gemacht hat. Aus diesem Grunde untersucht die Unterarbeitsgruppe derzeit die Möglichkeit eines Telebildverfahrens, das einen Abgleich von Passbildern in Personal- und Reisedokumenten mit den im Rahmen einer erkennungsdienstlichen Behandlung erstellten Fotos ermöglicht. In diesen Fällen könnten ohne Mitwirkung der betroffenen Ausländer Identitäten geklärt, herrenlose Papiere zugeordnet und bisher nicht mögliche Rückführungen durchgeführt werden.

Die Kommission unterstützt diese Bemühungen. Soweit sich die technische Realisierbarkeit dieses Vorhabens in einer Weise bestätigt, die den damit verbundenen Arbeits- und Kostenaufwand rechtfertigt, sollten auch die notwendigen gesetzlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden, um dieses Projekt zu verwirklichen.

Die Kommission empfiehlt, die gesetzlichen und technischen Voraussetzungen zu schaffen, um die Daten und Fotos in herrenlosen Pässen von Ausländern zentral zu speichern. Insbesondere den Ausländerbehörden, dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, den

Sozialämtern und dem Ausländerzentralregister sollte ein Abgleich dieser Informationen mit jenen ermöglicht werden, die bei Personalienerhebungen und erkennungsdienstlichen Behandlungen im Rahmen asyl- und anderer ausländerrechtlicher Verfahren gewonnen werden.

Speicherung der Fotos illegal eingereister Ausländer

Für die ordnungsgemäße Durchführung von Asylverfahren und für eine gesicherte Rückkehr ausreisepflichtiger Ausländer ist eine zweifelsfreie Identitätsfeststellung unverzichtbar. Es müssen daher alle zulässigen Möglichkeiten in Betracht gezogen werden, um die für eine Identifikation notwendigen Informationen sammeln und miteinander abgleichen zu können. Hierzu gehören insbesondere Fotos. Es sollte daher umfassend sichergestellt sein, dass die Fotos aller illegal eingereister Ausländer, die ihrer Ausreisepflicht nicht nachkommen, zentral gespeichert werden und die Behörden hierauf einen Zugriff erhalten. Das Bundesinnenministerium sollte prüfen, ob bzw. inwieweit die geltende Rechtslage die Erfassung aller Photos illegal eingereister Ausländer sicherstellt.

Die Kommission empfiehlt, zu prüfen, ob die geltende Rechtslage sicherstellt, dass die Fotos aller illegal eingereisten Ausländer, die ihrer Ausreisepflicht nicht nachkommen, zentral gespeichert werden und deutsche Behörden einen unmittelbaren Zugriff darauf erhalten können. Letzteres gilt insbesondere für die Ausländerbehörden, die Polizei und die deutschen Auslandsvertretungen.

Fiktion der Asylantragstellung für unter 16 Jahre alte Minderjährige

Innerhalb einer Familie können Asylanträge für die einzelnen Familienmitglieder sukzessive gestellt werden. Bei Ablehnung eines Asylantrags kann deshalb mit der erstmaligen Antragstellung für ein Kind – zum Beispiel kurz vor einer bereits eingeleiteten Abschiebung – erreicht werden, dass zumindest dieses Kind mit einer Betreuungsperson weiterhin im Bundesgebiet verbleibt. Auf diese Weise würden Bemühungen unterlaufen, Asylverfahren zügig zu bearbeiten und im Falle einer negativen Entscheidung den Aufenthalt kurzfristig zu beenden. Mehrjährige Aufenthalte führen zu einer Integration der Kinder, und eine spätere Abschiebung würde mindestens bedenklich erscheinen. Der Bundesrat hat daher auf Initiative des Landes Niedersachsen mit dieser Begründung einen Gesetzentwurf beim Deutschen Bundestag eingebracht (Bundesrat Drucksache 522/00), der das Asylverfahren beschleunigen soll.

Danach gilt für ledige, unter 16 Jahre alte Minderjährige ein Asylantrag kraft Gesetz als gestellt („fingiert“), wenn ihre Eltern oder ein Elternteil ein Asylverfahren betreiben oder sich nach dessen Abschluss ohne Genehmigung im Bundesgebiet aufhalten. Wird ein Kind im Bundesgebiet geboren bzw. reist es vor Vollendung des 16. Lebensjahres ein und ist zu diesem Zeitpunkt das Asylverfahren der Eltern mit einer Ablehnung unanfechtbar abgeschlossen, wird der Asylantrag des Kindes, wenn er unbegründet ist, als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt.

Die Kommission unterstützt diese Bundesratsinitiative aus den darin genannten Gründen. Ihre Vorschläge tragen zur Beschleunigung des Asylverfahrens und damit zur Vermeidung darauf beruhender Härte- bzw. Altfälle bei, ohne die betroffenen Ausländer in schützenswerten Belangen zu beeinträchtigen. Ein nachgeborenes oder nachgereistes Kind wird regelmäßig keine von den Angaben der Eltern abweichende Asylgründe haben. Es ist daher gerechtfertigt, an die Feststellung der Unbegründetheit des Asylantrags die mit der Einstufung eines Asylantrages als „offensichtlich unbegründet“ verbundenen Rechtsfolgen zu knüpfen.

Die Kommission empfiehlt, den aufgrund einer Bundesratsinitiative beim Deutschen Bundestag eingebrachten Gesetzentwurf zu verabschieden, mit dem insbesondere vorgeschlagen wird, für ledige, unter 16 Jahre alte Kinder die Asylantragstellung für den Fall zu fingieren, dass deren Eltern oder ein Elternteil ein Asylverfahren betreiben oder sich nach dessen Abschluss ohne Aufenthaltsgenehmigung im Bundesgebiet aufhalten.

Sanktionierung von gesetzlich missbilligten Verhaltensweisen

§ 30 Abs. 3 AsylVfG stuft bestimmte Fälle von unbegründeten Asylanträgen als „offensichtlich unbegründet“ ein. Die Vorschrift knüpft überwiegend an die Verletzung wichtiger Mitwirkungspflichten bzw. an die gröbliche Verletzung anderer Mitwirkungspflichten des Asylbewerbers an. Solche Pflichtverletzungen liegen vor, wenn z.B. der Asylantrag auf gefälschte Beweismittel gestützt wird, der Ausländer die Behörden über seine Identität oder Staatsangehörigkeit täuscht, unter Alias-Namen weitere Asylanträge stellt bzw. verfahrensrelevante Unterlagen nicht vorlegt. Für offensichtlich unbegründete Asylanträge gelten verkürzte Ausreise-, Klage- und Gerichtsentscheidungsfristen; die Entscheidung des Verwaltungsgerichts ist unanfechtbar. Die Kommission hält es für sachgerecht, die Verletzung solcher Mitwirkungspflichten auch arbeits- und sozialrechtlich zu sanktionieren. Bereits nach geltender Rechtslage erhalten ausreisepflichtige Ausländer, die ihre Abschiebung verhindern, nur dann Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, wenn „dies im Einzelfall nach den Umständen unabweisbar geboten ist“ (§ 1a Nr. 2 AsylbLG). In diesen Fällen kann auch keine Arbeitsgenehmigung erteilt werden (§ 5 Nr. 5 ArGV).

Nach Ansicht der Kommission sollte nach Wegen gesucht werden, diese Sanktionen schon dann eintreten zu lassen, wenn das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl) in seiner Entscheidung die Verletzung der im § 30 Abs. 3 AsylVfG genannten Mitwirkungspflichten festgestellt und den Asylantrag deshalb als offensichtlich unbegründet abgewiesen hat. Diese Entscheidung wäre damit für die Arbeits- und Sozialbehörden verbindlich und würde auf den Betroffenen einen stärkeren Druck zur Mitwirkung an seiner Ausreise ausüben als andere Sanktionen das vermögen. Die Kommission ist sich darüber im Klaren, dass eine solche Regelung die Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen erreicht. Sie glaubt aber, dass gerade im Interesse der wirklich Schutzbedürftigen auf diese Möglichkeit zurückgegriffen werden muss. Ausländer, die aus von ihnen nicht zu vertretenden Gründen (geschlossener Flughafen etc.) nicht abgeschoben werden können, sollen nicht über das Sozialrecht zu einer „freiwilligen Ausreise” gedrängt werden.

Die Kommission empfiehlt daher, nach Wegen zu suchen, die Sanktionen des § 1 a AsylbLG und des § 5 Nr. 5 ArGV obligatorisch an die unanfechtbare Ablehnung eines Asylantrages als offensichtlich unbegründet gem. § 30 Abs. 3 AsylVfG durch das BAFl bzw. die Verwaltungsgerichte zu knüpfen.

1.6 Rückkehr und Rückführung

Notwendigkeit des Vollzugs der Ausreisepflicht

Es ist unabdingbar, dass Ausländer, die sich nicht mehr in Deutschland aufhalten dürfen, auch tatsächlich in ihr Heimatland oder in einen Drittstaat ausreisen – allein schon um die Zuwanderung steuern und Zuwanderungspolitik glaubwürdig gestalten zu können.

Alle Asylverfahren und viele ausländerrechtliche Verfahren haben letztlich nur den Zweck, festzustellen, ob der betroffene Ausländer ein Bleiberecht erhält oder ausreisen muss. Mit dem Recht zu bleiben ist untrennbar die Pflicht verbunden, im Falle einer ablehnenden Entscheidung auszureisen. Das gesamte Verfahren verlöre seinen Sinn, wenn dieser Pflicht nicht nachgekommen bzw. wenn sie nicht – notfalls mit Zwang – durchgesetzt wird; Verfahren haben keinen Selbstzweck.

Ebenso verlieren sämtliche Maßnahmen des Gesetzgebers, der Gerichte und Behörden, die Verfahren zu beschleunigen, ihren Sinn, wenn der Feststellung der Ausreisepflicht keine Ausreise nachfolgt. Unterlassene Rückführungen in einer spürbaren Größenordnung wirken zudem verfahrensverzögernd auf Behörden und Gerichte zurück. In den Anhörungen vor der Kommission wurde eingeräumt, dass Verwaltungsgerichte für die Reihenfolge der Fallbearbeitung durchaus berücksichtigen, ob im Falle einer Ablehnung auch eine Rückkehr oder Rückführung zu erwarten ist.

Defizite im Rückkehr- und Rückführungsbereich schränken auch den Spielraum für eine Zuwanderung aus demographischen und arbeitsmarktpolitischen Gründen in zweifacher Hinsicht ein. Zum Einen eröffnen sie den ausreisepflichtigen Ausländern Aufenthaltsperspektiven, die ihrerseits eine ungewollte Zuwanderung auslösen. Schon heute sind es diese Defizite und weniger die Verfahrens- und Rechtsmittelgarantien des Asylrechts, die für viele Asylbewerber ausschlaggebend sind, in Deutschland Asyl zu beantragen, obwohl ihnen in ihrem Heimatland keine asylrelevante Gefahr droht (Gleiches gilt für die Ausländer, die illegal einreisen und/oder sich illegal in der Bundesrepublik aufhalten). Eine nicht ausreichend konsequente Rückführungspraxis verringert zum Zweiten auch die Zahl der freiwilligen Ausreisen („Nachahmungseffekt“) – oft aufwändige Bemühungen, ausreisepflichtige Ausländer hierzu zu bewegen, werden unterlaufen.

Folgenlose Ablehnungsbescheide der Behörden und Gerichte diskreditieren die gesamte Asylpraxis. Viele Verhaltensweisen, die in der Öffentlichkeit als „Asylmissbrauch“ diskutiert werden, zielen im Kern darauf ab, die Rückführung zu verzögern oder zu vereiteln; dies gilt etwa für die Verschleierung der Identität, der Staatsangehörigkeit oder des Reiseweges. Sie schmälern die Bereitschaft der Bevölkerung zur Aufnahme Schutzbedürftiger, fördern pauschale Abwehrhaltungen gegenüber Ausländern und stärken extreme politische Kräfte.

Schleuser und die hinter ihnen stehenden weltweit operierenden Organisationen haben ein großes Interesse daran, dass die von ihnen eingeschleusten Personen möglichst lange im Zielland bleiben. Baldige oder erzwungene Rückführungen sind geschäftsschädigend und machen es den Ausländern unmöglich, weiter Geld zu erwirtschaften, das häufig auch zur Abzahlung gestundeter Schleuserkosten benötigt wird. Schöpft der Rechtsstaat nicht alle ihm zur Verfügung stehenden Mittel aus, eine Ausreisepflicht notfalls auch mit Zwang durchzusetzen, kapituliert er vor dieser Form der organisierten Kriminalität.

Rückkehr- und Rückführungshindernisse

Zum Jahresende 2000 waren im Ausländerzentralregister (AZR) 234 682 ausgewiesene und abzuschiebende Personen erfasst; darüber hinaus gibt es eine nicht unbedeutende Zahl von ausreisepflichtigen Ausländern, die zwar eine Duldung besitzen, die aber die Hindernisse, die ihrer Rückführung entgegenstehen, selbst zu vertreten haben. Soweit Rückführungen ausreisepflichtiger Ausländer scheitern, ist dies in vielen Fällen den Ausländern oder bestimmten Herkunfts- und Transitstaaten zuzurechnen.

Der von der Innenministerkonferenz am 5. Mai 2000 verabschiedete Bericht zur Beseitigung von Rückführungsschwierigkeiten listet die Ursachen für Rückführungsprobleme detailliert auf, wobei diese sich in der Praxis noch dadurch verschärfen, dass die einzelnen Gründe oft kombiniert auftreten. Statistische Angaben zur Zahl der Personen, die nicht oder nur mit erheblicher Verzögerung zurückgeführt werden können, sind nach diesem Bericht nicht verfügbar, doch hat eine stichprobenartige Abfrage im September 2000 allein für die Stadt Berlin eine Zahl von deutlich mehr als 10 000 ausreisepflichtigen Ausländern ergeben, die nicht zurückgeführt werden können, weil ihre Identität nicht zweifelsfrei geklärt werden konnte (Hamburg ca. 10 000 und München ca. 9 500 Ausreisepflichtige).

Von Ausländern verursachte Rückführungshindernisse tauchen auf, wenn Ausweispapiere vernichtet, versteckt oder vorenthalten werden, wenn behauptet wird, Staatsangehöriger eines Landes zu sein, in das aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen keine Abschiebungen erfolgen, wenn überprüfungsbedürftige Vollzugs- oder Abschiebungshindernisse (insbesondere Krankheiten) erst unmittelbar vor Vollzug einer Abschiebung geltend gemacht werden oder gegen Vorführungen bei den Botschaften der Herkunftsländer zur Klärung der Staatsangehörigkeit Widerstand geleistet wird.

Den Herkunfts- und Transitstaaten sind ebenfalls Rückführungshindernisse zuzurechnen. So werden etwa Anträge auf Ausstellung von Heimreisedokumenten von den Auslandsvertretungen nur schleppend bearbeitet, fordern die Botschaften trotz feststehender Staatsangehörigkeit die Vorlage von Dokumenten, sind Identitätsklärungen im Heimatstaat langwierig und wenig effizient. Auch wird immer wieder eine Vorführung der betroffenen Personen zur Identitätsklärung abgelehnt und die Feststellung der Staatsangehörigkeit von einer entsprechenden Bestätigung des Ausländers abhängig gemacht. Für die Ausstellung der Heimreisedokumente wird gefordert, dass der Ausländer erklärt, freiwillig auszureisen.

Gesamtpolitischer Stellenwert von Rückkehr und Rückführung

Die Rückführung ausreisepflichtiger Ausländer ist eine gesamtstaatliche Auf-

gabe. Obwohl die damit verbundenen Probleme so zahlreich, vielfältig und gewichtig sind, dass alle staatlichen Ebenen auf Lösungen drängen, werden sie durch unterschiedliche Interessen bzw. Prioritätensetzungen von Bund und Ländern oder einzelner Bundesressorts erschwert. Der Bericht der Arbeitsgruppe auf Ebene der Ausländerreferenten zur Optimierung der Zusammenarbeit mit den deutschen Auslandsvertretungen, auf den hier nur Bezug genommen werden kann, veranschaulicht dies. Notwendig einvernehmliche Lösungen müssen insbesondere zwischen widerstreitenden Politikbereichen gefunden werden; außen- und innenpolitische Interessen sind hier ebenso zu berücksichtigen, wie etwa solche der Entwicklungshilfe- und der Wirtschaftspolitik.

Die Bundesregierung muss daher nach innen (gegenüber Bundesländern und Bundesressorts), aber auch nach außen (Öffentlichkeit und Herkunftsländer) deutlich machen, welches Gewicht sie der Lösung dieser Probleme beimisst.

Die Kommission empfiehlt daher: Die Bundesregierung sollte ressortübergreifend den gesamtpolitischen Stellenwert definieren, den sie der Rückkehr bzw. Rückführung ausreisepflichtiger Ausländer beimisst. Divergierende Zielsetzungen und Interessenlagen der verschiedenen Ressorts (insbesondere der Innen- und Außenpolitik) sind ein wesentliches Hemmnis für eine Verbesserung der Rückführungspraxis. Sie müssen daher angenähert und stärker aufeinander abgestimmt werden.

Bündelung von Rückführungsaufgaben

Erfahrung und regelmäßige persönliche Kontakte der deutschen Rückführungsbehörden mit den zuständigen Stellen der Herkunfts- und Transitstaaten sind wesentliche Voraussetzungen für eine funktionierende Rückführungspraxis. Insbesondere die Auflösung der früheren Sowjetunion sowie des früheren Jugoslawien haben die Zahl der Länder, in die Rückführungen vorgenommen werden, drastisch erhöht. Gleiches gilt für die Zahl der Ansprechpartner in den Auslandsvertretungen der Herkunftsländer. Die Herkunftsländer stellen sehr unterschiedliche Anforderungen an den Nachweis der Staatsangehörigkeit bzw. Identität eigener Staatsangehöriger als Voraussetzung für die Ausstellung von Passersatzpapieren; Anforderungen, die sich zudem häufig verändern.

Nahezu alle Herkunftsländer verlangen darüber hinaus, dass die Vertreter der deutschen Rückführungsbehörden die Ausstellung von Passersatzpapieren bei den Auslandsvertretungen persönlich beantragen. In der Regel ist es auch notwendig, den betroffenen Ausländer dort vorzuführen. Oft sind Passersatzpapiere nur für kurze Zeit, teilweise nur für den vorgesehenen Rückführungstag gültig. Hier ist eine auch zeitlich enge Abstimmung aller für die Abschiebung notwendigen Maßnahmen erforderlich. Die Beschaffung von Heimreisedokumenten ist daher besonders personal-, zeit- und kostenintensiv.

Vor diesem Hintergrund sind nach dem Ergebnis der Anhörungen und Beratungen vor allem folgende Aspekte Voraussetzung für eine möglichst effiziente Rückführungspraxis. So ist es unverzichtbar, mit den jeweils aktuellen Anforderungen der einzelnen Herkunftsländer an die Ausstellung von

Passersatzpapieren vertraut zu sein. Einer vertrauensvollen Zusammenarbeit mit den Entscheidungsträgern in den Vertretungen kommt besonderes Gewicht zu, ein im Laufe der Zeit gewachsener persönlicher Kontakt ist unersetzlich.

Erfolgreiche Rückübernahmeverhandlungen erfordern die Berücksichtigung der verschiedenen Interessen, die Herkunftsländer daran haben (könnten), eigene Staatsangehörige nicht oder möglichst lange nicht zurückzunehmen: Eigene Staatsangehörige, insbesondere im industrialisierten Ausland, bringen oft notwendige Devisen ins Land, während die Zurückgeführten häufig den meist ohnehin schon schwachen heimischen Arbeitsmarkt zusätzlich belasten. Insbesondere nach einem längerem Auslandsaufenthalt sind sie im eigenen Land oft schwer integrierbar, traditionellen und vordemokratischen Gesellschaften gegenüber möglicherweise regimekritisch eingestellt. Eine Vielzahl eigener Staatsangehöriger in einem anderem Land stärkt die insbesondere politische und wirtschaftliche Position diesen gegenüber.

Neben diese handfesten politischen und wirtschaftlichen Interessen treten länderspezifische Gesichtspunkte, die für erfolgreiche Rückübernahmeverhandlungen gleichermaßen bedeutend sind. Wer mit der Mentalität und den Umgangsformen nicht hinreichend vertraut ist bzw. damit, wie Angehörige der einzelnen Herkunftsländer ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu anderen Staaten definieren, läuft Gefahr, Rückübernahmeverhandlungen schwer zu belasten oder ihren Erfolg zu verspielen.

Naturgemäß sind die Verfahren zur Passersatzbeschaffung für Antragsteller aus den zugangsstarken Herkunftsländern für die Vertreter der Rückführungsbehörden und der Auslandsvertretungen besonders aufwändig. Sammelvorführungen, insbesondere in eigenen Räumlichkeiten, entlasten die Ausländerbehörden daher und werden in der Regel auch von den (personell meist unterbesetzten) Auslandsvertretungen begrüßt.

Aus all diesen Gründen ist eine Konzentration von Rückführungsaufgaben unerlässlich. In der Praxis werden auf Bundes- und Landesebene bereits verschiedene Modelle erprobt, so hat etwa Nordrhein-Westfalen vier zentrale Ausländerbehörden eingerichtet, die sich auf die Rückführung in bestimmte Herkunftsländer spezialisiert haben. Sie leisten den lokalen Ausländerbehörden bei der Rückführung von Ausländern in diese Herkunftsländer Amtshilfe; in der Praxis wenden sich auch die Ausländerbehörden aus den anderen Bundesländern, die keine solche Zentralisierung vorgenommen haben, an sie.

Die Kommission empfiehlt, eine Ausweitung dieser Konzentration von Rückführungsaufgaben auf Bundes- und Landesebene zu prüfen.

Entscheidend ist jedoch das richtige Maß an Konzentration: Es dürfen bei einer Stelle nicht so viele und so verschiedene Aufgaben zusammengefasst werden, dass die Vorteile der Konzentration und Spezialisierung wieder verloren gehen.

Eine (anzuratende) Auswertung der Erfahrungen aus den beschriebenen Praxismodellen kann nach dem Ergebnis der Anhörung hinreichende Anhaltspunkte für einen effizienten Aufgabenzuschnitt neu zu schaffender zentraler Verwaltungseinheiten liefern und Möglichkeiten aufzeigen, wie die Zusammenarbeit zwischen den an einem solchen konzentrierten Verfahren bereits beteiligten Behörden noch verbessert werden kann.

Auf Ebene der Bundesländer sollte für Flächenstaaten erwogen werden, den lokalen Ausländerbehörden eine Unterstützung durch spezialisierte zentrale Ausländerbehörden – ähnlich wie in Nordrhein-Westfalen – anzubieten. Darüber hinaus sollte auch die Möglichkeit geprüft werden, zentrale Rückführungsstellen mit länderübergreifender Zuständigkeit zu schaffen. Dies kann nicht nur für Stadtstaaten und kleinere Bundesländer, sondern auch für Flächenstaaten attraktiv sein, etwa bei Herkunftsländern, in die regelmäßig nur wenige Ausländer zurückgeführt werden. Die Praxis hat gezeigt, dass die Einrichtung von zentralen Rückführungsstellen innerhalb von Bundesländern wie auch länderübergreifend daran scheitert, dass sich Land und Kommunen bzw. die betreffenden Bundesländer nicht über die Kosten einigen können. Dies ist angesichts der zentralen Bedeutung der Rückkehrförderung, die über die Möglichkeiten zur Nutzung vorhandener Potenziale für eine Beschleunigung der asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren hinaus geht, nicht hinnehmbar.

Auf Bundesebene sollte geprüft werden, ob über die bereits erfolgte Zentralisierung der Passersatzbeschaffung für bestimmte Herkunftsländer bei der Grenzschutzdirektion Koblenz hinaus weitere Rückführungsaufgaben außerhalb des Vollzugsbereichs von einer Bundesoberbehörde zentral wahrgenommen werden können. Die Kommission unterstützt die Auffassung der Länder in der Arbeitsgruppe auf Staatssekretärsebene zur Beseitigung von Rückführungsschwierigkeiten, dass z.B. das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge seine Bemühungen fortsetzen sollte, den Bundesländern im Rahmen der bestehenden Zuständigkeiten als zentrale Serviceeinrichtung bei Fragen in Zusammenhang mit der Beseitigung von herkunftsländerbezogenen Rückführungshindernissen zur Verfügung zu stehen; die auch für die Rückführung von Ausländern wichtigen und umfassenden Kontakt- und Erkenntnisquellen des Bundesamtes sollten zu diesem Zweck so weit wie möglich genutzt werden.

Auch könnte eine Bundesbehörde als zentraler Ansprechpartner für Privatpersonen oder nichtstaatliche Stellen tätig sein, die sich im Flüchtlingsbereich engagieren. Gerade weil sie keine Vollzugskompetenzen hat, könnte sie zwischen den unterschiedlichen Interessenlagen in einer für alle Seiten nutzbringenden Weise Erkenntnisse und Wissen vermitteln.

Die Kommission empfiehlt daher, die Konzentration bestimmter Rückführungsaufgaben bei einer Bundesbehörde (z.B. zentrale Servicestelle für andere mit Rückführungsaufgaben befassten Bundes- oder Landesbehörden; zentrale Ansprechpartner für Nichtregierungsorganisationen) zu prüfen.

Stärkere Nutzung der in Visaverfahren gewonnenen Erkenntnisse

Das wichtigste Rückkehr- bzw. Rückführungshindernis sind fehlende Personaldokumente. Im Asylverfahren können oder wollen rd. 80 Prozent der Antragsteller keine Ausweise vorlegen. Je strenger die Auslandsvertretungen der Herkunftsländer in ihren Anforderungen an den Nachweis der Identität / Nationalität sind, desto dringender sind die Rückführungsbehörden auf stichhaltige Indizien für die Staatsangehörigkeit bzw. Identität von Personen angewiesen. Es liegt daher nahe, Erkenntnisse, die im Visaverfahren über die Identität des Antragstellers gewonnen werden bzw. durch eine Änderung des Visumverfahrens gewonnen werden könnten, zu nutzen.

Bei der Erteilung von Visa kollidieren naturgemäß insbesondere innen- und außenpolitische Interessenlagen. (Auch hieran knüpft die Empfehlung der Kommission an die Bundesregierung an, den gesamtpolitischen Stellenwert, den sie der Rückkehr- und Rückführungsproblematik beimisst, zu definieren). Während die Innenbehörden – jedenfalls grundsätzlich – an einer hohen Informations- und Kontrolldichte des Reiseverkehrs aus Nicht-EU-Staaten interessiert sind, ist das Auswärtige Amt bemüht, den Reiseverkehr u.a. durch eine grundsätzlich liberale Erteilung von Visa zu erleichtern und nachteilige Auswirkungen auf die Beziehungen zu anderen Staaten zu vermeiden. Beide Sichtweisen wiegen schwer. Da sie sich nicht vollständig miteinander vereinbaren lassen, müssen sie gegeneinander abgewogen und einer Kompromisslösung zugeführt werden.

Deutschland ist ein politisch weltoffenes, exportorientiertes Land. Es hilft Schutzbedürftigen und benötigt ausländische Arbeitskräfte. Es muss daher eine grundsätzlich liberale, und nicht eine auf Abwehr gerichtete Praxis bei der Erteilung von Visa betreiben. Die Kommission ist dennoch zu der Überzeugung gelangt, dass bei der Erteilung von Visa künftig zusätzliche Daten erhoben und den beteiligten Behörden zugänglich gemacht werden sollen, um später gegebenenfalls die Rückführung zu ermöglichen.

Nach derzeitiger Rechtslage werden in der Visadatei des Ausländerzentralregisters (AZR) lediglich die so genannten Grundpersonalien und darüber hinausgehende Daten nur unter sehr engen Voraussetzungen gespeichert. Die Entscheidung über den Visumantrag darf nicht gespeichert werden, so dass dem AZR nicht zu entnehmen ist, ob der Ausländer ein Visum erhalten hat. Die Ausländerbehörden der Länder haben keine Zugriffsmöglichkeit auf die Visadatei des AZR. Dies hält die Kommission für nicht angemessen.

Die Auslandsvertretungen sollten verpflichtet werden, die Entscheidung über den Visumantrag mit Angabe des Datums der Entscheidung und der Geltungsdauer des Visums zu speichern. Diese Ergänzung hilft den Ausländerbehörden festzustellen, ob jemand mit einem Visum eingereist ist; sie beeinträchtigt den Antragsteller nicht in schützenswerten Rechten und stellt keine unzumutbare Arbeitsbelastung für das Personal in deutschen Auslandsvertretungen dar.

Den Ausländerbehörden sollte ein unmittelbarer Zugriff auf die Visadatei ermöglicht werden. Es ist nicht einzusehen, warum den Ausländerbehörden diese für die Erfüllung ihrer Aufgaben relevanten Informationen (z.B. Identitätsfeststellung, Visaverlängerung) vorenthalten werden, zumal auch die Antragsteller in ihren schützenswerten Rechtsinteressen nicht unverhältnismäßig betroffen sind und den deutschen Auslandsvertretungen mit dieser erweiterten Zugriffsberechtigung kein zusätzlicher Aufwand entsteht.

Die deutschen Auslandsvertretungen sollten im Rahmen des Visaverfahrens von den Pässen der Antragsteller Kopien fertigen. Die Passkopien sollten in der Visadatei gespeichert, den Ausländerbehörden unmittelbar zugänglich gemacht und die Löschungsfristen auf ihre Vereinbarkeit mit den Bedürfnissen der Rückführungsbehörden überprüft werden. Soweit die Auslandsvertretungen die hierfür erforderliche technische Ausstattung (noch) nicht besitzen, könnten die Kopien für einen entsprechenden Zeitraum zentral gelagert werden. Kopien der Pässe und die Speicherung der genannten zusätzlichen Informationen würden die Feststellung der Identität und Staatsangehörigkeit von mit Visum eingereisten Ausländern erleichtern. Insbesondere würden sie gesteigerten Anforderungen der Herkunftsländer an den Nachweis der

Identität genügen; auch dürfte die Maßnahme eine präventive Wirkung haben. Diese Vorteile rechtfertigen den als nur gering zu bewertenden Eingriff in das Persönlichkeitsrecht der Antragsteller. Die Umsetzung dieses Vorschlags ist für die deutschen Auslandsvertretungen zwar mit einer zusätzlichen Arbeitsbelastung verbunden, doch ist sie leistbar, zumutbar und angesichts der dadurch erzielten Vorteile verhältnismäßig.

Die Kommission empfiehlt daher, die notwendigen Rechtsgrundlagen zu schaffen, um Kopien der Pässe von Antragstellern generell anfertigen und einbehalten zu können. Die wichtigsten Informationen über Antragsteller und die Entscheidung über Visaanträge sollen in der Visadatei des Ausländerzentralregisters gespeichert werden. Den Ausländerbehörden soll ein unmittelbarer Zugriff auf diese Datei ermöglicht werden.

Abnahme von Fingerabdrücken in Visaverfahren

Ein besonders wirksames Mittel, Identitätsverschleierungen aufzudecken, ist die Abnahme der Fingerabdrücke von Visaantragstellern sowie deren zentrale Speicherung und Abgleich mit den Fingerabdrücken, die während eines vorausgegangenen Asyl- oder anderen ausländerrechtlichen Verfahrens genommen wurden. In der Kommission wurden gegen diesen Vorschlag Bedenken erhoben. Das Abfordern von Fingerabdrücken im Zusammenhang mit einem Visumantrag stehe im Widerspruch zur Präsentation Deutschlands als weltoffenes und gastfreundliches Land; es berge die Gefahr der Diskriminierung von Antragstellern aus armen Ländern; darüber hinaus sei es faktisch unwirksam, da ein Reisender mit einem gültigen Visum jedes anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union auch in die Bundesrepublik einreisen könne.

Auch die Mehrheit der Kommission erkennt, dass dieses Verfahren sehr aufwändig ist und die Beziehungen zu den Herkunftsländern stark belasten kann. Es sollte daher auf Fallkonstellationen beschränkt werden, die unter Abwägung der außenpolitischen Belange und der Steuererfordernisse für die Zuwanderung beschrieben und gegebenenfalls neu definiert werden müssen. Verzichtet werden sollte auf dieses Instrument der Kontrolle nicht, zumal die Belange des Antragstellers regelmäßig ausreichend berücksichtigt sind, da die Abnahme der Fingerabdrücke nur mit seiner Einwilligung möglich ist.

Nach Auffassung der Kommission sollten die gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen werden, um die Erteilung eines Visums in bestimmten Fallkonstellationen vom Einverständnis des Antragstellers abhängig machen zu können, dass seine Fingerabdrücke genommen werden. Die Fingerabdrücke sollten zentral gespeichert werden, um später mit den Abdrücken von Asylbewerbern und ausreisepflichtigen Ausländern abgeglichen werden zu können.

Stärkere Förderung der freiwilligen Rückkehr

Als ultima ratio sind Abschiebungen aus den genannten Gründen unverzichtbar, sie werfen jedoch humanitäre, politische, soziale und finanzielle Probleme auf. Bei der Entscheidung über die Anordnung einer Abschiebung

stehen sich drei Parteien – Aufnahmeland, Herkunftsland und Ausländer – in einem Spannungsfeld oft unvereinbarer Interessen gegenüber. Einen „Königsweg“ zur Lösung dieses Spannungsverhältnisses gibt es nicht. Den Interessen der Beteiligten am besten gerecht wird die freiwillige Rückkehr bzw. deren Förderung. Sie befreit von der Notwendigkeit, körperlichen Zwang gegen Menschen auszuüben und erspart den Aufnahmeländern finanzielle, politische und soziale Kosten, die sich aus Abschiebungen und nicht möglichen Rückführungen ergeben. Schließlich verbessert ein kooperativer Ansatz auch die Beziehungen zu den Herkunftsländern; Verbesserungen, die über ihren Selbstwert hinaus nicht nur außen- und wirtschaftspolitische Vorteile versprechen. Ein gerade in diesem Bereich verbessertes Klima stärkt auch psychologisch die Verhandlungsposition für – weiterhin notwendige – zwangsweise Rückführungen. Ein zentrales Augenmerk jeder Rückführungspolitik muss daher der Förderung freiwilliger Aus- bzw. Weiterreisen gelten.

Die Förderung der freiwilligen Ausreise ist in Deutschland unterentwickelt. Dabei erkennt die Kommission entsprechende Anstrengungen der Rückführungsbehörden ausdrücklich an. Um effizient zu sein, muss Rückkehrförderung verschiedene Voraussetzungen erfüllen, die in ihrem notwendigen Zusammenwirken von lokalen Ausländerbehörden nicht leistbar sind. Rückkehrförderung muss eine auf die individuellen Bedürfnisse des Ausländers zugeschnittene Beratung einschließen. Eine situationsadäquate Rückkehrberatung und -förderung ist ein schwieriger Balanceakt: Das Angebot einer Unterstützung bei der wirtschaftlichen und beruflichen Reintegration muss einerseits genug Anreize zur Ausreise geben, darf aber nicht etwa Anreiz für eine neue Migration nach Deutschland sein.

Einen ausreisepflichtigen Ausländer zur Rückkehr bewegen zu können, erfordert nicht nur ein fundiertes Wissen über das jeweilige Herkunftsland, sondern setzt auch voraus, kulturell und mental mit diesem Land vertraut zu sein; im Einzelfall können Nuancen entscheiden. Personen aus den (Haupt-) Herkunftsländern und -regionen der Ausländer, die diese wesentliche Voraussetzung einer erfolgreichen Rückkehrberatung natürlich am besten erfüllen, sollten in diese einbezogen werden. Wissen und Erfahrung zahlreicher in diesem Bereich tätigen privaten und Nichtregierungsorganisationen sollten soweit möglich genutzt werden.

Manche Rückkehrhilfen sind nur erfolgversprechend, wenn sie in zielgruppenorientierte Rückkehrprojekte eingebunden sind, die von einzelnen Rückführungsbehörden weder organisiert noch finanziert werden können. Eine Rückkehrförderung ist um so erfolgversprechender, je früher sie einsetzt und sollte daher möglichst früh beginnen. Wichtig ist ein durch regelmäßige Schwachstellenanalysen präzisiertes Erfahrungswissen und eine ständig aktualisierte Übersicht und Dokumentation aller zur Verfügung stehenden Rückkehrhilfen und Kooperationsmöglichkeiten; ggf. auch über nationale Grenzen hinweg. Auch hier macht eine – sinnvolle – Konzentration von Initiativen und Programmen eine freiwillige Rückkehr oft überhaupt erst möglich sowie effizienter und kostengünstiger.

Eine solche konzeptionelle, gesteuerte und frühzeitige Rückkehrförderung findet in Deutschland nicht bzw. nur bruchstückhaft statt. Bund und Länder betreiben eine divergierende Rückkehrpolitik: Sie beteiligen sich z.B. in sehr unterschiedlicher Weise an den Rückkehr- und Weiterwanderungsprogrammen REAG (Reintegration and Emigration Program for Asylum-Seekers in Germany) und GARP (Government Assisted Repatriation Program), die von

der Internationalen Organisation für Migration (IOM) in Deutschland durchführt werden. Hier ist nach Überzeugung der Kommission eine stärkere Koordinierung und Konzentration unerlässlich. Bedeutung und Möglichkeit der freiwilligen Rückkehr müssen auch öffentlich noch deutlich stärker wahrgenommen, ihre Förderung noch mehr als gesamtstaatliche Aufgabe anerkannt werden. Nur so kann erreicht werden, dass die Zahl der freiwilligen Rückkehrer spürbar zunimmt, Synergieeffekte und Effizienzsteigerungen einer besser koordinierten Rückführungspolitik genutzt werden bzw. nicht deswegen ungenutzt bleiben, weil sich die staatlichen Ebenen nicht über die Kostenaufteilung einigen können.

Nach Auffassung der Kommission müssen die Möglichkeiten, ausreisepflichtige Ausländer zu einer freiwilligen Rückkehr bzw. Ausreise zu bewegen – auch durch ihre stärkere Konzentration und Koordination – effizienter genutzt werden. Hierbei sollten in möglichst großem Umfang neben Nichtregierungsorganisationen auch Personen aus den (Haupt-) Herkunftsländern und -regionen der Ausländer eingebunden werden.

Zentralisierte Beratungs- und Betreuungseinrichtungen

Die Kommission hält zentralisierte Beratungs- und Betreuungseinrichtungen für eine mögliche Option, um die Praxis der Rückkehrförderung zu verbessern. In diesen offenen Einrichtungen sollen ausreisepflichtige, aber nicht ausreisewillige Ausländer mit ihrem Einverständnis untergebracht werden, wenn bei ihnen Anhaltspunkte dafür bestehen, dass sie durch eine auf ihre individuelle Situation zugeschnittene Beratung zu einer freiwilligen Ausreise veranlasst werden können. Solche offenen Einrichtungen können gegebenenfalls eine – unter verschiedenen Gesichtspunkten nachteiligere – Abschiebehaft ersetzen. Eine in diesem Sinne spezialisierte Einrichtung wäre besser als eine Ausländerbehörde in der Lage, einzelfallbezogen die konkreten Ursachen zu ermitteln, die der Weigerung zugrunde liegen, freiwillig auszureisen bzw. an der Beschaffung von Heimreisedokumenten mitzuwirken; die individuelle Kenntnis dieser Gründe ist notwendiger Ansatzpunkt für eine erfolgversprechende Rückkehrberatung. Eine zentralisierte Unterbringung ermöglicht auch die gemeinsame Betreuung und Beratung jeweils mehrerer Ausländer, insbesondere aus demselben Herkunftsland. Dies ist effizient und kostengünstig und erlaubt es, Flüchtlingshilfsorganisationen wirksamer einzubinden. Der Kontakt mit rückkehrwilligen oder rückkehrgeneigten Ausländern in den Einrichtungen kann darüber hinaus die Rückkehrbereitschaft von Landsleuten fördern.

Entscheidend ist, zu erkennen, wer für eine solche spezielle Beratung und Betreuung in Betracht kommt – eine Aufgabe, die insbesondere Einfühlungsvermögen und Erfahrung voraussetzt. Diese Aufgabe sollten nicht Ausländerbehörden, sondern darauf spezialisierte Fachkräfte in einem gesonderten Verfahren erledigen. Die Kommission begrüßt daher, dass das Land Rheinland-Pfalz mit der „Landesunterkunft für Ausreisepflichtige“ in Ingelheim derzeit eine solche Vorgehensweise in einem Modellversuch erprobt. Dort entscheidet nicht eine Ausländerbehörde, sondern eine spezialisierte Clearingstelle in einem vorgeschalteten Verfahren, bei welchen Ausländern ausreichende Anhaltspunkte für eine erfolgversprechende Beratung

in der Landesunterkunft vorliegen. Die in diesem Modellversuch gewonnenen Erkenntnisse sollten flächendeckend genutzt werden.

Die Kommission hat sich in den Anhörungen und Beratungen mit zahlreichen weiteren Vorschlägen zur Rückkehrförderung befasst. Nur beispielhaft seien genannt: die Einrichtung einer Warndatei über Personen und Organisationen, die im Zusammenhang mit Erteilung von Visa durch unlauteres Verhalten aufgefallen sind, die Einführung einer Beugehaft, um ausreisepflichtige Ausländer zur Mitwirkung bei der Beschaffung von Heimreisedokumenten zu bewegen sowie die Durchführung von Sammelrückführungen mit einem staatlichen Flugzeug. Aus unterschiedlichen Gründen hat die Kommission jedoch davon abgesehen, die Umsetzung dieser Vorschläge zu empfehlen. In der Regel waren hierfür rechtliche Bedenken oder schwerwiegende Zweifel an der praktischen Durchsetzbarkeit der Vorschläge ausschlaggebend.

Verbesserung der Schutzgewährung

Die Kommission hat in den vorangegangenen Abschnitten zum Teil einschneidende Maßnahmen zur Beschleunigung der Asylverfahren, zur Bekämpfung missbräuchlicher Verhaltensweisen und zur verstärkten Rückführung abgelehnter Asylbewerber vorgeschlagen. Sie hält es jedoch für angezeigt, auch auf bestehende Schutzlücken und auf bestehende Benachteiligungen von anerkannten Schutzsuchenden oder von Flüchtlingen hinzuweisen, die aus von ihnen nicht zu vertretenden Gründen nicht abgeschoben werden können. Es entspricht ihrem Bemühen um Objektivität und der Erwägung, dass gerade die Bundesrepublik bei der Erfüllung humanitärer Verpflichtungen solche Lücken und Benachteiligungen tunlichst vermeiden sollte. Dies gilt insbesondere für Sachverhalte, bei denen die Handhabung in der Bundesrepublik hinter entsprechenden Handhabungen in der Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten zurück bleibt oder auch von Entscheidungen des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes abweicht.

Die Kommission hat die folgenden Probleme unter diesem Gesichtspunkt erörtert.

1.7 Schutzgewährung bei nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung

Schutzgewährung bei nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung zählt zu den höchst kontrovers diskutierten flüchtlingspolitischen Themen. Dabei geht es jedoch weniger um das „Ob“ der Schutzgewährung, denn niemand wird ernsthaft bestreiten, dass Schutz dort gewährt werden muss, wo eine geschlechtsspezifische oder nichtstaatliche Verfolgung Leib, Leben oder Freiheit gefährdet. Der Streit geht vielmehr um das „Wie“ der Schutzgewährung – und damit um die Frage, inwieweit die deutsche Rechtspraxis in diesen Fällen angemessen Schutz bietet.

Nichtstaatliche Verfolgung

Viele der gegenwärtigen Asylbewerber kommen aus Ländern, in denen keine staatlichen Strukturen mehr existieren – etwa weil Bürgerkrieg herrscht – oder in denen die staatlichen Organe nicht mehr in der Lage sind, vor Verfolgung zu schützen. Es ist strittig, ob in diesen Fällen die deutsche Asylpraxis ausreichenden Schutz gewährt.

Flüchtlingsanerkennung

Das Grundrecht auf Asyl und die Genfer Flüchtlingskonvention gewähren politisch Verfolgten Schutz. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts ist politische Verfolgung jede vom Staat ausgehende oder ihm zumindest zurechenbare Verfolgung. Diese Voraussetzungen liegen einerseits vor bei Verfolgungen durch staatliche Organe des Herkunftslandes (z.B. Polizisten, Soldaten), andererseits aber auch bei Verfolgungen, die dem Staat mittelbar zurechenbar sind, wenn er einzelne oder Gruppen zu Verfolgungsmaßnahmen anregt oder derartige Handlungen unterstützt, billigt oder tatenlos hinnimmt.

Eine staatliche Zurechenbarkeit wird darüber hinaus auch bei „quasistaatlicher Verfolgung“ bejaht. Damit wird eine Verfolgung bezeichnet, die von Akteuren ausgeht, die zwar ursprünglich keine staatliche Macht ausübten, die aber die Gebietsgewalt erlangt haben und somit als staatsähnliche Organisationen betrachtet werden. Nach der aktuellen höchstrichterlichen Rechtsprechung kommt dies künftig für die Herrschaft der Taliban in Afghanistan in Betracht.

Um keine politische Verfolgung handelt es sich dagegen, wenn ein Staat nicht in der Lage ist, vor Übergriffen zu schützen, weil staatliche Strukturen im gesamten Staatsgebiet oder in Teilen davon nicht mehr existieren. Eine derartige Situation liegt derzeit z.B. in Zentral- und Süd-Somalia vor, wo eine übergreifende staatliche Ordnung seit Jahren fehlt und eine Vielzahl rivalisierender Clans das Gebiet beherrscht. Gleiches gilt, wenn der Staat als solcher zwar noch existiert, die erforderliche Schutzgewährung aber seine Kräfte übersteigt. Ein Beispiel hierfür sind Verfolgungen durch Islamisten in Algerien. Weil eine solche Verfolgung nicht dem Staat zugerechnet werden kann, ist in diesen Fällen eine Asylberechtigung gem. Art. 16a Abs. 1 GG oder Flüchtlingsanerkennung nach der Genfer Konvention in Deutschland in aller Regel ausgeschlossen.

Im Gegensatz zur deutschen Rechtspraxis wird in den meisten anderen Staaten innerhalb der EU nichtstaatliche Verfolgung bei Schutzunfähigkeit des Staates in den Schutzbereich der Genfer Konvention einbezogen. Lediglich in Frankreich wird bei der Flüchtlingsanerkennung ebenfalls auf das Erfordernis der Staatlichkeit der Verfolgung abgestellt. Eine ähnliche Rechtspraxis wie in Deutschland besteht noch in der Schweiz. Diese unterschiedliche Rechtspraxis hat im Extremfall zur Folge, dass etwa ein somalischer Asylbewerber in anderen EU-Mitgliedstaaten die Flüchtlingsanerkennung erhalten kann, in Deutschland dagegen grundsätzlich nicht.

Allerdings führt die Einbeziehung von nichtstaatlicher Verfolgung in den Verfolgungsbegriff der Genfer Konvention nicht notwendigerweise zu einer „großzügigeren“ Anerkennungspraxis, da diese auch durch andere Faktoren – wie etwa die Beurteilung der tatsächlichen Lage im Herkunftsland – beeinflusst wird. Jedenfalls gibt es in jenen Staaten, die auch bei nichtstaatlicher Verfolgung eine Anerkennung gewähren, bei einer Reihe von einschlägigen Herkunftsländern (z.B. Irak, Somalia) keine höhere Anerkennungsquote als in Deutschland.

Subsidiäre Schutzgewährung

Subsidiärer Schutz wird Menschen gewährt, die zwar nicht die Voraussetzung der Genfer Konvention erfüllen, die aber anderweitig schutzbedürftig

sind. Typisches Beispiel hierfür sind die Schutzgewährungen auf der Grundlage von Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Diese Vorschrift bestimmt, dass niemand der Folter bzw. unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden darf.

Die subsidiäre Schutzgewährung setzt nach deutschem Recht ebenfalls grundsätzlich eine staatliche Verfolgungshandlung voraus (§ 53 Abs. 4 AuslG). Nur ausnahmsweise, bei *extremen* Gefährdungen, kommt subsidiärer Schutz auch bei nichtstaatlicher Verfolgung in Betracht (§ 53 Abs. 6 S. 1 AuslG).

Auch hierin besteht ein Unterschied zur Praxis anderer EU-Mitgliedstaaten. Selbst Frankreich gewährt subsidiären Schutz (sog. Territorialasyl) grundsätzlich auch im Falle nichtstaatlicher Verfolgung.

Ein Unterschied besteht darüber hinaus auch zwischen der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und jener des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes zu Art. 3 EMRK. Während das Bundesverwaltungsgericht die Voraussetzungen der Norm nur im Falle staatlicher Verfolgung für gegeben hält, greift diese nach Auffassung des Menschenrechtsgerichtshofes auch bei nichtstaatlicher Verfolgung ein, weil sich dies aus dem absoluten Charakter der Norm ergäbe. Der Menschenrechtsgerichtshof hat jedoch in einem Fall, in dem er die deutsche Rechtspraxis zu nichtstaatlicher Verfolgung überprüft hat, festgestellt, dass eine Schutzlücke im deutschen Recht nicht besteht, sofern sichergestellt ist, dass Schutz, wenn nicht über § 53 Abs. 4 AuslG in Verbindung mit Art. 3 EMRK, so doch zumindest über § 53 Abs. 6 AuslG gewährt wird.

Im Rahmen der europäischen Zusammenarbeit bereitet die unterschiedliche Auslegung der Genfer Konvention und des subsidiären Schutzes zunehmend Probleme. Es gibt inzwischen einige Fälle, in denen die Überstellung von Asylbewerbern an Deutschland im Rahmen des Dubliner Übereinkommens von Gerichten anderer EU-Mitgliedstaaten untersagt wurde, weil im Hinblick auf nichtstaatliche Verfolgung in Deutschland nicht ausreichend Schutz gewährt werde.

Geschlechtsspezifische Verfolgung

In der Vergangenheit lag dem Flüchtlingsbegriff vornehmlich die Vorstellung geschlechtsunabhängiger Verfolgungsschicksale zugrunde. Erst in jüngerer Zeit, vor allem vor dem Hintergrund der von Frauen in Bosnien-Herzegowina erlittenen sexuellen Gewalt, wurde geschlechts- bzw. frauenspezifischen Fluchtgründen zunehmend Beachtung geschenkt.

Der in diesem Zusammenhang gebräuchlich gewordene Begriff „geschlechtsspezifische Verfolgung“ ist indes noch nicht abschließend definiert. Er umfasst eine Reihe sehr unterschiedlicher Sachverhalte, darunter Genitalverstümmelungen, Zwangsabtreibungen und Zwangsverheiratungen, von denen ausschließlich Frauen betroffen sind, sowie auch Menschenrechtsverletzungen, die in ihrer Ausprägung geschlechtsspezifische Merkmale aufweisen (z.B. sexuelle Übergriffe), im Übrigen aber an unveräußerliche Merkmale wie Rasse, Religion oder politische Überzeugung anknüpfen.

Geschlechtsspezifische Menschenrechtsverletzungen können grundsätzlich zur Asyl- und Flüchtlingsanerkennung führen. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die Verfolgung an eines der in der Genfer Konvention genannten Persönlichkeitsmerkmale (Rasse, Religion, Nationalität, soziale Gruppe,

politische Überzeugung) anknüpft und entweder unmittelbar von staatlicher (quasi-staatlicher) Seite ausgeht oder dieser zuzurechnen ist und damit eine „politische Verfolgung“ im Sinne der Rechtsprechung vorliegt.

Die Position der Kommission

Die Kommission bejaht die Schutzbedürftigkeit von Frauen, die ihres Geschlechts wegen verfolgt werden, sowie die Schutzbedürftigkeit derjenigen Opfer, die in Situationen nicht oder nicht mehr bestehender staatlicher Strukturen oder genereller Schutzunfähigkeit des Staates Gefahren für Leben und Freiheit ausgesetzt sind. Über die Frage, ob sich eine entsprechende Schutzgewährung bereits aus der Genfer Konvention oder aus dem Ausländergesetz hinreichend ergibt oder anderweitig vorgesehen werden soll, konnte die Kommission keine Einigung erzielen. Im Übrigen ist die Kommission der Auffassung, dass eine einheitliche Auslegung des Flüchtlings- und Verfolgungsbegriffes der Genfer Konvention im Zuge der Verhandlungen über einen Rechtsakt der Europäischen Union anzustreben ist.

1.8 Verbesserung der Aufenthaltsbedingungen für Konventionsflüchtlinge

Unterschiedliche Aufenthaltsbedingungen für politisch Verfolgte

Politisch Verfolgte erhalten Schutz entweder in Form der Asylberechtigung (Art. 16a Abs. 1 GG) oder in Form des Genfer Konventionsstatus (§ 51 Abs. 1 AuslG), das so genannte „kleine Asyl“.

Der Unterschied zwischen diesen Schutzgewährungen besteht darin, dass die Anwendung von Art. 16a Abs. 1 GG bei Einreise über einen sicheren Drittstaat ausgeschlossen ist. Eine Asylberechtigung scheidet auch dann aus, wenn die Verfolgungsgefahr ausschließlich auf so genannten Nachfluchtgründen beruht, z.B. wenn der Betreffende erst im Aufnahmeland politisch aktiv geworden ist und ihm infolgedessen Verfolgung im Herkunftsland droht. Oft haben derartige Aktivitäten allein den Zweck, einen Asylgrund zu schaffen („selbstgeschaffene Nachfluchtgründe“). In allen diesen Fällen können politisch Verfolgte Schutz nur in Form des „kleinen Asyls“ erhalten.

Konventionsflüchtlinge haben gegenüber Asylberechtigten eine insgesamt schwächere Rechtsposition: Asylberechtigten wird eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erteilt, sie haben Anspruch auf Familiennachzug, ihren Ehegatten und minderjährigen Kindern werden in der Regel über das so genannte Familienasyl die gleichen Rechte zugestanden wie den Asylberechtigten selbst. Demgegenüber erhalten Konventionsflüchtlinge zunächst nur eine Aufenthaltsbefugnis, die sie in den genannten Bereichen schlechter stellt.

Da die meisten Schutzsuchenden derzeit über einen sicheren Drittstaat einreisen, ist die Mehrzahl der Flüchtlinge von dieser rechtlichen Schlechterstellung betroffen. So hat das BAFl im Jahr 2000 insgesamt 8 318 Personen als Konventionsflüchtlinge, aber nur 3 128 Personen als Asylberechtigte anerkannt.

Gleiche Schutzbedürftigkeit – ungleiche Integrationschancen

Nach Auffassung der Kommission ist die rechtliche Schlechterstellung der Konventionsflüchtlinge unter integrationspolitischen Gesichtspunkten nicht gerechtfertigt. Sie hält eine Annäherung an die Rechtsposition von Asylberechtigten für erforderlich.

Beiden nämlich, Konventionsflüchtlingen wie Asylberechtigten, wird Schutz gewährt, weil ihnen politische Verfolgung droht. In der überwiegenden Zahl der Fälle ist die Verfolgungsgefahr nicht bloß vorübergehender Art, der Aufenthalt ist in der Regel längerfristig oder dauerhaft. Für Konventionsflüchtlinge wie Asylberechtigte wird hierdurch gleichermaßen eine Integration in die deutschen Lebensverhältnisse erforderlich. Gleichwohl sind die Aufenthaltsbedingungen für Konventionsflüchtlinge gerade im Hinblick auf ihre Integration deutlich schlechter als die Aufenthaltsbedingungen bei Asylberechtigten. Die Integration von Konventionsflüchtlingen wird insbesondere dadurch erschwert, dass für Familienmitglieder weder ein Rechtsanspruch auf Familienasyl noch auf Familiennachzug besteht. Der Familiennachzug ist auf dem Ermessenswege zwar grundsätzlich möglich, kann aber an eine Reihe von Voraussetzungen (u.a. ausreichender Wohnraum sowie Unterhaltssicherung für nachziehende Familienangehörige) geknüpft werden.

Die Kommission hat hinterfragt, ob die bestehende Differenzierung in den Rechtsfolgen der Schutzgewährungen nach Art. 16a Abs. 1 GG und § 51 Abs. 1 AuslG erforderlich ist, um die Drittstaatenregelung wirksamer durchsetzen und selbstgeschaffene Nachfluchtgründe verhindern zu können. Nach Ansicht der Kommission ist dies jedoch nicht der Fall.

Hiergegen ist in der Kommission eingewendet worden, dass die Angleichung der Rechtsfolgen nach § 51 Abs. 1 AuslG an jene des Art. 16a Abs. 1 GG mit Grundprinzipien des Asylrechts und insbesondere der sicheren Drittstaatenregelung unvereinbar sei. Das geltende Recht gewähre den nach § 51 Abs. 1 AuslG geschützten Personen aus guten Gründen lediglich Schutz vor Abschiebung in den Verfolgerstaat und sähe nur dann, wenn eine Abschiebung in einen sicheren Drittstaat nicht nur vorübergehend unmöglich ist (vgl. § 70 AsylVfG), eine Aufenthaltsbefugnis vor. Die Drittstaatenregelung beruhe ebenso wie die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den „Nachfluchtgründen“ im Asylrecht darauf, dass sich nur der in einer unentrinnbaren Notlage Befindende auf den vollen Schutz des Asylrechts berufen könne. § 51 Abs. 1 AuslG trage dem gegenüber lediglich dem völkerrechtlichen Grundsatz Rechnung, dass niemand in einen Verfolgerstaat abgeschoben werden kann. In einer „unentrinnbaren Notlage“ seien aber weder die über einen sicheren Drittstaat nach Deutschland weiterreisenden Asylsuchenden noch diejenigen Personen, die erst im sicheren Aufenthaltsstaat aufgrund ihrer Betätigung politische Verfolgung provozieren. Eine Angleichung der Rechtsfolgen verkenne, dass die Bestrebungen darauf gerichtet sein sollten, die Weiterreise aus sicheren Drittstaaten einzuschränken, anstatt sie durch Verbesserung des Rechtsstatus attraktiver zu machen. Auch wenn derzeit eine Rückführung von Personen, die aus sicheren Drittstaaten eingereist sind, aus praktischen Gründen (Verschleierung von Reisewegen usw.) weitgehend ausscheide, sei doch daran festzuhalten, dass alle Anstrengungen unternommen werden müssten, das Drittstaatenkonzept arbeitsfähiger zu machen, unter anderem dadurch, dass mittels einer besseren Kooperation mit sicheren Drittstaaten der Reiseweg ermittelt werden kann. Die Angleichung des Rechtsstatus trage hierzu nicht bei, sondern stehe geradezu in konzeptionellem Widerspruch zur Drittstaatenregelung.

Die Kommission ist sich einig, dass nichts dagegen spricht, die Drittstaatenregelung durch Kooperation mit den Drittstaaten effektiver zu machen. Sie ist jedoch den vorgebrachten Bedenken nicht gefolgt. Maßgeblich hierfür sind folgende Gründe: Die Angleichung der Rechtsposition von Konventionsflüchtlingen ist aus integrationspolitischen Gründen sowie wegen der vergleichbaren konkreten Lebenssituation dieser Personen mit derjenigen von Asylberechtigten geboten.

Es ist darüber hinaus realitätsfern anzunehmen, dass aufenthaltsrechtliche Benachteiligungen von Flüchtlingen eine durchschlagend abschreckende Wirkung haben. Darüber hinaus ist unbestreitbar, dass Verfolgte, die nicht in einen sicheren Drittstaat gebracht werden können, sich in einer Notlage befinden und sie deshalb unter dem Schutz des Völkerrechtes stehen. Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass die Flüchtlinge, bei denen die Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 AuslG vorliegen und denen eine Aufenthaltsbefugnis erteilt werden muss, weil eine Abschiebung auf absehbare Zeit nicht möglich ist, schon jetzt den Integrations- und Gleichbehandlungsrechten der Genfer Flüchtlingskonvention unterliegen (siehe Art. 12 bis 24). Die Stärkung ihres Rechtsstatus entspricht daher auch der Genfer Flüchtlingskonvention.

Dementsprechend sollte eine Angleichung an die Rechtsposition von Asylberechtigten in den Bereichen Familienasyl und Familiennachzug erfolgen. Eine vollständige Angleichung ist jedoch nicht notwendig, denn im Hinblick auf das Aufenthaltsrecht ist es ausreichend, wenn Konventionsflüchtlingen schneller als bisher eine Aufenthaltsverfestigung ermöglicht wird. Die bislang gewährte Aufenthaltsbefugnis sollte daher durch eine befristete Aufenthaltserlaubnis ersetzt werden.

Die Kommission empfiehlt, die Rechtsfolgen der Schutzgewährung nach § 51 Abs. 1 AuslG an jene des Art. 16 a Abs. 1 GG anzugleichen. Auszunehmen sind hiervon die aufenthaltsrechtlichen Regelungen. Konventionsflüchtlingen sollte jedoch anstelle der bislang gewährten Aufenthaltsbefugnis eine zunächst auf drei Jahre befristete Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Nach Fristablauf sollten Konventionsflüchtlinge eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erhalten, sofern nicht die Voraussetzungen für einen Widerruf vorliegen.

1.9 Verbesserung der Rechtssituation geduldeter Ausländer

Gesetzliches Leitbild der Duldung

Eine so genannte Duldung erhalten Asylbewerber, deren Asylantrag abgelehnt wurde, deren Abschiebung aus humanitären Gründen jedoch nicht erfolgt (vgl. § 53 AuslG). Gleiches gilt für abgelehnte Asylbewerber und andere ausreisepflichtige Ausländer, deren Rückführung aus sonstigen rechtlichen oder anderen Gründen nicht möglich ist. Die Duldung ist kein Aufenthaltstitel, sondern lediglich eine befristete Aussetzung der Abschiebung eines Ausländers, der seiner Ausreisepflicht nicht freiwillig nachkommt bzw. nachkommen kann. Sie begründet daher auch keinen rechtmäßigen Aufenthalt, stellt aber den illegalen Aufenthalt von einer Strafbarkeit frei.

Wenngleich die zur Duldung führenden Gründe durchaus verschiedener Natur sind und in nicht wenigen Fällen der Rückführung auf längere, ja auf unbestimmte Zeit entgegenstehen können, werden die Sachverhalte

– jedenfalls in der Praxis – weitgehend undifferenziert und deshalb gleich behandelt. Folgerichtig knüpfen sich an die Duldung auch keine Rechtsfolgen, die auf die Integration des Ausländers abzielen. So darf der bloß „geduldete“ Ausländer seine Familie nicht nachholen. Er erhält nur herabgesetzte Sozialleistungen, seine Freizügigkeit ist stark eingeschränkt. Eine Erwerbstätigkeit kann untersagt oder durch Auflagen eingeschränkt werden. Diese Situation ist für den Betroffenen außerordentlich belastend, wegen der fortbestehenden Ausreisepflicht jedoch für eine bestimmte Frist, nicht aber für einen längeren Zeitraum oder gar unbefristet zumutbar.

Die zeitliche Beschränkung der Duldung auf ein Jahr liegt auch dem gesetzlichen Leitbild zugrunde (vgl. § 56 Abs. 2 S. 1 AuslG). Die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz (vgl. unter Nr. 56.2.1 AuslG-VwV) formulieren es noch deutlicher: „Die Duldungsfrist ist auf den Zeitraum zu beschränken, der für die Erfüllung des Duldungszwecks unbedingt erforderlich ist. Die Höchstdauer von einem Jahr darf nur in besonders gelagerten Ausnahmefällen überschritten werden.“

Entwicklung in der Rechtspraxis

Die Wirklichkeit jedoch sieht anders aus: Ende Oktober 2000 waren 266 525 Ausländer im Besitz einer Duldung, rund 44 Prozent von ihnen (116 607 Personen) waren abgelehnte Asylbewerber. In mehr als 40 Prozent der Fälle war die vom Gesetz als Regelhöchstdauer vorgesehene Jahresfrist nahezu um das Dreifache, in rund 31 Prozent nahezu um das Vierfache überschritten. In der Praxis werden Duldungen also in nicht unerheblichem Umfang über Jahre hinweg regelmäßig verlängert, obwohl solche „Kettenduldungen“ dem gesetzlichen Leitbild widersprechen. Sie machen die Duldung faktisch zu einem vom Gesetz nicht vorgesehenen „Ersatzaufenthaltsrecht“, allerdings unter Ausschluss der mit einem Aufenthaltsrecht verbundenen Erleichterungen und Begünstigungen.

Die Kommission übersieht nicht, dass sich hierunter auch Fälle befinden, in denen die Betroffenen die Abschiebungshindernisse selbst zu vertreten haben bzw. sich weigern, zumutbare Anforderungen zur Beseitigung des Abschiebungshindernisses zu erfüllen und im Duldungsstatus verbleiben, da ihnen zu Recht keine Aufenthaltsbefugnis erteilt werden kann. Gleichwohl ist sie der Auffassung, dass in den übrigen Fällen die vom Gesetzgeber aus humanitären Gründen vorgesehene Möglichkeit zur Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis nach § 30 AuslG nur unzureichend genutzt wird. Die Kommission ist in ihren Anhörungen und Beratungen zu der Überzeugung gelangt, dass dem im Wesentlichen sowohl ein rechtliches als auch ein Vollzugsdefizit zugrunde liegt.

Als rechtliches Hemmnis für die vermehrte Erteilung von Aufenthaltsbefugnissen anstelle von Kettenduldungen ist der Regelversagungsgrund des § 7 Abs. 2 Nr. 2 AuslG zu nennen. Er verbietet für den Regelfall die Überführung der Duldung in eine Aufenthaltsbefugnis, wenn der Ausländer seinen Lebensunterhalt nicht selbst bestreiten kann. Viele geduldete Ausländer sind dadurch in einer Rechtslage verfangen, die teilweise erst selbst die Voraussetzungen schafft, an denen eine Statusverbesserung scheitert: Sie können erst nach einem Jahr überhaupt eine Arbeitsgenehmigung erhalten und unterliegen anschließend dem arbeitserlaubnisrechtlichen Nachrangprinzip. Dies beschränkt die Möglichkeiten, eigenes Einkommen zu erzielen, so dass viele geduldete Ausländer gar nicht in der Lage sind, den Unterhalt für sich

bzw. ihre Familie zu bestreiten, was dann aber auch bedeutet, dass die notwendigen Voraussetzungen für eine Aufenthaltbefugnis nicht erfüllt werden können.

Für die restriktive Praxis ist aber auch ein Vollzugsdefizit verantwortlich.

- Die Duldung ermöglicht zwar keinen „rechtmäßigen“, aber doch einen faktischen Aufenthalt, der von einer Strafbarkeit freigestellt wird. Zugleich sind an ihren Bestand arbeits- und sozialrechtliche Folgen geknüpft. Diese Ambivalenz hat vielfach eine Wahrnehmung der Duldung als „Aufenthaltstitel“ zur Folge. Dies wird durch den Begriff der Duldung noch verstärkt, da er ihren rein vollstreckungsrechtlichen Charakter („Aussetzung der Abschiebung“) nicht zum Ausdruck bringt. Das mag in der Praxis dazu beitragen, dass seitens der Ausländerbehörden überhaupt keine Notwendigkeit gesehen wird, die Überführung der Duldung in eine Aufenthaltsbefugnis von Amts wegen in Erwägung zu ziehen.
- Vielen Ausländern ist auch nicht bekannt, dass eine Aufenthaltsbefugnis ausdrücklich beantragt werden muss. Da die Behörden nicht verpflichtet sind, die Ausländer hierüber zu informieren, unterbleibt wohl in nicht wenigen Fällen allein aus diesem formalen Grund die Prüfung, ob die Voraussetzungen für die Überführung der Duldung in eine Aufenthaltsbefugnis vorliegen.
- Ein weiteres Motiv für die wiederholte Verlängerung von Duldungen ohne Prüfung, ob eine Aufenthaltsbefugnis erteilt werden kann, liegt darin, dass eine Verfestigung des Aufenthalts mit ihren möglichen Folgen (z.B. Nachzug von Familienangehörigen) vermieden bzw. verzögert werden soll. Dabei jedoch ginge die zuständige Behörde unzulässigerweise von einer Beurteilung möglicher Folgen und nicht des tatsächlichen Sachverhalts aus.
- Die Überführung der Duldung in eine Aufenthaltbefugnis ist rechtlich kompliziert geregelt. Sie erfordert einen hohen Prüfungs- und Begründungsaufwand, der durch die Ausgestaltung als Ermessensnorm noch gesteigert wird. Diesem Aufwand mag in manchen Fällen die im Gegensatz hierzu einfach zu handhabende Verlängerung der Duldung vorgezogen werden.

Es liegt im originären Interesse jedes Aufnahmelandes, dass Ausländer, deren Aufenthalt aus humanitären Gründen auf längere Zeit nicht beendet werden kann und die deshalb voraussichtlich auf Dauer im Lande bleiben werden, so früh wie möglich integriert werden. Bloß „geduldete“ Ausländer leben in rechtlich ungesicherten Verhältnissen – mit negativen Folgen auch für das Aufnahmeland. Um die Integration zunächst nur geduldeter, letztlich aber doch dauerhaft aufenthaltsbefugter Ausländer zu erleichtern, hat die Kommission Vorschläge entwickelt, welche die unzulängliche Rechtspraxis der „Kettenduldungen“ wieder an das gesetzliche Leitbild heranführen sollen. In Fällen, in denen ein Abschiebungshindernis nicht vom Betroffenen selbst zu vertreten ist und dieser auch alles Zumutbare zu seiner Beseitigung unternommen hat – und nur in diesen – könnten diese Vorschläge den Übergang zur Aufenthaltsbefugnis erleichtern.

- Der Regelversagungsgrund des § 7 Abs. 2 Nr. 2 AuslG sollte im Anwendungsbereich von § 30 Abs. 3 und 4 AuslG spürbar gelockert werden. Die Kommission begrüßt die derzeit in Vorbereitung befindliche Ergänzung der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 30 Abs. 3 AuslG. Danach

ist vorgesehen, dass die mangelnde Sicherung des Lebensunterhalts im Sinne des § 7 Abs. 2 Nr. 2 bei Familien mit Kindern grundsätzlich kein Hindernis für eine Aufenthaltsbefugnis darstellt, wenn ergänzende Sozialhilfe bezogen wird und diese über einen potenziellen Kindergeldanspruch nicht hinaus geht. Die Kommission hält diese Modifikation jedoch für nicht ausreichend. Der Situation geduldeter Ausländer sollte – sowohl im Anwendungsgbereich des § 30 Abs. 3 wie des Abs. 4 AuslG – durch eine stärkere Befreiung vom Regelversagungsgrund des § 7 Abs. 2 Nr. 2 AuslG Rechnung getragen werden. Dies betrifft vor allem Personen, die durch die derzeitigen Beschränkungen des Arbeitsgenehmigungsrechts gehindert sind, selbst ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Insofern sollten Befreiungsmöglichkeiten vom Regelversagungsgrund für geduldete Ausländer geprüft werden, die sich nachweislich und ernsthaft um Arbeit bemüht haben. Einbezogen werden sollten aber auch Personen, die nicht in der Lage sind, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen und bei denen eine Befreiung vom Regelversagungsgrund des § 7 Abs. 2 Nr. 2 AuslG gerechtfertigt erscheint.

- Der ambivalente Begriff der „Duldung“ sollte geändert werden, um zu verhindern, dass er als ein – wenn auch minderer – „Aufenthaltstitel“ missverstanden wird. Er sollte durch einen Terminus ersetzt werden, der seinen Regelungsinhalt zutreffend ausdrückt; denkbar wäre etwa die Formulierung „Aussetzung der Abschiebung“.
- Es sollte ein Prüfmechanismus geschaffen werden, der die Ausländerbehörden verstärkt dazu anhält, beim Ablauf der Duldungsfrist zu prüfen, ob die Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis in Betracht kommt. Damit könnte der Gefahr eines Automatismus bei der Verlängerung von Duldungen entgegengewirkt werden. Denkbar wäre beispielsweise, in die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz die Verpflichtung der Ausländerbehörde aufzunehmen, einen Ausländer, der die Verlängerung seiner Duldung beantragt, darüber zu belehren, dass und unter welchen Voraussetzungen die Überführung der Duldung in eine Aufenthaltsbefugnis in Betracht kommt. In die Belehrung müsste das Antragserfordernis für eine Aufenthaltsbefugnis aufgenommen werden. Diese Belehrung sollte aktenkundig gemacht werden, um einer unzureichenden Anwendungspraxis vorzubeugen. Wird darauffolgend die Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis beantragt, müsste die Ausländerbehörde mit Rechtswirkung nach außen über die Befugnisvoraussetzungen entscheiden.
- In vielen Fällen ist bei Erteilung oder Verlängerung der Duldung nicht absehbar, wie lange das Abschiebungshindernis fortbestehen wird. Je länger dieser Zustand andauert, um so bedenklicher wird er unter humanitären Gesichtspunkten. Es sollte daher sichergestellt werden, dass dieser Aspekt bei der nach pflichtgemäßem Ermessen zu treffenden Entscheidung über die Überführung der Duldung in eine Aufenthaltsbefugnis angemessen berücksichtigt wird. Dies könnte durch die Klarstellung in den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz geschehen, dass die Duldung in eine Aufenthaltsbefugnis überführt werden *soll,* wenn – bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen im übrigen – der Zeitraum der Aussetzung nicht erkennbar begrenzt ist und humanitäre Gründe gegen eine bloße Verlängerung der „Aussetzung der Abschiebung“ sprechen.

Der Regelversagungsgrund des § 7 Abs. 2 Nr. 2 AuslG sollte im Anwendungsbereich von § 30 Abs. 3 und 4 AuslG spürbar gelockert werden. Der ambivalente Begriff der „Duldung“ sollte durch einen Terminus ersetzt werden, der seinen Regelungsinhalt zutreffend beschreibt. Es sollte ein Prüfmechanismus geschaffen werden, der die Ausländerbehörden verstärkt dazu anhält, bei Ablauf der Duldungsfrist zu prüfen, ob eine Aufenthaltsbefugnis erteilt werden kann. Zudem sollte normativ festgestellt werden, dass bei jeder Entscheidung über die Überführung der Duldung in eine Aufenthaltsbefugnis angemessen berücksichtigt wird, dass die Verlängerung der Duldung aus humanitären Gesichtspunkten um so bedenklicher wird, je länger dieser Zustand anhält.

1.10 Härtefallregelungen und Härtefallkommissionen

Keine allgemeine Härtefallregelung für die Erteilung von Aufenthaltsbefugnissen

Durch die Vorschläge zur Verbesserung der Rechtssituation geduldeter Ausländer (vgl. Kap. III.1.9), wie sie die Kommission empfiehlt, wird die Problematik von Härtefällen gemildert, wenngleich nicht vollständig ausgeräumt. Insbesondere unanfechtbar ausreisepflichtige Ausländer, bei denen zwar die Voraussetzungen für eine Duldung nicht oder nicht mehr vorliegen, deren Rückführung im Einzelfall aber aus humanitären Gründen nicht geboten erscheint, können auch bei Umsetzung der Vorschläge der Kommission weiterhin kein Bleiberecht erhalten. Die Kommission hat daher auch die Forderung nach einer allgemeinen Härtefallregelung geprüft. Hiernach soll ausreisepflichtigen Ausländern allein bei Vorliegen eines Härtefalles bzw. eines (dringenden) humanitären Grundes ein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis eingeräumt werden. Die Kommission ist diesem Vorschlag aufgrund erheblicher rechtspolitischer und rechtssystematischer Bedenken nicht gefolgt.

Eine allgemeine Härtefallklausel behandelt eine Vielzahl unterschiedlicher Sachverhalte gleich, wenn sie allein auf das Vorliegen eines humanitären Grundes abstellt. Insbesondere differenziert sie nicht nach den Ursachen des Härtefalles und auch nicht danach, ob der Ausländer diese Ursachen sowie die seiner Abschiebung entgegenstehenden Gründe selbst zu vertreten hat. Sie unterscheidet nicht nach der Dauer und der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts und sie fragt nicht danach, ob bzw. inwieweit für die Erteilung von Aufenthaltsgenehmigungen an andere Ausländer oder Ausländergruppen geltende Versagungsgründe auch hier berücksichtigt werden sollten (z.B. Einreise ohne Papiere). Ein solches – notwendig willkürliches – Element läuft der Steuerungsfunktion von Zuwanderungsregelungen zuwider.

Würde diese Klausel als Ermessensvorschrift ausgestaltet, stünde es im pflichtgemäßen Ermessen der Ausländerbehörden, in Härtefällen eine Aufenthaltsbefugnis zu erteilen. Ein solches Ermessen setzt voraus, dass alle gegen bzw. für eine Aufenthaltsbefugnis sprechenden Gründe gegeneinander abgewogen werden. Schon vorher muss in jedem Fall geprüft werden, ob überhaupt ein Härtefall vorliegt. Diese doppelte Abwägung kann zu einer erheblichen Einbuße an Rechtssicherheit führen. Damit dem Schutzsuchenden dadurch nicht (unter Umständen bedeutende) Rechtsnachteile erwach-

sen, müssten Entscheidungskriterien in die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz aufgenommen werden. Eine solche Kasuistik würde aber gerade jenen Verzicht auf zusätzliche Voraussetzungen wieder aufheben, der mit einer allgemeinen Härtefallklausel angestrebt wird – dies zudem auf niedrigerem rechtlichen Niveau.

Vor allem würde eine allgemeine Härtefallklausel aber zu einer weiteren erheblichen Belastung der Behörden und Gerichte führen. Die hohe Anfechtungsquote bei Asylbescheiden und die starke Inanspruchnahme der Petitionsausschüsse der Parlamente des Bundes und der Länder mit Asylangelegenheiten (jeweils mit sehr geringer Erfolgsquote) zeigen, dass selbst fehlende oder nur geringe Erfolgsaussichten nicht verhindern, dass gesetzlich geregelte Bleiberechte sehr häufig beantragt und ablehnende Entscheidungen ebenso häufig gerichtlich angefochten werden. Eine allgemeine Härtefallklausel würde Gerichte und Behörden daher zusätzlich beanspruchen, die verfahrensbedingte Aufenthaltsdauer unter Umständen erheblich verlängern und darüber hinaus einen zusätzlichen Anreiz darstellen, das Asylrecht zu missbrauchen.

Aus rechtspolitischen und rechtssystematischen Überlegungen sowie mit Blick auf ihre Empfehlungen zur Verbesserung der Rechtssituation geduldeter Ausländer spricht sich die Kommission dagegen aus, eine allgemeine Härtefallregelung für die Erteilung von Aufenthaltsbefugnissen vorzusehen.

Härtefallentscheidung nach Ermessen in besonderen Einzelfällen

Gesetze können nicht so formuliert werden, dass sie Härtefälle vollständig ausschließen. Wegen der tiefgreifenden Folgen, die eine verweigerte Aufnahme, eine Ausreiseaufforderung oder eine Abschiebungsandrohung für den betroffenen Ausländer und seine Familie haben können, wird dies in Einzelfällen als besonders problematisch empfunden.

Nachdem eine allgemeine Härtefallklausel – wie ausgeführt – keine überzeugende Abhilfemöglichkeit darstellt, hat sich die Kommission auch mit der Frage befasst, der Exekutive (Ressortminister) die Befugnis zu übertragen, in Einzelfällen eine Aufenthaltsgenehmigung ohne Bindung an normativ festgelegte Voraussetzungen, Zwecke oder Gesichtspunkte nach einem seiner Natur nach sehr weitem Ermessen zu gewähren.

Die Kommission hat die für und gegen eine solche Befugnis sprechenden Gründe intensiv gegeneinander abgewogen. Unter anderem das Kirchenasyl und die Diskussion über dessen rechtliche Einordnung sowie die – letztlich politische – Lösung mancher dieser Fälle haben Parlamenten, Regierungen und Verwaltungen bewusst gemacht, dass das geltende Recht in manchen Fällen eine humanitär und politisch erwünschte Gewährung einer Aufenthaltsgenehmigung nicht zulässt. Eine Befugnis des zuständigen Ressortministers würde solche Entscheidungen – die sich immer wieder stellen werden – aus einer rechtlichen Grauzone herausführen. Eine solche Regelung könnte damit ein drängendes Problem in einer offenen, der humanitären Situation angemessenen Weise lösen. Härten unseres Ausländer- und Asylrechts könnten vermieden und damit seine Akzeptanz bei In- und Ausländern gesteigert werden. Insbesondere würde ein Beitrag zur Versöh-

nung mit vielen Bürgern geleistet, die sich mit der Änderung des Asylrechts nicht abfinden mögen und bedrängten Menschen Schutz und Hilfe gewähren.

Gleichzeitig jedoch sprechen gewichtige Gründe gegen eine solche Befugnis zur Abhilfe in Härtefällen, welche die Kommission schließlich veranlasst haben, sie nicht zu empfehlen. Sie annulliert faktisch eine verfassungs- und gesetzeskonform zustande gekommene Entscheidung, die häufig durch ein oder mehrere Gerichte – eventuell sogar durch das Bundesverfassungsgericht – bestätigt wurde, und ersetzt sie durch eine politische Entscheidung, die an subjektiven Erwägungen eines Einzelnen orientiert ist. Sie schafft ein neues Verfahren, das viele nur betreiben würden, um ihren Aufenthalt zu verlängern. Dadurch würden Behörden und Gerichte in erheblichem Umfang zusätzlich belastet, was die allseitigen Bemühungen zur Beschleunigung der Asylverfahren – teilweise – zunichte machen würde. Die Exekutive in der Funktion einer „Superrevisionsinstanz“ stellt einen Systembruch des Asyl- und Ausländerrechts dar, der die von der zuständigen Behörde getroffenen Entscheidungen unter einen systemwidrigen Vorbehalt stellt und damit relativiert. Zur Wahrung fundamentaler Rechtsprinzipien (Gleichbehandlung, Rechtssicherheit, Gewaltenteilung) wird das Auftreten von Härtefällen auch in anderen Rechtsgebieten in Kauf genommen; das Aufbrechen dieser Prinzipien durch eine Befugnis der Exekutive zur Annullierung unanfechtbarer Entscheidungen von Behörden und Gerichten gewänne eine Eigendynamik, die auch andere Rechtsbereiche erfassen würde.

Wegen der damit verbundenen Nachteile sieht die Kommission von der Empfehlung ab, der Exekutive (Ressortminister) die Befugnis zu übertragen, in Einzelfällen ein Aufenthaltsrecht nach Ermessen zu gewähren.

Härtefallkommissionen – Kein Einheitsmodell

Oft machen ausreisepflichtige Ausländer geltend, die Ausreise, die Ausreisefrist oder die Abschiebung stelle für sie eine besondere Härte dar, welche die Verwaltung nicht ausreichend berücksichtigt habe, obwohl das geltende Recht dies ermögliche. Die Sachverhalte, mit denen diese Härtefälle begründet werden, knüpfen in der Regel an die Lebenssituation der Ausländer in Deutschland an. So wird etwa vorgetragen, dass die Ausreise bzw. die Ausreisefrist dazu führe, dass Familienmitglieder getrennt würden bzw. eine Schul- oder Berufsausbildung nicht mehr abgeschlossen werden könne.

Um die Verwaltung zu einer nochmaligen Prüfung ihrer Entscheidung zu veranlassen, werden häufig die Petitionsausschüsse des Bundes und der Länder angerufen. Vier Bundesländer haben darüber hinaus so genannte „Härtefallkommissionen“ eingerichtet, in denen insbesondere Vertreter der Innenministerien, der beiden großen Kirchen, der Wohlfahrtsverbände und der Flüchtlingshilfsorganisationen vertreten sind. Sie sind auf bloße Empfehlungen gegenüber den zuständigen Entscheidungsträgern beschränkt, wie konkreten, von ihnen als solchen eingestuften Härtefällen Rechnung getragen werden sollte, und zwar ausschließlich auf der Grundlage des geltenden Rechts.

Forderungen, auch in den anderen Bundesländern Härtefallkommissionen einzurichten, setzt die Kommission eine differenzierende Betrachtungsweise entgegen.

Ob eine Härtefallkommission wirklich das geeignete Gremium zur Behandlung humanitärer Härtefälle ist, hängt wesentlich von den rechtlichen, politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in den einzelnen Bundesländern ab. Diese weisen z.T. erhebliche Unterschiede auf. So ist die Fachaufsicht – und damit die Durchgriffsmöglichkeit – der Verwaltungsspitze auf die lokalen Ausländerbehörden unterschiedlich ausgestaltet, die Bundesländer weisen unterschiedliche asyl- und ausländerpolitische Ansätze und Traditionen auf. Aus diesen haben sich unterschiedliche (formelle wie informelle) Formen des Zusammenwirkens der beteiligten Akteure beim Bemühen um Hilfe in Einzelfällen herausgebildet: Neben Härtefallkommissionen sind dies etwa ad-hoc-Einrichtungen wie „Runde Tische“ u.ä. Diese gewachsenen – und deshalb meist auch wirkungsvollen – Strukturen sollten gerade im Interesse der betroffenen Ausländer nicht aufgehoben und durch ein „Einheitsmodell“ ersetzt werden; sie verbieten es, sich pauschal für oder gegen Härtefallkommissionen auszusprechen.

Die Kommission empfiehlt daher, es auch weiterhin den einzelnen Bundesländern zu überlassen, wie sie dem wichtigen Anliegen, Härtefälle im Rahmen des geltenden Rechts zu mildern, institutionell Rechnung tragen.

1.11 Unbegleitete Minderjährige

Unbegleitete Minderjährige sind aufgrund ihres Alters und fehlender familiärer Unterstützung besonders schutzbedürftig. Im Asylverfahren ergeben sich daraus eine Reihe von Fragestellungen.

Verfahrensfähigkeit

Jugendliche sind im Asylverfahren bereits handlungsfähig, wenn sie das 16. Lebensjahr vollendet haben. Sie werden damit wie Erwachsene behandelt und müssen alle Verfahrenshandlungen selbst vornehmen. Beistand durch einen Vormund oder Pfleger erhalten nur Jugendliche unter 16 Jahren. In der Anhörung von alleinreisenden Minderjährigen, die das 16. Lebensjahr vollendet haben, ist meist keine erwachsene Begleitperson anwesend. Sie müssen dort ihr Verfolgungsschicksal schlüssig vortragen und etwaige Widersprüche auflösen können. Ob die Jugendlichen hierzu alleine stets in der Lage sind und ob sie die Tragweite der asylrechtlichen Entscheidungen erfassen können, ist fraglich.

Diese Rechtspraxis steht im Widerspruch zu den Bestimmungen der Entschließung des Rates der EU betreffend unbegleitete Minderjährige vom 26. Juni 1997, der UN-Kinderrechtskonvention und dem Haager Minderjährigenschutzabkommen. Danach sind Jugendliche unter 18 Jahren grundsätzlich als Minderjährige bzw. als Kinder anzusehen. Auch nach dem Richtlinienvorschlag der EG-Kommmission über Mindestnormen für Asylverfahren soll die Verfahrensfähigkeit erst mit Vollendung des 18. Lebensjahres eintreten (Art. 2 k, Art. 10). Dies entspricht im übrigen der Staatenpraxis in der Europäischen Gemeinschaft. Deutschland ist dort das einzige Land, in dem die Verfahrensfähigkeit von Asylbewerbern bereits mit Vollendung des 16. Lebensjahres beginnt.

Im Interesse der unbegleiteten Minderjährigen und mit Blick auf die anstehende Harmonisierung der Asylverfahren sollte die Handlungsfähigkeit im Asylverfahren erst mit Vollendung des 18. Lebensjahres beginnen.

Clearingstellen

Einige Bundesländer betreiben speziell für unbegleitete Minderjährige entwickelte Erstaufnahmeverfahren, so genannte Clearing-Verfahren. Clearing-Stellen betreuen neu eingereiste Jugendliche altersgerecht und bemühen sich darum, deren persönliche Lebensverhältnisse, insbesondere den Verbleib der Eltern zu klären. Sie prüfen, ob es möglich und geboten ist, sie in ihr Heimatland zurückzubringen. Sie ermitteln im persönlichen Kontakt mit den Jugendlichen, ob diese aus Gründen ihr Heimatland verlassen haben, die es rechtfertigen, einen Asylantrag zu stellen und ob sie in der Lage sind, ihre Asylgründe in einer Weise vorzutragen, die den Anforderungen des Asylrechts genügen.

Clearing-Stellen haben sich weitgehend als Einrichtungen bewährt, die eine altersgerechte Betreuung anbieten und aussichtslose Asylverfahren unbegleiteter Minderjähriger vermeiden können. Letzteres kommt nicht nur den Jugendlichen zugute, sondern entlastet auch die Behörden; sie sollten daher vermehrt – auch in den anderen Bundesländern – eingerichtet werden.

Unterbringung

Da Jugendliche im Alter zwischen 16 und 18 Jahren asylverfahrensrechtlich als erwachsen gelten, werden sie wie diese auf die Bundesländer verteilt und sind verpflichtet, in Aufnahmeeinrichtungen zu wohnen. Eine gemeinsame Unterbringung mit Erwachsenen aus anderen Ländern und fremden Kulturkreisen ist aus naheliegenden Gründen problematisch. Dies gilt insbesondere für Mädchen. Einige Bundesländer bringen daher unbegleitete Mädchen unter 18 Jahren grundsätzlich in Jugendhilfeeinrichtungen unter. Dies sollte bundesweit für alle unbegleiteten Minderjährigen ermöglicht werden, auch wenn sie bereits das 16. Lebensjahr vollendet haben.

Anhörung durch speziell geschulte Einzelentscheider

Im Bundesamt wurden in jüngerer Zeit Entscheider speziell für den Umgang mit Minderjährigen geschult, insbesondere im Hinblick auf eine altersgerechte Anhörung. Gegenwärtig sind jedoch noch nicht in allen Außenstellen solche speziell geschulten Entscheider eingesetzt. Die hierfür notwendigen Schulungen sollten forciert werden, damit kindgerechte Anhörungen in allen Außenstellen des Bundesamtes möglich werden.

Die Handlungsfähigkeit im Asylverfahren sollte entsprechend der Staatenpraxis in der EG erst mit der Vollendung des 18. Lebensjahres beginnen.

Clearingverfahren sollten vermehrt eingerichtet werden, um aussichtlose Asylverfahren unbegleiteter Minderjähriger zu verhindern und eine kindgerechte Betreuung sicherzustellen.

Unbegleitete Jugendliche unter 18 Jahren sollten getrennt von Erwachsenen in Einrichtungen der Jugendhilfe untergebracht werden.

In allen Außenstellen des Bundesamtes sollten im Umgang mit Minderjährigen speziell geschulte Entscheider zur Verfügung stehen.

UN-Konvention über die Rechte des Kindes

In Zusammenhang mit der Situation unbegleiteter Minderjähriger hat sich die Kommission auch mit der UN-Kinderrechtskonvention und den deutschen Erklärungsvorbehalten beschäftigt. Die Konvention garantiert Kindern und Jugendlichen einen Mindeststandard bei Versorgung, Schutz und Entwicklung. Sie ist für Deutschland am 5. April 1992 in Kraft getreten. Die Bundesrepublik Deutschland hat bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde unter anderem folgende interpretierende Erklärungen abgegeben: „... Die Bundesrepublik Deutschland erklärt zugleich, dass das Übereinkommen innerstaatlich keine unmittelbare Anwendung findet. Es begründet völkerrechtliche Staatenverpflichtungen, welche die Bundesrepublik Deutschland nach näherer Bestimmung ihres mit dem Übereinkommen übereinstimmenden innerstaatlichen Rechts erfüllt." „... Nichts in dem Übereinkommen kann dahin ausgelegt werden, dass die widerrechtliche Einreise eines Ausländers in das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland oder dessen widerrechtlichen Aufenthalt dort erlaubt ist; auch kann keine Bestimmung dahin ausgelegt werden, dass sie das Recht der Bundesrepublik Deutschland beschränkt, Gesetze und Verordnungen über die Einreise von Ausländern und die Bedingungen ihres Aufenthaltes zu erlassen..."

Die Bundesregierung hat die anlässlich der Aussprache zum 10. Kinder- und Jugendbericht am 30. September 1999 vom Deutschen Bundestag angenommene Entschließung zum Anlass genommen zu prüfen, ob eine Rücknahme der deutschen Erklärung zu dem Übereinkommen möglich ist.

Die Bundesregierung hat sich bei den Ländern mündlich und schriftlich für eine Rücknahme der Erklärung eingesetzt. Gleichwohl ist eine Rücknahme bislang nicht erfolgt, da sich die Bundesländer bisher nicht mehrheitlich für die Rücknahme ausgesprochen haben.

Nach Auffassung der Bundesregierung hat sich gezeigt, dass es aus heutiger Sicht nicht notwendig gewesen wäre, die deutsche Erklärung abzugeben, da es sich im Wesentlichen um Erläuterungen handelt, die Fehl- und Überinterpretationen, die im Zusammenhang mit der Konvention denkbar sind, vermeiden sollten. Diese Auslegungen der Konvention würden im gleichen Maße gelten, wenn die Erklärung nicht abgegeben worden wäre. Vor diesem Hintergrund sollte die Rücknahme der Erklärungsvorbehalte erneut geprüft werden.

Die Kommission schlägt deshalb der Bundesregierung und den Landesregierungen vor, die Rücknahme der Erklärungsvorbehalte zur UN-Kinderrechtskonvention erneut zu prüfen.

1.12 Bürgerkriegsflüchtlinge

Unbefriedigende Aufnahmeregelungen für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge

Die vorübergehende Schutzgewährung für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge ist ausdrücklich in § 32a AuslG geregelt. Die Vorschrift trat am 30. Juni 1993 im Zusammenhang mit der Reform des Asylrechts in Kraft und sollte die rasche Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen ohne aufwändige Prüfung individueller Verfolgungsgründe ermöglichen.

Diese Erwartungen haben sich in der Folgezeit nicht erfüllt. Voraussetzung für die Aufnahme nach § 32a AuslG ist eine einvernehmliche politische Verständigung zwischen Bund und Ländern; ein Einvernehmen kam in der Vergangenheit jedoch nur einmal – während des Kosovo-Konflikts – zustande. Es handelte sich um 15 000 Kosovaren, die aus Flüchtlingslagern in Mazedonien evakuiert worden waren. Im Übrigen scheiterte eine Verständigung regelmäßig an der Uneinigkeit über die (in § 32a AuslG nicht geregelte) Kostenaufteilung.

Der Mehrzahl der Bürgerkriegsflüchtlinge wurde in der Vergangenheit vorübergehender Schutz in anderer Form gewährt. So erhielten rund 350 000 bosnische Bürgerkriegsflüchtlinge überwiegend eine Duldung. Die Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem Kosovo beantragten größtenteils Asyl. Es handelte sich dabei um rund 18 000 Personen, die auf eigene Faust nach Deutschland gelangt waren und keine Möglichkeit hatten, vorübergehenden Schutz auf der Grundlage von § 32a AuslG zu erhalten.

Als problematisch erwies sich in der Vergangenheit, dass in einer Reihe von Fällen ein als „vorübergehend“ gedachter Schutz eben nicht vorübergehend blieb, sondern sich über Jahre erstreckte. So halten sich gegenwärtig noch rund 28 000 bosnische Bürgerkriegsflüchtlinge in Deutschland auf (Stand: März 2001). Ihnen wurde durch Beschluss der Innenministerkonferenz vom 15. Februar 2001 eine Bleibemöglichkeit eröffnet, sofern sie seit sechs Jahren in Deutschland leben, faktisch und wirtschaftlich integriert sind und bei einer Rückkehr eine eigenständig geschaffene und gesicherte Lebensgrundlage aufgeben müssten.

Für Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem Kosovo wurde bislang keine derartige Regelung geschaffen. Die Innenministerkonferenz hat zwar am 10. Mai 2001 beschlossen, ausreisepflichtigen Jugoslawen mit mehr als sechs Jahre dauerndem Aufenthalt unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit zur Aufenthaltsverfestigung zu geben; davon jedoch waren Personen, die im Laufe des Kosovo-Konflikts nach Deutschland gekommen waren, wegen ihrer kürzeren Aufenthaltszeiten nicht betroffen.

Lastenteilung bei den Folgekosten

Die Vorschrift des § 32a AuslG hat sich als nicht praktikabel erwiesen, da ihre Anwendung fast immer an der fehlenden Einigung von Bund und Ländern über die Kostenaufteilung scheiterte.

Die Aufnahme von Bürgerkriegsflüchtlingen ist eine gesamtstaatliche Aufgabe; ihre Kosten sollten daher zwischen Bund und Ländern geteilt werden. Auch muss eine ausgewogene Verteilung der Bürgerkriegsflüchtlinge auf die Bundesländer gewährleistet sein. Dies ist außerhalb des Asylverfahrens nur über eine Anwendung des § 32a AuslG möglich.

Die Nichtanwendung von § 32a AuslG führte in der Vergangenheit zu einer erheblichen und unnötigen Belastung des Asylverfahrens. Die rund 18 000 jugoslawischen Asylbewerber, die während des ersten Halbjahres 1999 Asyl beantragten, waren fast ausnahmslos vertrieben worden oder vor den Kampfhandlungen im Kosovo geflohen. Obwohl von vornherein klar war, dass sich fast alle Asylbewerber auf die Konfliktsituation als Fluchtursache berufen würden, musste wegen der Asylantragstellung dennoch jedes Schutzbegehren individuell geprüft werden. Die Prüfung und Entscheidung über die Anträge erfolgte aufgrund eines zwischenzeitlich verhängten Entscheidungsstopps erst nach dem Ende des Konflikts – nach Wegfall der

angegebenen Fluchtgründe (Kampfhandlungen und Vertreibungen). Die Anträge wurden dementsprechend fast ausnahmslos abgelehnt. Die Anhörung der Asylbewerber sowie die Prüfung und Entscheidung ihrer Anträge waren mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden, der hätte vermieden werden können, wenn für die Flüchtlinge eine Regelung nach § 32a AuslG geschaffen worden wäre. Die Zahl der 1999 gestellten Asylanträge hätte sich damit um rund ein Fünftel verringert.

Um zu vermeiden, dass sich diese Probleme bei der künftigen Aufnahme von Bürgerkriegsflüchtlingen wiederholen, muss die Vorschrift des § 32a AuslG „anwendbar" gemacht werden. Hierzu ist nach Auffassung der Kommission eine generelle Festlegung der Kostenteilung zwischen Bund und Ländern erforderlich.

Die Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen ist eine gesamtstaatliche Aufgabe. Die damit verbundenen Kosten sollten daher auch von Bund und Ländern gemeinsam im Sinne einer Lastenteilung getragen werden. Die Erfahrungen der vergangenen Jahren haben gezeigt, dass § 32a AuslG diesem Ziel nicht gerecht wird, weil die Vorschrift die Frage der Kostenaufteilung offen lässt. Die Kommission empfiehlt daher, dass die durch die Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen entstehenden Kosten künftig generell vom Bund und den Ländern je zur Hälfte getragen werden.

Künftige Lastenteilung auf EU-Ebene?

Eine verbindliche EU-weite Regelung zum vorübergehenden Schutz für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge gibt es bislang nicht. Zwar wurde immer wieder versucht, eine Lastenteilung bei der Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen zu erreichen, dies ist bislang aber nicht gelungen. Infolgedessen fiel die Belastung der Mitgliedstaaten durch die Aufnahme von Bürgerkriegsflüchtlingen sehr unterschiedlich aus. Erinnert sei nur an die bosnischen Bürgerkriegsflüchtlinge, von denen allein Deutschland 345 000 und damit mehr als alle anderen EU-Mitgliedstaaten zusammen aufnahm. Auch die Voraussetzungen der Aufnahme und die Aufenthaltsbedingungen sind in den einzelnen Staaten unterschiedlich ausgestaltet.

Die Gewährung vorübergehenden Schutzes zählt zu jenen Rechtsbereichen, die durch den Amsterdamer Vertrag in Gemeinschaftsrecht übergingen. Gestützt auf Art. 63 Abs. 2a) und b) des EG-Vertrags hat die Kommission im Mai 2000 einen Vorschlag für eine „Richtlinie über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen" vorgelegt. Ziel dieses Vorschlags ist es, Mindestnormen für eine vorübergehende Schutzgewährung zu definieren sowie eine ausgewogene Lastenteilung zwischen den Mitgliedstaaten zu erreichen. In der Ratstagung am 28. und 29. Mai 2001 wurde eine weitgehende politische Einigung über den Richtlinienentwurf erzielt.

Kernpunkte des Richtlinienentwurfs sind:

- Der vorübergehende Schutz ist auf höchstens drei Jahre zu befristen.
- Die aufgenommenen Bürgerkriegsflüchtlinge haben Zugang zum Asylverfahren; die Entscheidung über den Asylantrag kann für die Dauer des vorübergehenden Schutzes ausgeschlossen werden.

- Familienzusammenführung wird bestimmten Angehörigen gewährt, wenn die Familie auf der Flucht getrennt wurde.
- Den Bürgerkriegsflüchtlingen ist für die Dauer des vorübergehenden Schutzes die Aufnahme einer selbständigen oder unselbständigen Arbeit zu gestatten. Aus arbeitsmarktpolitischen Gründen kann dabei Bürgern aus EU- und EFTA-Staaten sowie Drittstaatsangehörigen, die Arbeitslosenunterstützung erhalten, ein Vorrang eingeräumt werden.
- Die Lastenteilung durch Verteilung der Aufzunehmenden erfolgt nach dem Prinzip der doppelten Freiwilligkeit, d.h. der Staat muss zur Aufnahme des Vertriebenen bereit sein und umgekehrt muss der Vertriebene bereit sein, in diesen Staat einzureisen. Eine Quotenregelung ist bei der Aufnahme von Bürgerkriegsflüchtlingen dagegen nicht vorgesehen.

Die Kommission erachtet es zur Bewältigung zukünftiger Krisensituationen für unerlässlich, dass auf europäischer Ebene die Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen solidarisch erfolgt. Der Richtlinienentwurf über Mindestnormen für vorübergehenden Schutz ist ein erster wichtiger Schritt auf dem Weg zu diesem Ziel. Die Kommission knüpft an den anstehenden Rechtsakt die Erwartung, dass durch ihn die Voraussetzungen für eine ausgewogene Aufnahme von Flüchtlingen im Sinne einer Lastenteilung geschaffen werden.

1.13 Auf dem Weg zu einem gemeinsamen europäischen Asylsystem

Der Amsterdamer Vertrag

Der am 1. Mai 1999 in Kraft getretene Amsterdamer Vertrag hat auf EU-Ebene im Bereich des Asyl- und Flüchtlingsrechts eine gänzlich neue Grundlage geschaffen: Mit ihm besteht zum ersten Mal die Chance, das Asyl- und Flüchtlingsrecht für alle EU-Staaten rechtlich verbindlich zu regeln.

Eine gemeinsame Asyl- und Flüchtlingspolitik ist spätestens seit dem Wegfall der Binnengrenzen im Jahr 1995 zur Notwendigkeit geworden. Angesichts der damit geschaffenen faktischen Freizügigkeit von Asylbewerbern und Flüchtlingen innerhalb der Europäischen Union reichen nationale Asyl- und Flüchtlingspolitiken nicht mehr aus, um den damit verbundenen Herausforderungen zu begegnen.

Wie die Erfahrungen der vergangenen Jahre gezeigt haben, machen Flüchtlingsströme nicht an den Grenzen der einzelnen Mitgliedstaaten halt. Unterschiede in den Aufnahmebedingungen, Verfahrensregelungen und in der Entscheidungspraxis haben in der Vergangenheit zu Wanderungsbewegungen innerhalb der EU geführt. Auch ist nicht hinnehmbar, dass eine unterschiedliche Anerkennungspraxis dazu führt, dass ein Asylbewerber in einem Mitgliedstaat als Asylberechtigter anerkannt, in einem anderen dagegen abgelehnt wird. Diese Probleme sind nur in einem europäischen Asylsystem mit einem verbindlichen gemeinsamen Standard zu lösen.

Der Amsterdamer Vertrag sieht hierfür die Schaffung von Regelungen innerhalb von fünf Jahren nach seinem Inkrafttreten vor:

- Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist
- Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten
- Mindestnormen für die Anerkennung als Flüchtling
- Mindestnormen für Asylverfahren
- Mindestnormen für den vorübergehenden Schutz
- Mindestnormen für den subsidiären Schutz

Darüber hinaus ist die Förderung einer ausgewogenen Lastenteilung zwischen den Mitgliedstaaten vorgesehen.

In Tampere konkretisierte 1999 der Europäische Rat diese Vorgaben zur Schaffung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems. Die auf dieser Grundlage von der EU-Kommission bislang erarbeiteten Vorschläge für die Umsetzung in europäisches Recht bedürfen allerdings einer differenzierten Betrachtung. Dies gilt insbesondere für die Kommissionsvorschläge für das Asylverfahren.

Die Herausforderungen an eine künftige Asyl- und Flüchtlingspolitik

Die Vergemeinschaftung der Asyl- und Flüchtlingspolitik findet vor dem Hintergrund der zum Teil sehr unterschiedlichen Gegebenheiten in den 15 EU-Mitgliedstaaten statt. Obgleich in den vergangenen Jahren in gewissem Umfang bereits eine Angleichung der Asylsysteme stattgefunden hat, bestehen nach wie vor erhebliche Unterschiede bei den Verfahrensregelungen, den Aufnahmebedingungen und in der Anerkennungspraxis der einzelnen Staaten. Ein Beleg hierfür sind die unterschiedlichen Anerkennungsquoten bei der Gewährung des Flüchtlingsstatus; 1999 lagen sie zwischen 23,2 Prozent und 1,1 Prozent; unter Berücksichtigung der subsidiären Schutzgewährungen betrugen sie zwischen 59,6 Prozent und 3,3 Prozent.

Auch die Verteilung der Asylbewerber ist nicht ausgewogen. Rund 80 Prozent der Asylbewerber wurde im Jahr 2000 von fünf Ländern (Deutschland, Großbritannien, Niederlande, Frankreich und Belgien) aufgenommen. Auf die Einwohnerzahl bezogen schwankte die Zahl der Anträge in den einzelnen Mitgliedstaaten zwischen 0,02 und 4,2 Anträgen je 1 000 Einwohner.

Eine wirksame und auf Akzeptanz ausgerichtete Asyl- und Flüchtlingspolitik in der Europäischen Union muss auf einen Ausgleich der Interessen und Lasten aller Mitgliedstaaten gerichtet sein. Der EU-Kommission kommt hierbei eine Schlüsselrolle zu. Ihre Aufgabe ist es, konsensfähige Vorschläge für die Umsetzung der im Amsterdamer Vertrag genannten Bereiche zu machen. Sie hat im Bereich des Asyl- und Flüchtlingsrechts bislang Richtlinienvorschläge zum vorübergehenden Schutz und für Asylverfahren vorgelegt.

Die Zuwanderungskommission wertet es als großen Erfolg, dass über den Inhalt der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz bei der Ratstagung am 28. und 29. Mai 2001 eine weitgehende politische Einigung erzielt werden konnte. Dies wäre zugleich die erste Mindestnorm, die auf der Grundlage der einschlägigen asylrechtlichen Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags (Art. 63 EGV) erginge.

Die Zuwanderungskommission sieht jedoch mit Besorgnis, dass die bisherigen Vorschläge der EU-Kommission für Mindestnormen für Asylverfahren umstritten sind. Hier gibt es eine Reihe von ungelösten Problemen. Aus deutscher Sicht sind insbesondere die Bestimmungen zu sicheren Drittstaaten problematisch, da diese die durch den Asylkompromiss geschaffene Drittstaatenregelung in Frage stellen würden. Die Anwendung der Drittstaatenregelung des Richtlinienvorschlags würde dazu führen, dass bei Einreise über einen sicheren Drittstaat Grenzabweisungen nicht mehr wie bisher möglich wären. Allerdings ist auch zu berücksichtigen, dass langfristig die Anwendung der sicheren Drittstaatenregelung an den deutschen Ostgrenzen keine Rolle mehr spielen wird, da diese EU-Außengrenzen nach dem EU-Beitritt von Polen und der Tschechischen Republik wegfallen werden.

Die Herausforderungen für die Asyl- und Flüchtlingspolitik erfordern ein gemeinsames europäisches Asylsystem. Die Kommission hält daher eine zügige Umsetzung der im Amsterdamer Vertrag festgelegten flüchtlings- und asylpolitischen Ziele für unabdingbar.

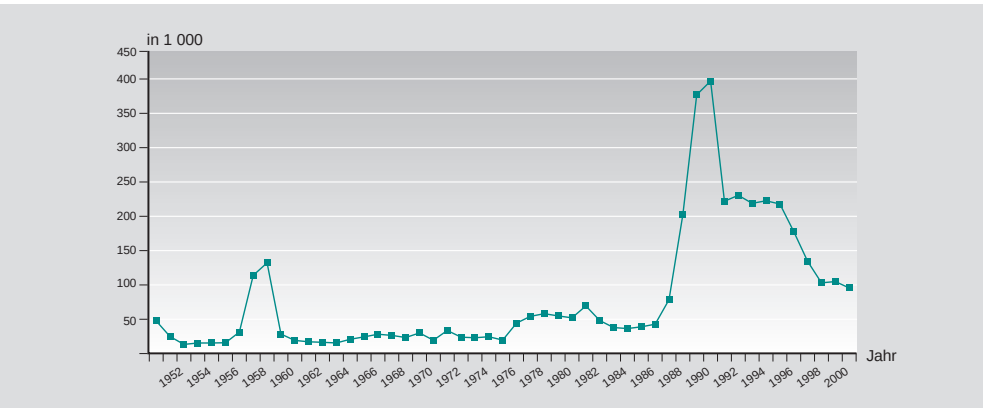
2 Zuzug von Spätaussiedlern

2.1 Historische und quantitative Entwicklung

Deutsche Volkszugehörige, deren Lebensgrundlagen in Ost- und Mitteleuropa durch den Zweiten Weltkrieg und anschließende Verfolgung oder Vertreibungen zerstört oder massiv beeinträchtigt wurden, kommen seit den fünfziger Jahren als Aussiedler bzw. seit 1993 als Spätaussiedler nach Deutschland. Zwischen 1950 und 1987 bewegte sich die Zahl der aufgenommenen Personen weitestgehend konstant zwischen 20 000 und 60 000 pro Jahr. In diesem Zeitraum sind insgesamt ca. 1,4 Millionen deutsche Volkszugehörige und ihre Angehörigen eingereist. Die Integration der Aussiedler, die in nicht unerheblich Weise zur Hebung des allgemeinen Wohlstandes beitrugen, vollzog sich weitgehend problemlos.

Bedingt durch die allgemeine Liberalisierung und Demokratisierung in den Staaten des ehemaligen Ostblocks und der damit einhergehenden Lockerung der Migrations- und Reisebestimmungen, stieg die Zahl der Aussiedler ab 1987 sprunghaft an. Hierdurch kamen von 1988 bis Ende 2000 weitere ca. 2,7 Millionen Personen nach Deutschland.

Abb. III.5: Aussiedler- und Spätaussiedlerzuzug (1950–2000)



Quelle: Bundesverwaltungsamt

Die Bundesrepublik hat hier enorm viel geleistet: Die Aufnahme und Eingliederung dieser Zuwanderungsgruppe finanzierte der Bund allein zwischen 1990 und 2000 mit rund 33,5 Milliarden DM (nicht eingerechnet sind zusätzliche Mittel von ca. einer Milliarde DM für die Förderung deutscher Minderheiten in den Aussiedlungsgebieten). Hinzu kommen noch die von den Ländern und Gemeinden erbrachten Leistungen.

Die Integration der jetzt überwiegend aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion – mehrheitlich aus Kasachstan und der Russischen Föderation – stammenden Zuwanderer bereitet jedoch seit Beginn der neunziger Jahre nicht unerhebliche Schwierigkeiten. Vielen Einheimischen erscheinen die einreisenden Menschen fremd, viele Einreisende kommen mit falschen Vorstellungen nach Deutschland und sind von den hier vorgefundenen Bedingungen enttäuscht.

2.2 Gesetzliche Grundlagen

Die Aussiedleraufnahme wird seit dem 19. Mai 1953 durch das Bundesvertriebenengesetz (BVFG) geregelt, das Anfang der neunziger Jahre zweimal grundlegend geändert wurde.

Als Reaktion auf den 1987 einsetzenden sprunghaften Anstieg der Zuzüge wurde mit dem Aussiedleraufnahmegesetz (AAG) vom 28. Juni 1990 eine Grundlage geschaffen, um steuernd in das Einreiseverhalten einzugreifen. Danach muss bereits im Aussiedlungsgebiet in einem schriftlichen Aufnahmeverfahren die Spätaussiedlereigenschaft vorläufig geprüft werden. Die Einreise in die Bundesrepublik kann erst nach Erteilung eines Aufnahmebescheides erfolgen.

Durch das zum 1. Januar 1993 in Kraft getretene Kriegsfolgenbereinigungsgesetz (KfbG) wurde das BVFG erneut novelliert. Mit dem durch das KfbG neu gefassten § 4 BVFG wurde der Begriff des „Spätaussiedlers“ festgeschrieben: Diesen Status können nur Personen erwerben, die deutsche Volkszugehörige sind. Deutscher Volkszugehöriger wiederum ist derjenige, der sich in seiner Heimat zum deutschen Volkstum bekannt hat und bei dem dieses Bekenntnis durch bestimmte Merkmale wie Abstammung, Sprache, Erziehung, Kultur bestätigt wird. Alle nach Inkrafttreten des KfbG, also ab dem 1. Januar 1993 Geborenen, können die Rechtsstellung eines Spätaussiedlers jedoch nicht mehr erwerben.

Eine weitere durch das KfbG bewirkte wesentliche Rechtsänderung betraf die Feststellung des Kriegsfolgenschicksals. Seit dem 1. Januar 1993 müssen Antragsteller aus allen Herkunftsstaaten – mit Ausnahme der Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion – glaubhaft machen, dass sie als deutsche Volkszugehörige noch am 31. Dezember 1992 oder danach persönlich Benachteiligungen erlitten haben. Da dies aufgrund der Liberalisierung in den Herkunftsgebieten und des mangelnden Vertreibungsdrucks nur noch in wenigen Fällen gelingt, ist die Zahl der Antragsteller aus Polen, Rumänien, der ehemaligen Tschechoslowakei, Ungarn und dem ehemaligen Jugoslawien beträchtlich gesunken und beträgt heute nur noch ca. zwei Prozent.

Antragsteller aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion sind wegen ihres besonderen Vertreibungsschicksals von dieser Regelung ausgenommen. Bei ihnen wird nicht individuell geprüft, ob sie als deutsche Volkszugehörige Benachteiligungen ausgesetzt waren, sondern die Fortwirkung der Benachteiligungen wird weiterhin unterstellt.

Ehegatten und Abkömmlinge von Spätaussiedlern, die nicht selbst als Spätaussiedler eingestuft werden, haben die Möglichkeit, auf Antrag in den Aufnahmebescheid einbezogen zu werden. Die Einreise und der Aufenthalt sonstiger Verwandter von Spätaussiedlern (Ehegatten von Kindern, unverheiratete minderjährige Stiefkinder sowie unverheiratete Stiefkinder von Abkömmlingen) werden demgegenüber ausschließlich nach Ausländerrecht beurteilt. Um Familien bei der Übersiedlung nicht auseinander zu reißen, können diese jedoch aufgrund einer generell erteilten ausländerrechtlichen Zustimmung gemeinsam mit dem Spätaussiedler einreisen.

2.3 Statusregelung

Spätaussiedler sind Deutsche im Sinne des Art. 116 Abs. 1 Grundgesetz. Die im Aufnahmeverfahren nur vorläufig festgestellte Spätaussiedlereigenschaft ermöglicht zunächst lediglich die Einreise nach Deutschland. Die rechtlich verbindliche Feststellung der Spätaussiedlereigenschaft erfolgt mittels einer Bescheinigung der zuständigen Behörde des Bundeslandes, dem der Spätaussiedler zugewiesen wird. Mit dieser Bescheinigung erwirbt der Spätaussiedler seit dem 1. August 1999 zugleich die deutsche Staatsangehörigkeit.

Auch die in den Aufnahmebescheid einbezogenen nichtdeutschen Ehegatten und Abkömmlinge von Spätaussiedlern werden mit Ausstellung der Bescheinigung unmittelbar kraft Gesetzes deutsche Staatangehörige; dies gilt für den Ehegatten jedoch nur unter der zusätzlichen Voraussetzung, dass die Ehe zum Zeitpunkt des Verlassens des Aussiedlungsgebietes mindestens drei Jahre bestanden hat.

2.4 Kontingentierung und Rückgang des Zuzugs

Mit dem KfbG wurde 1993 auch eine Kontingentierungsregelung eingeführt, um die Planungssicherheit zu erhöhen und einen neuerlichen sprunghaften Anstieg der Zuzugszahlen zu vermeiden. Das zunächst auf rund 225 000 Personen festgelegte jährliche Spätaussiedlerkontingent orientierte sich an der durchschnittlichen Aufnahme in den Jahren 1991/1992. Seit dem 1. Januar 2000 gilt eine Kontingentgrenze von etwa 100 000 Personen.

Die durchschnittliche Verfahrensdauer bis zur Einreise beträgt zur Zeit ca. 35 Monate. Beschleunigt werden kann das Verfahren durch glaubhaft gemachte lebensbedrohende Erkrankungen, die Herkunft aus Krisengebieten oder gute Sprachkenntnisse der gesamten Familie. Können derartige Gründe nicht nachgewiesen werden, liegt die Bearbeitungszeit bei etwa vier Jahren.

Beim Bundesverwaltungsamt (BVA) werden derzeit (Stand April 2001) Anträge von etwa 410 000 Personen (Antragsteller und Familienangehörige) bearbeitet. Bereits positiv beschiedene Anträge wurden von etwa 165 000 Personen bislang nicht zur Ausreise nach Deutschland genutzt. Nach Einschätzung des Bundesinnenministeriums werden rund 112 000 dieser Personen auch künftig keinen Gebrauch davon machen, sondern ihre Bescheide als „Sicherheitspapiere“ aufbewahren. Über das Potenzial der in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion lebenden deutschen Volkszugehörigen gibt es keine verlässlichen Zahlenangaben. Nach Schätzungen des Bundesinnenministeriums könnte es sich um etwa eine Millionen Personen handeln.

2.5 Sprachtests

Der Sprache kommt als Bestätigungsmerkmal für die deutsche Volkszugehörigkeit besondere Bedeutung zu. Deshalb hat jeder Antragsteller im Rahmen eines seit 1997 flächendeckend in den Aussiedlungsgebieten durchgeführten Überprüfungsverfahrens seine deutschen Sprachkenntnisse nachzuweisen. Für viele Antragsteller stellt dieser Sprachtest jedoch ein unüberwindliches Hindernis dar: Etwa die Hälfte der Teilnehmer können den Nachweis über vorhandene Deutschkenntnisse derzeit nicht mehr erbringen – mit der Folge, dass ihnen der Aufnahmebescheid versagt wird. Der Sprachtest hat insofern eine bedeutende Filterfunktion. Er kann, da mit ihm ein in der Vergangenheit vermitteltes Bestätigungsmerkmal festgestellt werden soll, auch nicht (z.B. nach Verbesserung der Deutschkenntnisse durch Sprachunterricht) wiederholt werden.

Tab. III.3: Ergebnisse des Sprachtests für Spätaussiedler (Juni 1996–2000)

Jahr	Durchgeführte Sprachtests	Bestandene Sprachtests (in Prozent)
1996	8 196	72,9
1997	57 236	63,9
1998	58 929	57,8
1999	22 862	51,6
2000	35 004	47,7

Quelle: Bundesverwaltungsamt

Eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 19. Oktober 2000 stellt diese Praxis jedoch in Frage. Dieses Urteil (Az.: 5 C 44.99) besagt, dass die aktuelle Beherrschung der deutschen Sprache als so genanntes bestätigendes Merkmal nicht gefordert werden kann. Die Kenntnis oder Unkenntnis der deutschen Sprache zur Zeit der Aus- bzw. Einreise sei lediglich ein Indiz für oder gegen eine frühere Vermittlung der deutschen Sprache. Vielmehr reiche es für die Übersiedelung aus, wenn dem Spätaussiedler in der Zeit zwischen Geburt und Selbständigkeit die deutsche Sprache vermittelt worden sei.

2.6 Aktuelle Situation

Die Zusammensetzung der Zuwanderer aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion hat sich seit 1993 erheblich verändert. Waren zu diesem Zeitpunkt noch 74 Prozent der Personen selbst Spätaussiedler, also deutsche Volkszugehörige (§ 4 BVFG), so liegt ihr Anteil inzwischen nur noch bei 26 Prozent. Ehegatten und Abkömmlinge, die keine deutschen Volkszugehörigen sind bzw. diese Eigenschaft nicht glaubhaft gemacht haben (§ 7 Abs. 2 BVFG), stellen 63 Prozent der Zuwanderer dar, sonstige Familienangehörige zehn Prozent (§ 8 Abs. 2 BVFG).

Tab. III.4: Eingetroffene und registrierte Spätaussiedler und Angehörige

Jahr	Personen	§ 4 BVFG		§ 7 Abs. 2 BVFG		§ 8 Abs. 2 BVFG	
	Gesamt	Personen	%	Personen	%	Personen	%
1993	218 888	162 146	74,1	55 385	25,3	1 357	0,6
1994	222 591	135 594	60,9	83 023	37,3	3 947	1,8
1995	217 898	120 806	55,4	90 795	41,7	6 297	2,9
1996	177 751	84 756	47,7	87 426	49,2	5 569	3,1
1997	134 419	53 382	39,7	75 033	55,8	6 004	4,5
1998	103 080	35 098	34,1	62 233	60,4	5 749	5,6
1999	104 916	30 944	29,5	64 599	61,6	9 373	8,9
2000	95 615	25 184	26,3	60 514	63,3	9 917	10,4

Quelle: Bundesverwaltungsamt

Damit hat sich das Verhältnis in der Zusammensetzung genau umgekehrt – eine Tatsache, die bei der Integration dieser Zuwanderer zu erheblichen Problemen führt. Die Familienangehörigen müssen, sofern sie nicht selbst den Spätaussiedlerstatus beantragt haben, im Aufnahmeverfahren keine Sprachkenntnisse nachweisen, doch hat die Erfahrung gezeigt, dass hinlängliche Kenntnisse der deutschen Sprache bei diesen Personen meist nicht vorhanden sind und somit eine wesentliche Grundlage für eine erfolgreiche Integration von vornherein nicht gegeben ist.

Dies bestätigt der Sechste Familienbericht der Bundesregierung vom 20. Oktober 2000, der ausführt, dass sich die Bedingungen für die berufliche, soziale und gesellschaftliche Eingliederung von Spätaussiedlern in den vergangenen Jahren erheblich verschlechtert haben. Insbesondere bei jüngeren Familienangehörigen der Spätaussiedler entstünden insbesondere durch fehlende oder mangelhafte Deutschkenntnisse beträchtliche, mit sozialer Ausgrenzung verbundene Integrationsprobleme (vgl. Kap. IV.3).

2.7 Künftige Gestaltung des Spätaussiedlerzuzugs

Keine zusätzliche Begrenzung

Die Kommission hat darüber beraten, ob es angesichts der veränderten politischen und rechtlichen Situation der deutschen Minderheiten in den Aussiedlungsgebieten gerechtfertigt ist, den Spätaussiedlerzuzug weiter zu begrenzen. Sie hat erwogen, die generelle Vermutung eines Kriegsfolgenschicksals für die Spätaussiedler aus den Nachfolgerepubliken der ehemaligen Sowjetunion ab dem Stichtag 1. Januar 1976 aufzuheben. Dieser Stichtag wurde erörtert, weil – zusammenhängend mit der Direktwahl Gorbatschows zum Präsidenten der UdSSR im Juni 1990 und der einsetzenden Demokratisierung – Einschränkungen der Berufswahl für Russlanddeutsche weggefallen sind.

Daraus ließe sich folgern, dass bei nach dem 31. Dezember 1975 Geborenen keine allgemeinen Benachteiligungen mehr zu unterstellen sind, weil diese Personen um 1990 das Berufseintrittsalter erreicht haben. Mit der Einführung dieses Stichtages wäre für alle ab dem 1. Januar 1976 Geborenen eine Gleichstellung mit den Spätaussiedlern aus den übrigen Herkunftsstaaten bewirkt worden, die ihr Kriegsfolgenschicksal seit der Rechtsänderung durch das KfbG zum 1. Januar 1993 individuell glaubhaft machen müssen.

Nach eingehender Prüfung hat die Kommission diese Überlegung jedoch wieder verworfen. Sie ist der Auffassung, dass sich das Schicksal der deutschen Volksgruppe in wesentlichen Punkten vom Schicksal deutscher Volkszugehöriger in anderen Aussiedlungsgebieten unterscheidet und die Deutschen in der ehemaligen Sowjetunion, im Gegensatz zu anderen Spätaussiedlern, bis in die jüngere Vergangenheit hinein insgesamt erheblich benachteiligt wurden. Zudem konnten die meisten Betroffenen erst nach 1989 nach Deutschland ausreisen.

Nach Ansicht der Kommission sollte das besondere Schicksal der Russlanddeutschen beachtet werden, und Deutschland auch künftig seine historische Verantwortung gegenüber dieser Zuwanderungsgruppe wahrnehmen. Dabei hat die Kommission berücksichtigt, dass nur noch die vor dem 1. Januar 1993 Geborenen den Spätaussiedlerstatus erlangen können und insoweit bereits eine absolute Zuzugsbegrenzung besteht.

Aufrechterhaltung des Sprachtests in seiner gegenwärtigen Bedeutung

Allerdings ist die Kommission der Meinung, dass die durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 19. Oktober 2000 absehbaren Folgen für den Spätaussiedlerzuzug durch den Gesetzgeber behoben werden sollten. Angesichts des Umstandes, dass inzwischen mehr als 50 Prozent der Spätaussiedlerbewerber den Sprachtest nicht bestehen, könnte eine stark verminderte Bedeutung der Sprachtestregelung, wie sie sich aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts letztlich ergibt, erhebliche quantitative Folgen für den Spätaussiedlerzuzug haben. Die Kommission schlägt daher vor, die Sprachtests gesetzlich abzusichern.

Durch eine gesetzliche Klarstellung in § 6 Abs. 2 BVFG sollte das Erfordernis einer familiär vermittelten und aktuellen Kenntnis der deutschen Sprache als Bestätigungsmerkmal der deutschen Volkszugehörigkeit festgeschrieben werden.

Erfordernis deutscher Sprachkenntnisse für Familienangehörige

Die Tatsache, dass inzwischen mehr als 73 Prozent der Einreisenden (nach den Zugangszahlen des Jahres 2000) Familienangehörige von Spätaussiedlern sind, die ihre Aufnahmeberechtigung ausschließlich über ihre Verwandtschaftsbeziehung ableiten und im allgemeinen über keine bzw. keine hinreichenden Deutschkenntnisse verfügen, hat die Kommission zu folgenden Überlegungen veranlasst:

Der Erwerb des Status als Deutscher stellt für nichtdeutsche Ehegatten und Abkömmlinge einen privilegierten Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit dar, der angesichts des hohen Anteils nichtdeutscher Familienangehöriger ohne ausreichende Sprachkenntnisse nicht mehr zu rechtfertigen ist. Der Kommission erscheint insoweit eine Gleichstellung mit der Anspruchseinbürgerung nach §§ 85,86 Ausländergesetz geboten. Hiernach sind ausreichende Deutschkenntnisse Voraussetzung für die Einbürgerung von Ausländern.

In der Russischen Föderation und in Kasachstan wurden nach Angaben des Beauftragten der Bundesregierung für Aussiedlerfragen seit 1996 mehr als 9 000 Sprachkurse in 450 Begegnungsstätten sowie 350 Sprachferienlager durchgeführt. Auf diesem Niveau sollen Sprachkurse auch künftig angeboten

werden. Dadurch sind den nichtdeutschen Familienangehörigen von Spätaussiedlern hinreichende Möglichkeiten gegeben, sich die erforderlichen Sprachkenntnisse bereits im Herkunftsland anzueignen und die ohnehin bestehenden Wartezeiten bis zur Einreise entsprechend zu nutzen. Nach Auffassung der Kommission sollten die notwendigen Sprachkenntnisse in einem Sprachtest nachgewiesen werden, von dessen Bestehen der Erwerb der Status-Eigenschaft künftig abhängig gemacht werden sollte.

Wird der Sprachtest nicht absolviert oder nicht bestanden, bleibt der Zugang nach Deutschland für die Ehegatten und minderjährigen Abkömmlinge uneingeschränkt erhalten. Er gestaltet sich dann aber im Rahmen des ausländerrechtlichen Familienzuzugs nach § 23 des Ausländergesetzes. Insofern erfolgt lediglich eine Gleichstellung gegenüber dem Nachzug anderer ausländischer Familienangehöriger.

Auch die volljährigen Abkömmlinge eines Spätaussiedlers werden lediglich den allgemeinen ausländerrechtlichen Regelungen zum Familiennachzug unterstellt, sofern sie wegen fehlender oder unzureichender Deutschkenntnisse nicht in den Aufnahmebescheid einbezogen werden können. Eine Einreise nach Deutschland käme für sie als sonstige Familienangehörige unter den Voraussetzungen des § 22 Ausländergesetz in Betracht, also bei Vorliegen eines außergewöhnlichen Härtefalls.

Unter dem überragenden Gesichtspunkt einer dringend gebotenen Verbesserung der Integrationsfähigkeit nichtdeutscher Familienangehöriger empfiehlt die Kommission, einen Sprachtest auch für bereits anhängige Verfahren einzuführen. Die Kommission geht davon aus, dass nichtdeutsche Ehegatten und Abkömmlinge von Spätaussiedlerbewerbern hierin einen hohen Anreiz sehen, sich vor der Aussiedlung die für eine rasche und erfolgreiche Integration erforderlichen Deutschkenntnisse anzueignen.

Der Erwerb des Status als Deutscher durch nichtdeutsche Ehegatten oder Abkömmlinge von Spätaussiedlern und damit der sofortige Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit sollte – auch bei den bereits anhängigen Verfahren – vom Nachweis ausreichender Deutschkenntnisse durch einen wiederholbaren Sprachtest im Aussiedlungsgebiet abhängig gemacht werden.

Auch Ehegatten von Kindern sowie unverheiratete minderjährige Stiefkinder von Spätaussiedlern und unverheiratete Stiefkinder von Abkömmlingen (sonstige Familienangehörige im Sinne von § 8 Abs. 2 BVFG) sind im Vergleich zu anderen Ausländern privilegiert, da sie unmittelbar mit dem Spätaussiedler nach Deutschland einreisen können. Da insbesondere bei diesem Personenkreis aufgrund der mangelnden Sprachkenntnisse erhebliche Integrationsschwierigkeiten zu verzeichnen sind, schlägt die Kommission auch hier vor, als Ausgleich für das Privileg der gemeinsamen Einreise obligatorische, wiederholbare Sprachtests einzuführen.

Auch bei den bereits anhängigen Verfahren sollten die sonstigen Familienangehörigen im Sinne des § 8 Abs. 2 BVFG ausreichende deutsche Sprachkenntnisse durch einen wiederholbaren Sprachtest nachweisen müssen, sofern sie gleichzeitig mit dem Spätaussiedler einreisen wollen.

Aufhebung der verfahrensbedingten Zuständigkeitszweiteilung

Das Verfahren der Mehrfachprüfung (vorläufig durch das Bundesverwaltungsamt, abschließend durch die zuständigen Länderbehörden) zur Einstufung als Spätaussiedler kann zu überharten Ergebnissen für die Betroffenen führen. Werden die Anerkennungsvoraussetzungen im abschließenden Verfahren von den Landesbehörden im Gegensatz zum Bundesverwaltungsamt anders beurteilt und als nicht erfüllt angesehen, sind die Antragsteller Ausländer ohne Bleiberecht und müssen in ihre Herkunftsländer zurückkehren, in denen sie zuvor alles aufgegeben hatten. Zudem müssen sie finanzielle Leistungen zurückzahlen, die im Interesse einer raschen Integration zunächst erbracht wurden. Dieses Verfahren der Mehrfachprüfung ist nicht nur kompliziert, sondern für die Betroffenen auch kaum durchschaubar und führt im Fall von Ablehnungen häufig zu gerichtlichen Klagen.

Aufnahme- und Bescheinigungsverfahren sollten bei einer Bundesbehörde konzentriert werden. Sie sollten durch ein einstufiges Verfahren abgelöst werden, das die Anerkennung der Spätaussiedlereigenschaft nach Zustimmung durch die Länder abschließend feststellt, solange sich die Antragsteller noch im Herkunftsgebiet befinden.

3 Zuwanderung von Juden aus der ehemaligen Sowjetunion

3.1 Grundlagen der Zuwanderung

Einhergehend mit dem stetig steigenden Antisemitismus in der ehemaligen Sowjetunion reisten 1990 mehr und mehr Juden vor allem in die DDR ein und baten bei der jüdischen Gemeinde in Ostberlin um Aufnahme und Hilfe. Am 11. Juli 1990 beschloss die DDR-Regierung die Gewährung der Einreise und des ständigen Aufenthalts für Juden aus der ehemaligen Sowjetunion. Diese Regelung wurde nicht in den Einigungsvertrag der beiden deutschen Staaten übernommen, so dass dieses ungeregelte Flüchtlingsproblem auf Bitten des Vorsitzenden des Zentralrates der Juden in Deutschland der Innenministerkonferenz vorgelegt wurde.

Mit Beschluss der Regierungschefs des Bundes und der Länder vom 9. Januar 1991 wurde die Aufnahme von Juden aus der ehemaligen Sowjetunion dann in der heutigen Form geregelt. Hierdurch wollte Deutschland seine Verantwortung für das gegenüber Juden begangene Unrecht wahrnehmen. Insbesondere unter dem Gesichtspunkt des Erhalts und der Stärkung der Lebensfähigkeit jüdischer Gemeinden in Deutschland sollte Juden aus der früheren Sowjetunion eine neue Heimat geboten werden.

Es wurde seinerzeit verabredet, dass die Einreise von Juden aus der Sowjetunion – ohne zahlenmäßige und zeitliche Begrenzung, aber entsprechend der Aufnahmekapazitäten der einzelnen Länder – aufgrund von Einzelfallentscheidungen in entsprechender Anwendung des Kontingentflüchtlingsgesetzes in Deutschland ermöglicht wird. Dadurch erhalten die jüdischen Migranten mit ihrer Aufnahme grundsätzlich den Status eines Flüchtlings nach der Genfer Flüchtlingskonvention, durch den sie auch Anspruch auf bestimmte Vergünstigungen (z.B. Sprachkurse, Unterbringung, Sozialhilfe) haben, und es wird ihnen eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erteilt.

Ehegatten, minderjährige Kinder und unverheiratete volljährige Kinder, die im Haushalt des Aufnahmeberechtigten leben, können zusammen mit dem Zuzugsberechtigten einreisen, wenn sie in den Antrag einbezogen werden.

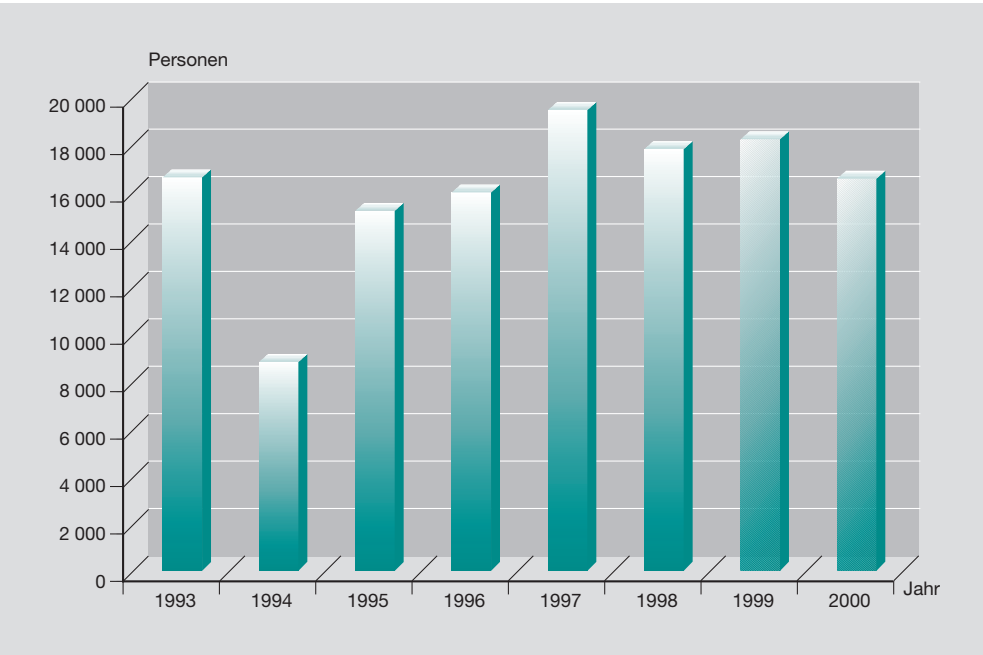
3.2 Verfahren

Bund und Länder haben ein geordnetes Aufnahmeverfahren vereinbart, wonach sich die Einreise nach Deutschland im normalen Sichtvermerksverfahren vollzieht. Für die Entgegennahme von Anträgen auf Erteilung eines Visums ist die vom Auswärtigen Amt bestimmte Auslandsvertretung zuständig. Die Auslandsvertretungen entscheiden in der Regel abschließend über die Zugehörigkeit zum berechtigten Personenkreis. In Zweifelsfragen werden nationale Behörden, das Auswärtige Amt in Berlin oder die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland beratend herangezogen. Die geprüften Anträge werden von der Auslandsvertretung dem Bundesverwaltungsamt zugeleitet, das die Verteilung auf die Länder vornimmt. Die Verteilung auf die Bundesländer erfolgt wie beim Asylverfahren nach festgelegten Aufnahmequoten , bei denen die Einwohnerzahl der jeweiligen Bundesländer berücksichtigt wird. Die Wartezeiten bis zur Ausreise betragen heute zwischen zwei und fünf Jahre, je nach aufnehmendem Bundesland, wobei die vor der Einreise notwendige Aufnahmezusage der Länder eine faktische Kontingentierung des Zuzuges bewirkt.

3.3 Zuwanderungszahlen

Von 1991 bis zum März 2001 wurden für insgesamt 217 854 Personen Aufnahmeanträge gestellt. Die Länder haben für 164 707 Personen Aufnahmezusagen gegeben, davon sind 130 752 Personen (Berechtigte und in den Antrag einbezogene Familienangehörige) bisher eingereist, 7 019 Personen noch nicht. Bei 25 058 Personen ist die – durch die Befristung der Aufnahmezusage auf ein Jahr bedingte – Einreisefrist abgelaufen.

Abb. III.6: Eingereiste jüdische Zuwanderer, 1993–2000*



*Statistik wird erst seit 1993 erhoben
Quelle: Bundesverwaltungamt

3.4 Probleme bei der Zuwanderung

Zuwanderungsberechtigt sind nach dem derzeit geltenden Verfahren alle Personen, die nach staatlichen Personenstandsurkunden selbst jüdischer Nationalität sind oder von mindestens einem jüdischen Elternteil abstammen. Dies hat jedoch zu Problemen bei der Aufnahme geführt. Als Juden können nämlich nach der jüdischen Religionslehre (Halacha) nur solche Personen anerkannt und damit in die Gemeinden aufgenommen werden, die von einer jüdischen Mutter abstammen oder aber nach einschlägigen Regeln auf der Basis eines orthodoxen oder liberalen Rabbinatsgerichts (Beth Din) zum Judentum übergetreten sind. Die derzeitige Unbeachtlichkeit dieser religionsgesetzlichen Grundsätze im Verfahren hat zur Folge, dass eine Vielzahl von Personen staatlicherseits als zuwanderungsberechtigt eingestuft ist, aber durch die jüdischen Gemeinden nicht als Mitglieder anerkannt werden kann. Dies führt zu großem Unverständnis und zu Diskriminierungsvorwürfen durch die Zuwanderer gegenüber den jüdischen Gemeinden.

Probleme bereitet auch die Verteilung der Neuzuwanderer in den einzelnen Bundesländern. Je nach Bundesland wird hier unterschiedlich verfahren. Während in einigen Fällen die Zuwanderer nur in solche Städte zur Wohnsitznahme verteilt werden, in denen eine jüdische Gemeinde und damit eine notwendige Infrastruktur vorhanden ist, werden in den überwiegenden Fällen jüdische Zuwanderer in ländliche Gebiete zugewiesen, in denen es niemals eine jüdische Gemeinde gegeben hat. Dies führt dazu, dass die Zuwanderer von jeglicher Betreuung durch die jüdischen Gemeinden und Sozialdienste ausgeschlossen sind. Eine Integration in die Jüdische Gemeinschaft ist nicht möglich.

3.5 Anforderungen an die künftige Gestaltung der Zuwanderung von Juden aus der ehemaligen Sowjetunion

Die Kommission ist der Auffassung, dass die geregelte Zuwanderung von jüdischen Migranten aus der früheren Sowjetunion beizubehalten ist. War noch bis vor wenigen Jahren die Dauerexistenz einer Jüdischen Gemeinschaft in Deutschland in Frage gestellt, so kann sie heute als gesichert angesehen werden. Jetzt kommt es darauf an, stetiges Wachstum der jüdischen Gemeinden sicherzustellen und für eine rasche Integration der Zuwanderer zu sorgen.

Zur Eingliederung tragen finanzielle Leistungen der öffentlichen Hände in erheblichem Umfang bei. Den größten Anteil an einer erfolgreichen Integration der Neuankömmlinge haben aber die jüdischen Gemeinden selbst. Es liegt daher sowohl im Interesse der Jüdischen Gemeinschaft als auch der Aufnahmegesellschaft, die Voraussetzungen zu verbessern, unter denen die jüdischen Gemeinden ihr Gemeindeleben und damit die Integration gestalten.

Die Kommission schließt sich der Meinung des Zentralrates der Juden in Deutschland an, dass die Zuwanderung von Juden aus der ehemaligen Sowjetunion heute vor allem darin begründet ist, die jüdischen Gemeinden zu stärken.

Vor diesem Hintergrund schlägt die Kommission der Bundesregierung und den Landesregierungen vor, zur Verbesserung der Integration folgende Änderungen vorzunehmen:

- **Bei der Beurteilung der Zugehörigkeit zum zuwanderungsberechtigten Personenkreis wird auf die jüdischen Religionsgesetze abgestellt. Dies bedeutet, dass nur solche Personen berechtigt sind, die von einer jüdischen Mutter abstammen oder nach den einschlägigen Regeln des Rabbinatsgerichts übergetreten sind. Im Rahmen der Prüfung von Nachweisen für diese Eigenschaften sollen die Auslandsvertretungen Empfehlungen vertrauenswürdiger Personen in den Konsularbezirken berücksichtigen, die im Einvernehmen mit dem Zentralrat der Juden in Deutschland ausgewählt werden.**
- **Zur Verbesserung der Sprachkenntnisse werden vor Ort in den Herkunftsländern kostenlose Deutschkurse angeboten, damit die bestehenden Wartezeiten bis zur Ausreise sinnvoll genutzt werden können. Außerdem werden in den Konsularbezirken Informationsveranstaltungen zur Situation in der Bundesrepublik (z.B. Arbeitsmarkt, Integrationsbedingungen) angeboten.**
- **Die Verteilung der Neuzuwanderer in den einzelnen Bundesländern sollte so geregelt werden, dass eine Zuweisung nur an solche Orte erfolgt, in denen oder in deren Nähe eine jüdische Gemeinde und damit die zur Integration erforderliche Infrastruktur vorhanden ist.**

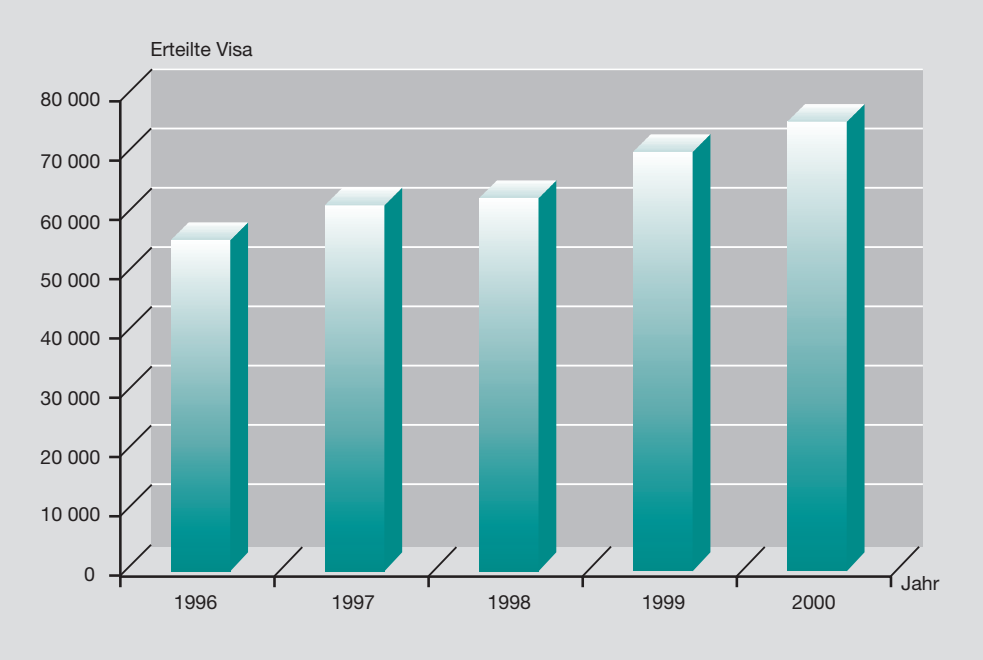
4 Familiennachzug

4.1 Quantitative Entwicklung und Bedeutung

Die auf dem Wege des Familiennachzugs einreisenden Personen bilden neben Asylbewerbern und Spätaussiedlern die quantitativ bedeutendste Zuwanderungsgruppe. Der wesentlichste Grund hierfür liegt in der Verfestigung des Aufenthalts der seit Mitte der fünfziger Jahre angeworbenen ausländischen Arbeitskräfte („Gastarbeiter“), die nach dem Anwerbestopp im Jahr 1973 in immer stärkerem Maße ihre Familien nachziehen ließen. Schätzungen zufolge umfasste der Nachzug von Familienangehörigen in den siebziger und achtziger Jahren mehr als die Hälfte der Zuwanderung von Ausländern; zuverlässige Zahlen hierzu sind jedoch nicht vorhanden, da erst seit wenigen Jahren durch die Visastatistik des Auswärtigen Amtes überhaupt Daten zum Familiennachzug erhoben werden.

Die Visastatistik des Auswärtigen Amtes weist die Fälle aus, in denen von einer deutschen Auslandsvertretung ein Antrag auf Familiennachzug genehmigt wurde. Abgebildet wird jedoch nur der familienbedingte Zugang von Ehegatten und minderjährigen Kindern, während die sonstigen Familienangehörigen nach § 22 Ausländergesetz nicht berücksichtigt sind.

Abb. III.7: Visaerteilung für nachziehende Familienangehörige, 1996–2000



Quelle: Auswärtiges Amt

Tab. III.5: Nachzug ausländischer Ehepartner und Kinder

Jahr	Gesamt	Kinder unter 18 Jahren	Ausländische Ehepartner zu			
			ausländischen Ehemännern	ausländischen Ehefrauen	deutschen Ehemännern	deutschen Ehefrauen
1996	55 886	11 593	19 253	9 479	8 603	6 958
1997	61 740	14 868	20 266	8 770	9 905	7 931
1998	62 992	14 591	19 275	7 990	13 098	8 038
1999	70 750	16 892	20 036	7 711	16 246	9 865
2000	75 888	17 699	19 893	7 686	18 863	11 747

Quelle: Auswärtiges Amt

Nach Mitteilung des Auswärtigen Amtes kann jedoch durch Rückschlüsse aus einer weiteren Visastatistik auf die Anzahl der sonstigen Familienangehörigen erteilten Visa geschlossen werden. Hieraus ergibt sich für das Jahr 2000 ein Wert von 28 196 Erteilungen. Das bislang für 2000 ausgewiesene Gesamtvolumen (75 888) würde sich danach auf insgesamt 104 084 erteilte Visa zum Zwecke des Familiennachzugs erhöhen. Wenngleich diese Angaben derzeit nur unter Vorbehalt gemacht werden können, zeigen sie doch auf, dass der tatsächliche Umfang des Familiennachzugs nur lückenhaft ausgewiesen wird.

Statistisch generell unerfasst bleiben die Fälle, in denen die Aufenthaltsgenehmigung unter bestimmten Voraussetzungen auch nach der Einreise bei der Ausländerbehörde beantragt werden kann (§ 9 Abs. 2 DV AusIG). Dies kommt beispielsweise in Betracht bei visumsfrei einreisenden Angehörigen bestimmter Staaten, wenn sie Anspruch auf Familiennachzug zu einem Deutschen haben, bei zunächst als Tourist oder Besucher eingereisten

Personen, die während ihres Aufenthalts in Deutschland heiraten, aber auch bei Personen, die sich bereits längere Zeit rechtmäßig oder geduldet in Deutschland aufgehalten haben und nicht unmittelbar aus Gründen des Familiennachzugs eingereist sind.

Bislang wurde diese auf wenige Ausnahmekonstellationen beschränkte Möglichkeit zahlenmäßig als eher klein eingeschätzt, doch deutet eine vom Bundesinnenministerium vorgenommene Stichprobe bei den größten Ausländerbehörden darauf hin, dass die Anzahl der hiernach erteilten Aufenthaltstitel quantitativ bedeutsam sein könnte. Genaue Feststellungen lassen sich derzeit jedoch nicht erschließen. Überhaupt verhindern die beschriebenen Defizite in der statistischen Erfassung (vgl. auch Kap. V.3) exakte quantitative Aussagen zum Gesamtvolumen des Familiennachzugs.

4.2 Art. 6 GG als verfassungsrechtliche Grundsatznorm für den Familiennachzug

Art. 6 GG eröffnet keinen unmittelbaren Anspruch auf Zugang und Aufenthalt, auch wenn andere Familienmitglieder bereits in Deutschland leben. Als wertentscheidende Grundsatznorm verpflichtet dieser Grundgesetzartikel Legislative und Exekutive jedoch zu einer angemessenen Berücksichtigung der Bindungen an hier lebende Angehörige. Dies bedeutet, dass eine Abwägung zwischen dem verfassungsrechtlich geschützten Interesse des Ausländers am Zusammenleben mit seiner Familie in Deutschland und den Belangen der Allgemeinheit vorzunehmen ist, wozu auch das öffentliche Interesse an einer Begrenzung des Zuzugs gehört.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesverfassungsgericht als mit der Verfassung vereinbar festgestellt, dass eine Aufenthaltsverfestigung des hier lebenden Ausländers als Nachzugsvoraussetzung für seine Familienangehörigen vorgegeben wird. Demgegenüber hat es aber in dem Erfordernis einer dreijährigen Ehebestandszeit eine unverhältnismäßige Beeinträchtigung der grundgesetzlich geschützten Freiheitssphäre gesehen. Auch wurden Bedenken hinsichtlich einer „Kontingentierung“ des Ehegattennachzugs und der Behandlung von Nachzugswilligen nach dem „Warteschlangenprinzip“ geäußert, da dies mit dem Schutz- und Förderungsgebot von Art. 6 Abs. 1 und 2 GG nur schwerlich zu vereinbaren sei (vgl. BVerfGE 76, 1 ff.). Eine Quotierung des Nachzugs ausländischer Ehegatten und Kinder zu in Deutschland lebenden Ausländern mit gesichertem Aufenthaltsrecht muss daher erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen. Für den Bereich der Kernfamilie entzieht sich der Familiennachzug damit weitgehend einer quantitativen Steuerung.

Der personelle Schutzbereich des Art. 6 Abs. 1 GG umfasst zwar neben der aus Eltern und minderjährigen Kindern bestehenden Kernfamilie auch sonstige Familienangehörige (z.B. erwachsene Kinder, Eltern und Großeltern, Geschwister, Onkel und Tanten). Verfassungsrechtlich geboten ist die Gewährung eines Aufenthaltsrechts für sie allerdings nur, wenn besondere Gründe vorliegen, die ihre Anwesenheit in Deutschland zwingend erforderlich machen. Die hieraus ablesbare abgestufte Reichweite des Schutz- und Förderungsgebotes aus Art. 6 Abs. 1 und 2 GG lässt folglich einen gewissen Spielraum für die Ausgestaltung des über die Kernfamilie hinausgehenden Familiennachzugs.

4.3 Die einfach-gesetzliche Ausgestaltung des Familiennachzugs

Das vom Gesetzgeber im Ausländergesetz 1990 ausgeformte Regelungssystem zum Familiennachzug (§§ 17–3, 29, 31 AuslG) entspricht in seiner Differenzierung diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben. Ein Rechtsanspruch auf Nachzug zu Drittstaatsangehörigen wird danach nur Ehegatten und minderjährigen ledigen Kindern bis zum Alter von 16 Jahren gewährt. Für Kinder von Asylberechtigten besteht ein Nachzugsanspruch bis zum Alter von 18 Jahren. Nach dem Lebenspartnerschaftsgesetz vom 16. Februar 2001 sind die Vorschriften zum Familiennachzug auf gleichgeschlechtliche Lebenspartner entsprechend anzuwenden, so dass diese nach Inkrafttreten des Gesetzes unter bestimmten Voraussetzungen ebenfalls einen Nachzugsanspruch besitzen werden. Neben der Zugehörigkeit zum berechtigten Personenkreis ist zur Begründung einer Anspruchsposition weiter grundsätzlich erforderlich, dass der bereits im Inland befindliche Ausländer, zu dem der Zuzug erfolgen soll, über eine Aufenthaltsberechtigung oder Aufenthaltserlaubnis und damit über eine dauerhafte Aufenthaltsperspektive verfügt.

In allen anderen Fällen, die in diesem ausdifferenzierten System von unterschiedlichen Voraussetzungen abhängig sind, hat die Behörde nach Ermessen über einen Nachzug zu entscheiden. Ausgeschlossen ist der Familiennachzug zu Asylbewerbern und Personen, die lediglich eine Duldung besitzen.

Grundsätzlich ist der Familiennachzug nur möglich, wenn der in Deutschland lebende Ausländer in der Lage ist, den Unterhalt der nachziehenden Familienmitglieder aus eigenen Mitteln zu sichern und ausreichender Wohnraum zur Verfügung steht.

Der Familiennachzug zu Deutschen ist weitergehend (Nachzugsalter für Kinder: 18 Jahre) und unter weniger engen Voraussetzungen zulässig. Diese Privilegierung folgt insbesondere daraus, dass deutsche Staatsangehörige ein Recht auf Verwirklichung von Ehe und Familie – auch mit einem nichtdeutschen Partner – im Inland haben. Eine Besonderheit stellt auch der Familiennachzug zu EU-Bürgern dar, der sich nach den speziellen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts richtet, die ihren Niederschlag in den Bestimmungen des Aufenthaltsgesetzes/EWG und der Freizügigkeitsverordnung/EG gefunden haben. Nachzugsberechtigt sind hiernach u a. auch Kinder bis zum 21. Lebensjahr sowie Verwandte in aufsteigender Linie (Eltern, Großeltern), sofern diesen Unterhalt gewährt wird.

Die Nachzugsmöglichkeiten zu EU-Bürgern sind damit weitreichender als diejenigen zu Deutschen. Würde ein deutscher Staatsangehöriger sein Recht auf Freizügigkeit in einem anderen EU-Mitgliedsstaat ausüben, könnte er dort ebenfalls diese gemeinschaftsrechtlich begründete Privilegierung in Anspruch nehmen. Den weitergehenden Anspruch behält er selbst dann, wenn er erst im Anschluss an seine Rückkehr nach Deutschland hiervon Gebrauch macht und sich beim Familiennachzug auf Gemeinschaftsrecht beruft. Deutsche hingegen, die ihr Freizügigkeitsrecht nicht nutzen (können), sind gegenüber EU-Bürgern schlechter gestellt („Inländerdiskriminierung“). Nach der Rechtsprechung ist eine aufenthaltsrechtliche Gleichstellung weder durch das gemeinschaftsrechtliche Diskriminierungsverbot noch durch den allgemeinen Gleichheitssatz in Art. 3 Abs. 1 GG rechtlich geboten. Im Richtlinienvorschlag der EU-Kommission zur Familienzusammenführung (vgl. dazu nachfolgend) ist jedoch ein Verbot der Inländerdiskriminierung vorgesehen. Danach wäre der Familiennachzug zu Deutschen künftig so zu

gestalten, wie der Familiennachzug von EU-Bürgern, die von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch machen.

Die derzeit bestehende unterschiedliche Privilegierung hat eine Komplizierung der aufenthaltsrechtlichen Regelungen zur Folge. Beispielsweise sind, je nachdem, zu wem der Nachzug drittstaatsangehöriger Kinder erfolgt (zu Drittstaatsangehörigen, Deutschen oder EU-Bürgern), ein anderes Nachzugsalter (16, 18 bzw. 21 Jahre) und unterschiedliche Anspruchsvoraussetzungen maßgebend. Dies erschwert nicht nur die Rechtsanwendung, sondern erscheint auch unter dem Aspekt der Übersichtlichkeit und Transparenz nicht unproblematisch. Andererseits zöge eine Harmonisierung tendenziell eine quantitative Ausweitung des Familiennachzugs nach sich, soweit die bestehenden Privilegierungen nicht eingeschränkt werden sollen.

4.4 Vergemeinschaftung des Familiennachzugs

Mit dem Vertrag von Amsterdam ist der Familiennachzug rechtlich zur Sache der Europäischen Union geworden (Art. 63 Satz 1 Nr. 3 EG-Vertrag). Die EU-Kommission hat bereits am 1. Dezember 1999 einen Vorschlag für eine „Richtlinie des Rates betreffend das Recht der Familienzusammenführung“ vorgelegt. Der nach Stellungnahme durch das Europäische Parlament überarbeitete und am 10. Oktober 2000 in geänderter Form erneut vorgelegte Richtlinienvorschlag wird derzeit in den Ratsgremien zwischen den Mitgliedstaaten verhandelt. Sobald dieser Rechtsakt verabschiedet ist, muss er in innerstaatliches Recht umgesetzt, das bestehende Ausländerrecht also entsprechend angepasst werden. Der Anpassungsbedarf hängt von der Regelungstiefe und damit vom Inhalt ab, den dieser Rechtsakt letztlich finden wird.

Der gegenwärtig vorliegende Richtlinienvorschlag würde das Recht der Familienzusammenführung auf einem so hohen Niveau etablieren (ohne Möglichkeit, günstigere Regelungen im nationalen Recht beizubehalten), dass von einer „Vollharmonisierung“ gesprochen werden kann. Die Mitgliedstaaten hätten so kaum mehr eigene Regelungsspielräume. Abweichend von der deutschen Rechtslage, die grundsätzlich einen verfestigten Aufenthaltsstatus voraussetzt, sieht der Kommissionsvorschlag Rechtsansprüche auch ohne dauerhafte Aufenthaltsperspektive des im Aufnahmestaat befindlichen Familienmitglieds vor. Es soll vielmehr ausreichen, dass der Drittstaatsangehörige über (irgend-)einen Aufenthaltstitel mit mindestens noch einjähriger Gültigkeit verfügt. Dies würde auch einen Zuzugsanspruch zu Ausländern eröffnen, die lediglich über eine Aufenthaltsbewilligung bzw. Aufenthaltsbefugnis und damit nicht über ein gefestigtes Aufenthaltsrecht verfügen.

Die generelle Ausgestaltung des Familiennachzugs als Anspruchsposition würde zugleich den mit einem Rechtsanspruch ausgestatteten Kreis von Nachzugsberechtigten erweitern. Er soll neben Ehegatten

- Kinder bis zum 18. Lebensjahr (Aufgrund des vorgesehenen Verbots der Inländerdiskriminierung würde zudem das Nachzugshöchstalter bei Kindern von Deutschen auf 21 Jahre angehoben.),
- ledige volljährige Kinder, die sich aufgrund ihres Gesundheitszustandes nicht selbst unterhalten können,
- Verwandte in aufsteigender Linie, die in ihrem Herkunftsland keine Bindungen mehr haben,

- nichteheliche heterosexuelle und gleichgeschlechtliche Lebenspartner, soweit der jeweilige Mitgliedstaat deren Gleichstellung mit Ehepartnern vorsieht,

umfassen, also über den Kreis der Kernfamilie hinausgehend auch sonstige Familienangehörige.

Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, den Anspruch auf Familiennachzug an bestimmte Voraussetzungen wie angemessenen Wohnraum, Krankenversicherungsschutz und feste sowie ausreichende Einkünfte zu binden. Lediglich der Nachzug zu Flüchtlingen ist hiervon ausgenommen.

Gleichwohl wäre den Mitgliedstaaten mit diesem reinen System von Rechtsansprüchen jegliche Flexibilität genommen, wie sie im deutschen Ausländergesetz durch die ermessensgesteuerte Ausgestaltung einzelner Segmente des Familiennachzugs ausdrücklich vorgesehen ist. Zugleich wären die nicht zum Kreis der Nachzugsberechtigten gehörenden sonstigen Verwandten (z.B. Onkel und Tante, verwaister Neffe) generell, also auch im Fall einer besonderen Ausnahmesituation, von der Möglichkeit eines Familiennachzugs ausgeschlossen.

Grundsätzlich soll nach dem Kommissionsvorschlag für alle Nachzugsberechtigten ein sofortiger freier Arbeits- und Ausbildungsmarktzugang eingeräumt werden.

Laut Bundesinnenministerium ist damit zu rechnen, dass die Anzahl nachziehender Familienangehöriger bei einer Umsetzung der Kommissionsvorschläge tendenziell zunehmen wird. Eine gesicherte Prognose erscheint jedoch aufgrund der statistischen Defizite, die bereits jetzt eine genaue zahlenmäßige Erfassung des Ist-Zustandes nicht zulassen, kaum möglich.

4.5 Integrationspolitische Aspekte

Mit der aufenthaltsrechtlichen Reglementierung stehen auch integrationspolitische Aspekte im Zusammenhang. So ist etwa beim Nachzug von Kindern zu bedenken, dass der Integrationsprozess grundsätzlich besser gelingt, wenn der Zugang in die hiesigen Lebensverhältnisse möglichst früh (noch im Vorschulalter) stattfindet. Gleichwohl kann aus soziologischer Sicht kein allgemein gültiger idealer Migrationszeitpunkt für Kinder und Jugendliche benannt werden. Dies zeigt sich beispielsweise darin, dass bei türkischen Jugendlichen, die erst in späterem Alter, aber im Anschluss an eine abgeschlossene Ausbildung nach Deutschland gekommen sind, auch gute Integrationschancen festgestellt wurden. Problematisch erscheinen jedoch die Fälle, in denen Kinder bereits einen Teil ihrer schulischen Ausbildung im Herkunftsland absolviert haben und dann durch den Nachzug in ein neues soziales und kulturelles Umfeld gestellt werden.

Der Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission sieht den Nachzug von Kindern bis zum 18. Lebensjahr vor, womit eine Anhebung der aktuellen Altersgrenze verbunden wäre. Im Vergleich der EU-Mitgliedstaaten, die das Nachzugsalter durchgehend auf dem Niveau des Volljährigkeitsalters ausgestaltet haben, bestehen derzeit nur in Deutschland und Österreich niedrigere Altersgrenzen.

Als besonderes Problem hat sich in der Vergangenheit herausgestellt, dass Eltern selbst ihre in Deutschland geborenen Kinder im Herkunftsland erziehen lassen und erst kurz vor Erreichen des derzeit bestehenden Nachzugs-

höchstalters von 16 Jahren nach Deutschland zurückkommen lassen. Ob und in welchem Umfang diese Handlungsweise immer noch praktiziert wird, ist mangels statistischer Erhebungen nicht quantifizierbar. Um diesem Phänomen begegnen zu können, wird im politischen Raum teilweise gefordert, die Altersgrenze auf sechs bzw. zehn Jahre herabzusetzen.

Die Möglichkeit, hier über eine Herabsetzung des Kindernachzugsalters korrigierend einzuwirken, wird künftig jedoch ohnehin weitgehend entfallen: Seit 1. Januar 2000 gilt bereits für viele in Deutschland geborene Kinder von Ausländern der ius-soli-Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit, d.h. das Ausländergesetz findet auf sie dann keine Anwendung mehr.

Abgesehen davon bestehen auch erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine allgemeine Absenkung des Kindernachzugsalters auf sechs bzw. zehn Jahre. Die Familie ist durch Art. 6 GG in ihrer Funktion als Lebens- und Erziehungsgemeinschaft dahingehend geschützt, die leibliche und seelische Entwicklung der Kinder in der häuslichen Gemeinschaft zwischen Eltern und Kindern zu gewährleisten. Soweit der Nachzug von Kindern im Alter von mehr als sechs oder zehn Jahren allgemein verwehrt würde, könnten die Eltern in der Organisation der Familiengemeinschaft und in der Kindererziehung ohne Rücksicht auf das Kindeswohl im Einzelfall gravierend eingeschränkt sein. Sie würden vor die Wahl gestellt, entweder Deutschland zu verlassen oder ihre Elternverantwortung zu vernachlässigen. Dies erscheint mit dem Schutzgehalt des Art. 6 Abs. 1 und 2 GG nicht vereinbar.

Der Sechste Familienbericht der Bundesregierung weist darauf hin, dass Migrationsprozesse regelmäßig als „Familienprojekte“ geplant und durchgeführt würden. Den Familien komme im Rahmen der Integration eine tragende Rolle zu, denn durch die Solidarpotenziale der Familien würden die besonderen Belastungen, denen Migranten ausgesetzt seien, für die Familienmitglieder gemildert. Integrationsprozesse gelängen daher eher und besser, wenn sie im Familienverband realisiert werden könnten. Allerdings sei eine langfristige Planungsperspektive und -sicherheit erforderlich, damit die Familie ihre Aufgaben erfüllen könne.

Es wird auch dargelegt, dass die Heiratsmigration zunehmen wird. Viele Migranten der ersten und zweiten Zuwanderergeneration suchten nach wie vor einen Heiratspartner in den Herkunftsgesellschaften, zugleich sei eine stetige Zunahme binationaler Eheschließungen zu beobachten. Hieraus ist tendenziell ein erhöhtes Zuzugspotenzial abzuleiten.

4.6 Empfehlungen zur künftigen Ausgestaltung des Familiennachzugs

Familien leisten einen elementaren Beitrag zum Erfolg von Integrationsprozessen. Aus soziologischer Sicht ist daher grundsätzlich ein möglichst weitgehender Familiennachzug zu befürworten, doch steht die damit einhergehende Ausweitung der Zahl zuziehender Familienangehöriger in einem Spannungsfeld zur Aufnahmefähigkeit der betreffenden Gesellschaft. Um das Ziel eines erfolgversprechenden Integrationsprozesses für alle aufzunehmenden Zuwanderer nicht zu gefährden, muss ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Zahl integrationsbedürftiger Migranten einerseits und den Integrationsmöglichkeiten der Aufnahmegesellschaft andererseits bestehen. Die in der Vergangenheit gezeigte hohe Integrationskraft unseres

Landes darf nicht überfordert werden. Insbesondere muss hier auch das Spannungsverhältnis zum Arbeitsmarkt beachtet werden, wobei vor allem Bedacht darauf zu nehmen ist, dass sich die Probleme der nachziehenden Familienangehörigen bei der Integration in den Arbeitsmarkt (vgl. Kap. IV.4.1) nicht noch verstärken.

Die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ sieht in der Zielsetzung des EU-Kommissionsvorschlags für eine Familienzusammenführungsrichtlinie, durch Einbeziehung des Familienverbandes soziokulturelle Stabilität zu schaffen und infolgedessen die Integration Drittstaatsangehöriger in den Mitgliedstaaten zu erleichtern, grundsätzlich einen richtigen Ansatz. In Anbetracht der nicht hinreichend abschätzbaren Nachzugspotenziale erscheint ein umfassendes System von Rechtsansprüchen jedoch nicht vertretbar. Abgesehen von den derzeit nicht absehbaren quantitativen Folgen und der daraus resultierenden Gefahr, das Gleichgewicht zwischen Integrationsbedarf und Integrationsmöglichkeiten zu verlieren, würde damit den Aufnahmeländern auch jegliche aktive Steuerungsmöglichkeit genommen.

Nach Auffassung der Kommission sollten Rechtsansprüche auf die Kernfamilie beschränkt, der Nachzug sonstiger Familienangehöriger hingegen nach Ermessen entschieden und damit flexibel gestaltet werden. Dies würde auch eine Einbeziehung entfernterer Verwandter ermöglichen, die nach dem Richtlinienvorschlag selbst bei Vorliegen einer außergewöhnlichen Härte vom Familiennachzug ausgeschlossen wären.

Für einen Rechtsanspruch sollte des weiteren eine dauerhafte Aufenthaltsperspektive vorgesehen werden, da nur in diesen Fällen eine gewollte Verfestigung des Aufenthalts im Familienverband als Regelfall zugrundegelegt werden kann. Eine derartige Perspektive haben im Hinblick auf die Vorschläge der Kommission zur Verbesserung der Schutzgewährung nach § 51 Abs. 1 Ausländergesetz (vgl. Kap. III.1.8) auch Konventionsflüchtlinge, da ihnen hiernach künftig sogleich eine befristete Aufenthaltserlaubnis erteilt würde. Für Zuwanderer, deren Aufenthalt hingegen einem zeitlich begrenzten Zweck dient, sollte der Ermessensweg eröffnet werden, um in begründeten Fällen den Familiennachzug zu ermöglichen.

Dem EU-Richtlinienvorschlag zur Familienzusammenführung folgend sollte die derzeit noch bestehende Inländerdiskriminierung beseitigt und den deutschen Staatsangehörigen im Hinblick auf ihre Familienangehörigen die gleichen Rechte zugestanden werden, wie sie für EU-Bürger vorgesehen sind, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht haben. Allerdings sollte die Beseitigung der Inländerdiskriminierung auch auf alle übrigen Bereiche des Ausländerrechts (etwa dem der Aufenthaltsbeendigung) erstreckt werden.

Das Kindernachzugsalter sollte auf 18 Jahre angehoben werden. Hierbei erscheint der Kommission aber eine Differenzierung zwischen einer unmittelbaren Einreise im Fami-

lienverband einerseits und Fällen des späteren Nachzugs andererseits bedenkenswert. Gegen eine Absenkung des Höchstalters für den Nachzug von Kindern bestehen wegen des Vorrangs der Elternverantwortung für das Kindeswohl gegenüber einwanderungspolitischen Belangen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken.

Um dem Betroffenen das Verständnis zu erleichtern und auch eine einfache und sichere Rechtsanwendung zu ermöglichen, hält die Kommission schließlich eine bessere Strukturierung des nur schwer überschaubaren Regelungsgeflechts zum Familiennachzug für außerordentlich wünschenswert.

Weitere Empfehlungen zum Familiennachzug mit integrationspolitischem Schwerpunkt finden sich in Kap. IV. 7.2.

5 Illegale

Als „Illegale“ werden Ausländer bezeichnet, die sich unerkannt in Deutschland aufhalten, insbesondere weil sie

- nach Deutschland einreisen, ohne die hierfür erforderliche Aufenthaltsgenehmigung zu besitzen,
- nach Ablauf ihrer Aufenthaltsgenehmigung nicht ausreisen oder
- nach unanfechtbarer Ablehnung ihres Asylantrags untertauchen.

Von Illegalen zu unterscheiden sind geduldete Ausländer; diese sind zwar ebenfalls zur Ausreise verpflichtet, bei ihnen wird jedoch für die Dauer der Duldung auf eine Abschiebung verzichtet.

Die Zahl oder auch nur die Größenordnung der in Deutschland lebenden Illegalen ist nicht bekannt. Schätzungen schwanken zwischen 100 000 und einer Million Menschen, doch sind diese Angaben nicht viel mehr als Spekulation. Unbestritten ist jedoch, dass Deutschland einem enormen illegalen Migrationsdruck ausgesetzt ist.

Es ist davon auszugehen, dass ein erheblicher Teil dieser Ausländer einer illegalen Beschäftigung nachgeht. Vorteile aus der illegalen Beschäftigung ziehen vor allem die Arbeitgeber dieser Ausländer: Sie sparen Steuern, Sozialabgaben und die Kosten eines Arbeitsschutzes, erhöhen so ihre Gewinne, Flexibilität und Wettbewerbsvorteile. Dem Aufnahmeland entsteht durch die nicht abgeführten Steuern und damit verbundenen Wettbewerbsverzerrungen wirtschaftlicher Schaden.

Schwerwiegende Nachteile erleidet oft aber auch der Illegale, indem er ausgebeutet und um seinen Lohn geprellt wird. Klagt er den vorenthaltenen Lohn ein, läuft er Gefahr, dass sein illegaler Aufenthalt entdeckt und er abgeschoben wird.

Schwierig ist die Situation Illegaler auch bei schweren Erkrankungen. Da sie regelmäßig nicht krankenversichert sind, müssen sie für die entstehenden Kosten selbst aufkommen oder riskieren, abgeschoben zu werden, wenn sie sich um Unterstützung der Behörden bemühen. Gleiches gilt, wenn sie ihre Kinder zur Schule schicken wollen.

5.1 Keine Meldepflicht der Schulen

Es ist umstritten, ob Schulleiter oder Lehrer verpflichtet sind, den Behörden ausländische Schüler zu melden, die keine Aufenthaltsgenehmigung haben. Gemäß § 76 Abs. 2 Nr. 1 AuslG haben öffentliche Stellen die zuständigen Ausländerbehörden zu unterrichten, wenn sie vom Aufenthalt eines illegalen Ausländers Kenntnis erlangen. Zwar haben gemäß Nr. 76.2.1.1. der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften (AuslG-VwV) zum Ausländergesetz auch öffentliche Schulen eine Unterrichtungspflicht, dies gilt jedoch nur für Sachverhalte, von denen sie in Erfüllung ihrer Aufgaben Kenntnis erlangt haben; eine Kenntnisnahme bei Gelegenheit der Aufgabenwahrnehmung genügt nicht (Nr. 76.2.0.3. AuslG-VwV). Da es nicht zu den Aufgaben von Lehrern gehört, den Aufenthaltsstatus von Schülern zu ermitteln, können sie in aller Regel nur bei Gelegenheit ihrer Aufgabenwahrnehmung vom Illegalen-Status von Kindern erfahren, was eine Meldepflicht ausschließt.

Dennoch besteht hier eine Rechtsunsicherheit, die mit Rücksicht auf das Wohl der betroffenen Kinder nicht hingenommen werden sollte. So ist z.B. unklar, ob bzw. unter welchen Umständen im Einzelfall der illegale Status eines ausländischen Schülers dem *Schulleiter* zur Erfüllung seiner Aufgaben oder nur gelegentlich der Erfüllung seiner (Verwaltungs-) Aufgaben zur Kenntnis gelangt. Mit dem Kindeswohl ist es nicht vereinbar, dass Eltern wegen dieser unklaren Rechtslage ihre Kinder nicht in die Schule schicken. Eine Meldepflicht von Personen und Institutionen, mit denen ausländische Kinder im Zusammenhang mit ihrem Schulbesuch Kontakt bekommen, sollte daher generell ausgeschlossen werden.

Die Kommission empfiehlt, in den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz eindeutig klarzustellen, dass Schulen und Lehrer nicht verpflichtet sind, den Behörden ausländische Schüler zu melden, die sich illegal in Deutschland aufhalten.

5.2 Keine Strafbewehrung der Unterstützung Illegaler aus humanitären Gründen

Schwere Erkrankungen, ein ausbeuterisches Arbeitsverhältnis oder psychische Probleme können Illegale in große Bedrängnis bringen. In dieser Lage leisten humanitäre Organisationen, insbesondere aus dem kirchlichen Bereich, häufig Unterstützung. Dies geschieht im Wesentlichen durch Beratung und Gewährung finanzieller Hilfen – etwa im Krankheitsfall. Die Helfer geraten dadurch in eine rechtliche Grauzone, denn § 92a AuslG stellt u.a. Hilfeleistungen zum illegalen Aufenthalt unter Strafe. Wenngleich es bislang nicht zu Verurteilungen gekommen ist, ist der Wunsch der aus humanitären Gründen handelnden Personen verständlich, nicht in die Nähe kriminellen Unrechts gerückt zu werden. Die Kommission will dieser Situation durch eine Klärung des Tatbestands des § 92a AuslG dahingehend Rechnung tragen, dass aus humanitären Gründen handelnde Personen künftig straffrei bleiben.

Hiergegen sind in der Kommission grundsätzliche rechtsstaatliche Bedenken erhoben worden, da der Begriff der humanitären Gründe ein hohes Maß an Unbestimmtheit in sich trage. Auch führe die Privilegierung humanitärer Motive im Rahmen der Tatbestandvoraussetzung anstelle der Strafzumessung ein in

der Strafrechtsordnung unbekanntes Element ein, das die unbedingte Geltung des Verbots der Förderung des illegalen Aufenthalts zur Disposition stelle.

Die Kommission konnte sich diesen Bedenken insgesamt nicht anschließen. Nach ihrer Auffassung zielt die vorgeschlagene Klarstellung des § 92a AuslG lediglich bei einem begrenzten, hinreichend genau umschriebenen Personenkreis auf Straffreiheit ab, der humanitäre Hilfe leistet. Sie ist weiterhin der Auffassung, dass soziale Betreuung und Beratung aus humanitären Gründen Hilfen zu einem menschenwürdigen Leben, nicht zur Ermöglichung eines illegalen Aufenthalts sind. Dazu gibt es bisher keine Rechtsprechung, jedoch durchaus unterschiedliche Auffassungen der Strafverfolgungsbehörden und in der Folge eine Anzahl von Strafverfahren, welche die Betroffenen erheblich belasten.

Die Kommission hält dies für nicht hinnehmbar. Humanitäre Betreuung von Ausländern, die sich illegal in Deutschland aufhalten, darf die Betreuer nicht der Gefahr einer Strafverfolgung aussetzen. Solche Hilfen sind nicht ursächlich für den illegalen Aufenthalt und dessen Verlängerung ist durch humanitäre Hilfen nicht intendiert. Soweit sie zur Milderung von Not und Hilflosigkeit der betroffenen Ausländer beitragen, dürfen sie den Betreuern strafrechtlich nicht zur Last gelegt werden.

Die Kommission empfiehlt daher klarzustellen, dass Personen und Organisationen, die sich aus humanitären Gründen um Illegale kümmern, nicht unter dem Gesichtspunkt des § 92a AuslG – Beihilfe – in Strafverfahren gezogen werden.

Mit ihren Vorschlägen zur Meldepflicht von Schulen und zur Strafvorschrift des § 92 a AuslG hat die Kommission ihr zwei besonders dringlich erscheinende Punkte aufgegriffen, die sofort umgesetzt werden können. Die Kommission stellt damit nicht in Abrede, dass über weitere Maßnahmen nachzudenken ist, um die oftmals bedrückende Situation Illegaler erleichtern zu helfen. Das trifft insbesondere auf die Sicherstellung medizinischer Versorgung und die Durchsetzung von Lohnansprüchen zu. Im Laufe ihrer Beratungen hat die Kommission festgestellt, dass es hierzu vertiefender praktischer und rechtlicher Untersuchungen bedarf.

IV Miteinander leben

1 Eine neue Integrationspolitik

Als die Bundesrepublik in den fünfziger und sechziger Jahren die ersten Gastarbeiter ins Land holte, stand Zuwanderung ganz im Zeichen der Anwerbung von Arbeitskräften. Die Nachkriegswirtschaft boomte und mehr als eine Million Zuwanderer fanden als un- und angelernte Arbeiter Beschäftigung. Sie nahmen die unteren Plätze auf dem Arbeitsmarkt ein und sollten nur solange im Land bleiben, wie sie gebraucht wurden. Die Absicht, dauerhaft miteinander zu leben, hatten damals weder die Zuwanderer noch die Aufnahmegesellschaft. Auch heute gehen die entscheidenden Impulse für eine Aufnahme von Zuwanderern von arbeitsmarktpolitischen Bedürfnissen aus. Wiederum wirbt unser Land um ausländische Arbeitskräfte. Gleichwohl haben sich die Erwartungen und Voraussetzungen geändert.

Millionen von Menschen sind in den vergangenen 40 Jahren nach Deutschland gekommen und in den meisten deutschen Städten ist das „Miteinander leben“ längst zur Wirklichkeit geworden. Heute gehören Menschen anderer Herkunft und Kultur – ob in der Schulklasse, am Arbeitsplatz oder in der eigenen Familie – ganz selbstverständlich zu unserem Leben. Wir reisen in ferne Länder, lernen fremde Sprachen und essen gerne Pizza, Döner und Sushi. In unserer Alltagskultur spielen die nationalen Grenzen eine immer geringere Rolle. Dies ist jedoch das Ergebnis eines langen Prozesses, der Zuwanderern wie Aufnahmegesellschaft große Anstrengungen abverlangte und nicht immer konfliktfrei verlief.

Die Spannungsfelder und inneren Widersprüche dieses Prozesses spiegeln sich auch im Selbstverständnis Deutschlands wider: So wollte sich Deutschland lange nicht als Einwanderungsland verstehen. Der dauerhafte Zuzug von Menschen fremder Herkunft galt als unerwünscht. Wenngleich diese Haltung schon seit geraumer Zeit nicht mehr der Realität entspricht, zeichnet sich erst seit kurzem ein klarer Bewusstseinswandel in Politik und Öffentlichkeit ab: An die Stelle von Abwehr und Abkehr treten allmählich Offenheit und Aufnahmebereitschaft gegenüber Zuwanderern.

Heute erkennen viele, dass Zuwanderung eine wirtschaftlich und demografisch notwendige, aber auch eine kulturelle Bereicherung für unser Land darstellt. Eine verantwortungsvolle Politik, die darauf abzielt, dass Zuwanderer langfristig zu uns kommen, muss jedoch die Frage des Zusammenlebens neu stellen: Wie können wir die Menschen anderer Herkunft und Kultur in unsere Gesellschaft integrieren? Von der Glaubwürdigkeit der Antwort auf diese Frage wird die Qualität unserer neuen Einwanderungspolitik abhängen.

Die bisherige Politik des „pragmatischen Improvisierens“ kann diese Aufgabe nicht erfüllen. Wenngleich beachtliche Integrationserfolge erzielt wurden, waren doch häufig kurzfristige Erfordernisse und punktuelle Überlegungen handlungsentscheidend. Eine systematische und übergreifende Herangehensweise fehlte, was die Integration der Zuwanderer in die Aufnahmegesellschaft erschwert hat. Wenn wir heute über die Grundzüge einer zukünftigen Integrationspolitik nachdenken, sollte ein integrationspolitisches Gesamtkonzept angestrebt werden, das die Bedürfnisse von Aufnahmegesellschaft und Zuwanderern gleichermaßen berücksichtigt.

Trotz hoher Integrationsleistungen in der Vergangenheit weckt Zuwanderung in unserer Gesellschaft noch immer zahlreiche Ängste. Viele sorgen sich um den Zusammenhalt der Gesellschaft und fragen, wie kulturelle Identität und gemeinsame Werte in Zeiten hoher Zuwanderung aufrecht erhalten werden können.

In Deutschland wurde lange nur die einseitige ethnisch-kulturelle Assimilation oder Angleichung der Migranten erwartet. Wenn wir heute von Integration sprechen, meinen wir jedoch etwas anderes. Dies macht schon die Wahl der Terminologie deutlich: Der Begriff „integratio“ bezeichnet im Lateinischen die „Wiederherstellung oder die Erneuerung eines Ganzen“ oder die „Einbeziehung in ein größeres Ganzes“. Auch im heutigen Sprachgebrauch beschreibt Integration einen Prozess, zu dessen Gelingen Aufnahme- wie Zuwanderergesellschaft wechselseitig beitragen. Beide Teile sind nicht wegzudenkender Bestandteil eines Ganzen. Der Gegenbegriff zur Integration ist die Segmentation: Hier stehen die Teile beziehungslos nebeneinander.

Integration zählt zu den besonderen Herausforderungen des Miteinander. Zu regeln sind nicht nur die kurzfristigen, sondern die längerfristigen Integrationsprozesse. Voraussetzung dafür ist der gemeinsame politische Wille.

Dabei geht es zugleich um Erwartungen der Zuwanderer wie der Aufnehmenden. Die Neuankömmlinge wollen akzeptiert und willkommen sein. Wer nur geduldet ist, kann sich nicht wohlfühlen. Sie wollen fast alle Arbeit und nicht Sozialhilfe, suchen eine gute Schul- und Berufsausbildung, wollen mit Deutschen leben ohne ihre Herkunft (Identität) aufzugeben. Die Einheimischen erwarten, dass ihnen keine Nachteile durch Zuwanderung erwachsen, dass sie mit den Zuwanderern deutsch sprechen können und dass sie als Aufnahmegesellschaft ihre Identität bewahren können.

Die Bereitschaft zum Erwerb deutscher Sprachkenntnisse sowie die Anerkennung des Grundgesetzes, seiner Werte und unserer Rechtsordnung sind notwendige Bedingungen für die Integration.

Integration ist ein gesellschaftlicher Prozess, in den alle in einer Gesellschaft Lebenden jederzeit einbezogen sind. Unverzichtbar ist der Integrationswille. Dieser Integrationswille äußert sich darin, dass sich jeder Einzelne aus eigener Initiative darum bemüht, sich sozial zu integrieren. Dies gilt für Einheimische wie Zugewanderte.

Als politische Aufgabe zielt Integration darauf ab, Zuwanderern eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unter Respektierung kultureller Vielfalt zu ermöglichen. Dazu sind Anstrengungen von beiden Seiten erforderlich: Wirtschaft, Politik und Kultur der Aufnahmegesellschaft müssen ebenso wie die Zuwanderer ihren Beitrag leisten. Die Bedingungen, welche die Zuwanderer in der Aufnahmegesellschaft vorfinden, spielen neben dem, was sie selbst an persönlicher Motivation und an Fähigkeiten bei ihrer Einreise in ein Aufnahmeland mitbringen, eine entscheidende Rolle für den Erfolg von Integrationsprozessen.

Die Aufnahmegesellschaft ist vornehmlich gefordert, Zuwanderern einen gleichberechtigten Zugang zu allen Positionen am Arbeitsmarkt und dem Bildungssystem zu ermöglichen. Zur Integration gehört auch die Möglichkeit, Staatsbürger eines Landes werden zu können und sich am politischen Leben zu beteiligen. Dessen ungeachtet haben die Zuwanderer – wie jeder Bürger – selbstverständlich die Pflicht, die Verfassung und die Gesetze zu respektieren und zu befolgen.

Eine neue Integrationspolitik sollte sich an einen weiten Adressatenkreis wenden; es genügt keineswegs, das Augenmerk allein auf Neuzuwandernde mit dauerhafter Aufenthaltsperspektive zu richten. In Deutschland leben bereits heute mehr als sieben Millionen Einwanderer der ersten, zweiten und dritten Generation. Ihre Integration verlief in vielen Fällen sehr erfolgreich. Gleichwohl zeichnen sich Problemfelder und Konflikte ab, vor denen wir die Augen nicht verschließen dürfen. Zuwanderer sind von Arbeitslosigkeit, Bildungsdefiziten und anderen sozialen Schwierigkeiten besonders betroffen. Auch deshalb weisen einzelne Gruppen unter den Zuwanderern eine erhöhte Kriminalitätsrate auf (zur notwendigen Differenzierung vgl. Polizeiliche Kriminalstatistik 2000: 28ff.). Eine neue Integrationspolitik sollte darauf abzielen, diese Defizite zu beseitigen; dabei sollten vor allem auch die bereits im Land lebenden Migranten berücksichtigt werden. In diese Bemühungen sind insbesondere Kinder und Jugendliche mit einzubeziehen.

Kinder und Jugendliche deutscher und vor allem ausländischer Herkunft leben heute häufiger von Sozialhilfe als früher, wie der neue Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung zeigt. Eine solche Situation am Beginn einer Biografie gefährdet die spätere Lebensentwicklung nachhaltig. Damit sich soziale Ungleichheit nicht über Generationen hinweg verfestigt, müssen allen Menschen in unserem Land gleiche Chancen geboten werden. Dies ist nicht nur eine Frage der Gerechtigkeit; vom Erfolg dieser Bemühungen hängen langfristig Wohlstand und Leistungsfähigkeit unserer Gesellschaft ab. Nur eine Politik, die integriert, qualifiziert und sozialen Aufstieg ermöglicht, schafft die Basis für gesellschaftliche Harmonie und effizientes Wirtschaften.

Die Erfolgsgeschichte der Bundesrepublik beruht nicht zuletzt auf sozialer Beweglichkeit und Durchlässigkeit: Industrialisierung und Modernisierung wären ohne Wanderung und Integration nicht möglich gewesen. Seit dem späten 19. Jahrhundert machten sich in Deutschland Millionen von Menschen in ihrer ländlichen Heimat auf den Weg; wanderten in alte und neu entstehende Produktionszentren und verdingten sich vielfach als un- und angelernte Arbeitskräfte. Im Laufe eines jahrzehntelangen Prozesses, erlangten sie Zugang zu Bildung, beruflicher Qualifikation, Wohlstand und zu politischen Ämtern in Deutschland. Auch wenn diese Wanderungsbewegungen nationale Grenzen meist nicht überschritten haben, können uns die damaligen Integrationsleistungen heute als Vorbild dienen. Auf ihrer Basis ist es in der Bundesrepublik gelungen, weitgehende Chancengleichheit innerhalb der deutschen Bevölkerung herzustellen: Nachkommen der einstigen Binnenwanderer sind längst zu Leistungsträgern unserer Gesellschaft geworden. Diese Chance sollte auch allen heute in unserem Land lebenden Menschen eingeräumt werden.

Inwieweit Migranten von einer solchen Möglichkeit individuell Gebrauch machen können, hängt natürlich von ihren Fähigkeiten und ihrer Leistungsbereitschaft ab. Insbesondere das Erlernen der deutschen Sprache ist eine wichtige Voraussetzung für Integration. Der Spracherwerb ist die Eintrittskarte in das gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Leben in Deutschland, unzureichende Sprachkenntnisse schränken die Kontakt- und Informationsmöglichkeiten erheblich ein. Ein möglichst rascher und fundierter Spracherwerb liegt sowohl im Interesse des Zuwanderers als auch der Aufnahmegesellschaft. Beide Seiten müssen sich darum bemühen. Die Wechselseitigkeit dieses Verhältnisses wird in dem Grundsatz „fördern und fordern“ deutlich.

Während wir als Aufnahmeland gefordert sind, ein ausreichendes Lehrangebot zu schaffen, sind die Zuwanderer verpflichtet, sich aktiv um den Erwerb der deutschen Sprache und um Integration zu bemühen.

Internationale Migration vollzieht sich typischerweise nicht als individuelle Entscheidung einzelner Arbeitssuchender, sondern als kollektive Unternehmung von Familienverbänden. Die Familie stellt meist erhebliche Ressourcen zu Beginn des Migrationsprozesses zur Verfügung; ein erstes Fußfassen am deutschen Arbeitsmarkt erfolgt unter aktiver Beteiligung von Verwandten und Familienmitgliedern. Kettenwanderungen und transnationale verwandtschaftliche Netzwerke tragen zur erfolgreichen Bewältigung von Eingliederungsprozessen bei. Migration führt zudem in der Regel zu einer Intensivierung der Generationenbeziehungen. Die Solidarität zwischen Eltern und Kindern ist für Migranten häufig die wichtigste Ressource: Hier werden Werte und Orientierungen weitergegeben. Stabile familiäre Beziehungen können jugendliche Migranten der zweiten Generation vor Identitätsverlust und Marginalisierung schützen. Wer Integrationsprozesse fördern will, muss zur Entfaltung familiärer Solidarpotenziale beitragen.

Zuwanderung ist ein sich kontinuierlich fortsetzender Prozess: Ob als Heiratsmigranten oder als Asylsuchende, es werden immer neue Generationen von Migranten als Erstgeneration in unser Land einwandern. Viele Menschen in unserem Land fragen sich, wie wir mit dieser Vielfalt umgehen sollen, und was sie für die kulturelle Identität des Aufnahmelandes bedeutet.

Derzeit wird häufig die These vertreten, bei den Migranten der zweiten Generation sei eine ethnische Abgrenzung zu erkennen. Tatsächlich gibt es diese Hinwendung zur ethnischen Gemeinde. Sie erfolgt jedoch vor allem dann, wenn eine Teilhabe an der Aufnahmegesellschaft für Migranten schwer zu verwirklichen ist. Ethnische Gemeinden fungieren für die erste Migrantengeneration oft als Auffangstation und federn manche Belastung wirksam ab. Bleiben die Kontakte der Migranten jedoch langfristig auf die ethnische Gemeinde beschränkt, wirkt dies isolierend und ausgrenzend. Die Politik steht also vor der schwierigen Überlegung, ob sie die ethnische Selbstorganisation fördern soll oder ob gerade dies der individuellen Integration in die Aufnahmegesellschaft entgegensteht. Eine Politik, welche die politische Selbstorganisation ethnischer Gruppen vorantreibt, trägt zur Intensivierung ethnischer Grenzen und überkommener Gruppenstrukturen bei. Umgekehrt wäre die Erfüllung des Postulats einer einheimischen „Leitkultur“, der sich die Migranten einseitig anzupassen hätten, ebenso wenig fruchtbar. Eine wirkliche kulturelle Annäherung kann nur stattfinden, wenn beide Seiten offen aufeinander zugehen und lernen, das kulturell Andere anzuerkennen.

Die unkritische Akzeptanz von Minderheitenkulturen stößt da an ihre Grenzen, wo traditionelle Werte zur Frauendiskriminierung führen. Hier müssen Rechte und Belange von Frauen geschützt werden, ohne die kulturelle Verschiedenheit zu vernachlässigen. Frauenrechte sind Menschenrechte. Kulturelle Verschiedenheit findet ihre Grenze dort, wo Menschenwürde und Verfassungsprinzipien angetastet werden.

So kann die aufnehmende Gesellschaft nicht dulden, dass frauenverachtende Riten wie Geschlechtsverstümmelung bei Mädchen und Frauen praktiziert werden. Nicht geduldet werden kann die Zwangsverheiratung von jungen Mädchen und Frauen. Wo nicht von der Abschaffung solcher Praktiken über-

zeugt werden kann, müssen gesetzliche Regelungen greifen. In diesen Zusammenhang gehört auch der Schutz vor frauenspezifischer Verfolgung.

Doch auch bei Wahrung des wechselseitigen Respekts können Konflikte entstehen. Sie treten vor allem dort auf, wo unterschiedliche Lebensweisen aufeinanderstoßen, wo sich Fremdes nicht voneinander abgrenzen oder unberührt nebeneinander leben kann. Dies ist insbesondere in jenen Stadtvierteln der Fall, wo einander fremde Bewohner um begrenzte Ressourcen wie Schulen und Jugendeinrichtungen konkurrieren. Hier ist es Aufgabe der Politik, unzureichende Angebote auszuweiten.

Als besonders konfliktreich haben sich die Integrationsprozesse von Migranten in Ostdeutschland erwiesen. Dafür gibt es mehrere Ursachen: Zum einen war die DDR eine ethnisch weitgehend homogene Gesellschaft mit einem äußerst geringen Zuwandereranteil. Erfahrungen im Umgang mit Zuwanderern und ihren Lebensstilen konnten daher kaum gewonnen werden. Zum anderen befinden sich viele Menschen in Ostdeutschland aufgrund der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit in einer sozial prekären Lage. Sie sehen in Zuwanderern vielfach eine unwillkommene Konkurrenz im Kampf um Arbeitsplätze und Sozialleistungen.

Diese Betrachtungsweise greift allerdings – bei allem Verständnis für die berechtigten Sorgen über die ostdeutsche Arbeitsmarktentwicklung – entschieden zu kurz: Die neuen Bundesländer können ihre Position als Wirtschafts- und Wissenschaftsstandort im internationalen Wettlauf gerade durch ein weltoffenes Klima aufwerten. Nur wer Pluralität bejaht und Andersartigkeit akzeptiert, schafft attraktive Standortvoraussetzungen für moderne Unternehmen. Eine neue Integrationspolitik muss daher ganz besonders im östlichen Teil Deutschlands um Toleranz und Akzeptanz werben. Es muss deutlich werden, dass Integrationserfolge einen Gewinn für die deutsche Gesellschaft darstellen, der gerade auch den Ostdeutschen zugute kommen kann.

Nach den Möglichkeiten sollte aber auch auf die Grenzen einer neuen Integrationspolitik hingewiesen werden: Integration erfordert lange und intensive Anstrengungen, die erhebliche Kosten verursachen. Menschen, über deren dauerhafte Bleibeberechtigung noch nicht entschieden ist, können daher in der Regel nicht einbezogen werden. Gleichwohl hat sich die Kommission an anderer Stelle bemüht, Vorschläge auszuarbeiten, wie die Verfahrensdauer dieser Entscheidungen und damit der Wartezeitraum für die Betroffenen verkürzt werden kann (vgl. Kap. III.1.2–1.4).

Die Empfehlungen der Kommission zur Integrationspolitik stützen sich im Wesentlichen auf vier Hauptgebiete der Integrationspolitik: Den schulischen bzw. vorschulischen Bereich, die berufliche, die gesellschaftlich-kulturelle und die politisch-demokratische Integration. Ihre institutionelle Umsetzung erfolgt über eine Vielzahl von Trägern, angefangen vom Bund, den Ländern und Kommunen über die Wohlfahrtsverbände und Vereine bis hin zu europäischen und internationalen Organisationen. Sie alle sollen in ihrem Engagement gewürdigt werden. Die Kommission hat sich mit deren Erfahrungen in zahlreichen Anhörungen vertraut gemacht und die integrationspolitischen Konzepte vieler Organisationen und Verbände bei der Formulierung der Empfehlungen mitberücksichtigt.

2 Überblick über integrationspolitische Maßnahmen und ihre Kosten

2.1 Bund

Die Integrationsförderung von Migranten wird in Deutschland als Querschnittsaufgabe verstanden, die derzeit auf verschiedenen Ebenen stattfindet. Bund, Länder und Gemeinden führen vielfältige Maßnahmen und Leistungen durch. Eine umfassende oder gar vollständige Darstellung der erbrachten Leistungen und ihrer Kosten ist der Kommission wegen der zersplitterten Zuständigkeiten und wegen der Differenzierung nach Leistungsempfängern nicht möglich.

Der Bund ist derzeit nur in Teilbereichen der Integrationsförderung aktiv. Seine Tätigkeit konzentriert sich auf die Sprachförderung von Spätaussiedlern und von Ausländern. Bisher erfolgt die Sprachförderung getrennt nach Zielgruppen, da Spätaussiedler und Ausländer nach unterschiedlichen Modalitäten gefördert werden. Die Bundesregierung hat jedoch ein neues Konzept für die Sprachförderung entwickelt, das 2002 in Kraft treten soll (vgl. Kap. IV.9).

Spätaussiedler

Spätaussiedler haben einen Anspruch auf einen ganztägigen Deutschkurs, der die berufliche und soziale Integration der Spätaussiedler erleichtern soll. Er ist auf höchstens 6 Monate angelegt. Diese Maßnahme wird vom Bundesarbeitsministerium finanziert.

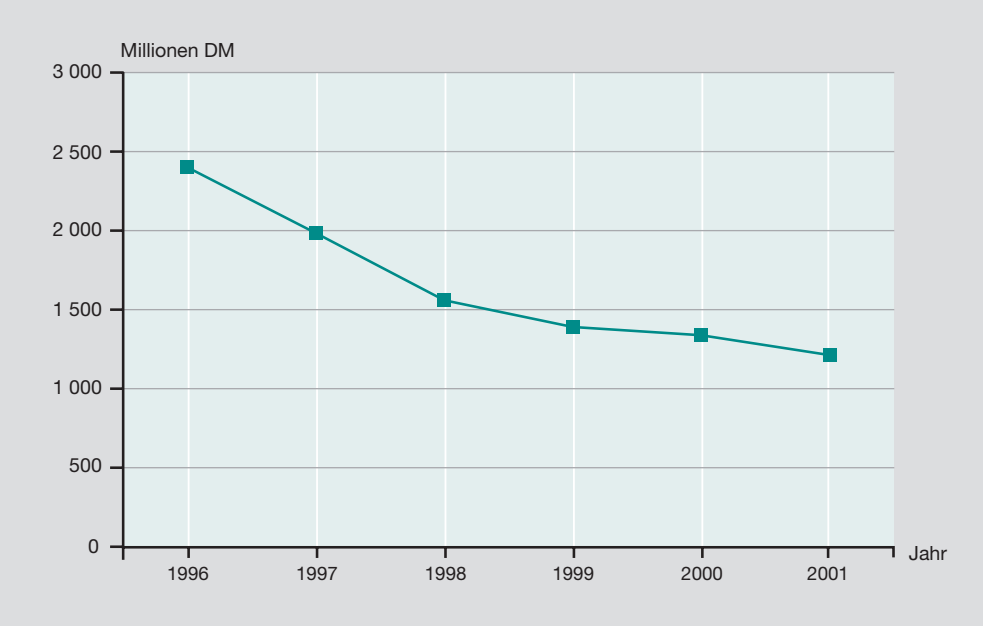
Zusätzlich fördert das Bundesfamilienministerium aus Mitteln des Garantiefonds Sprachkurse für jugendliche Spätaussiedler, die eine Schule besuchen oder eine Lehre im dualen System durchlaufen. Aus diesen Mitteln werden auch ein sechsmonatiger Sprachkurs sowie Sonderlehrgänge für Abiturienten und Studenten finanziert.

Zudem haben Spätaussiedler sowie ihre Ehegatten und Kinder für die Dauer von sechs Monaten Anspruch auf eine Eingliederungshilfe, wenn sie im Jahr vor ihrer Ausreise mindestens fünf Monate lang einer Beschäftigung nachgegangen sind, die in Deutschland sozialversicherungspflichtig gewesen wäre. Diese Eingliederungshilfe wird je nach Bedürftigkeit als Lohnersatzleistung für höchstens sechs Monate gewährt. Auch sie wird aus Mitteln des Bundesarbeitsministeriums finanziert.

Spätaussiedlern aus der ehemaligen Sowjetunion, die vor dem 1. April 1956 geboren wurden, steht nach dem Bundesvertriebenengesetz (§ 9 BVFG) eine pauschale Eingliederungshilfe in Höhe von 4 000 DM zu; Personen, die vor dem 1. Januar 1946 geboren wurden, erhalten 6 000 DM. Diese Eingliederungshilfe übernimmt das Bundesinnenministerium, das zusätzlich auch die gesellschaftliche Integration von Aussiedlern fördert. Das Schwergewicht liegt auf gemeinwesenorientierten und wohnumfeldbezogenen Maßnahmen insbesondere für junge Spätaussiedler.

Die gesamten Förderkosten des Bundes für die Integration von Spätaussiedlern lassen sich anhand einer Aufstellung des Bundesinnenministeriums von Dezember 2000 genau beziffern. Sie waren in den letzten Jahren entsprechend dem Rückgang des Spätaussiedlerzuzugs stark rückläufig. Gleichwohl beliefen sich die Ausgaben im Jahr 1999 auf 1,39 Milliarden DM (vgl. Abb. IV.1).

Abb. IV.1: Aufwendungen des Bundes zur Integrationsförderung von Spätaussiedlern in Millionen DM



Quelle: Erstellt anhand von Zahlenmaterial des Bundesinnenministeriums auf Anfrage der Kommission. Die Zahlen für die Jahre 2000 und 2001 sind Sollangaben.

Die durchschnittliche Pro-Kopf-Förderung ist zwischen 1996 und 1999 gleich hoch geblieben: Sie lag 1996 bei 13 484 DM und 1999 bei 13 498 DM. Über die Hälfte der gesamten Fördermittel (im Jahr 1999 786 Millionen DM) wird für Eingliederungshilfen (550 Millionen DM) und Sprachförderung (256 Millionen DM) aufgewendet. Ferner schlagen die Eingliederungshilfen für Russlanddeutsche mit knapp 200 Millionen DM zu Buche. Weitere 200 Millionen DM wendet das Bundesfamilienministerium für die Integration junger Aussiedler und Flüchtlinge auf.

Ausländer

Die Fördermaßnahmen des Bundes für Ausländer beschränken sich überwiegend auf Sprachförderung. So fördert das Bundesarbeitsministerium über den „Sprachverband Deutsch für ausländische Arbeitnehmer e.V." deutsche Sprachkurse für ausländische Arbeitnehmer und deren Familienangehörige. Die Sprachkurse werden von verschiedenen Einrichtungen angeboten, die von Volkshochschulen bis hin zu kleinen Initiativgruppen in Migrantenvereinen reichen.

Die Sprachkurse sollen die soziale und berufliche Integration ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen fördern. Damit die Teilnehmer das Erlernte unmittelbar umsetzen können, bemüht sich der Sprachverband, den Sprachunterricht möglichst handlungsorientiert zu gestalten. Das zunächst primär auf Arbeitnehmer ausgerichtete Kursangebot ist seit vielen Jahren breit gefächert und richtet sich an verschiedene gesellschaftliche Gruppen. Es werden von Alphabetisierungskursen bis hin zu Kursen für Frauen mit Kinderbetreuung differenzierte Angebote gemacht, die versuchen, dem gesellschaftlichen Wandel und den Bedürfnissen der unterschiedlichen Migrantengruppen Rechnung zu tragen. Beispielsweise hat der Sprachverband auf Veranlassung des Bundesarbeitsministerium einen Modellkurs „Berufsorientiertes Deutsch" ins Leben gerufen.

Die Sprachförderung des Bundesarbeitsministeriums richtet sich an ausländische Arbeitnehmer aus den ehemaligen Anwerbestaaten der Bundesrepublik Deutschland (Griechenland, Italien, ehemaliges Jugoslawien, Marokko, Portugal, Spanien, Türkei, Tunesien) sowie aus Korea und von den Philippinen, an ehemalige Vertragsarbeitnehmer der DDR aus Angola, Mosambik und Vietnam sowie an die Familienangehörigen der genannten Gruppen. Im Unterschied zu den Spätaussiedlern haben diese Migrantengruppen jedoch keinen Anspruch auf Integrationsleistungen. Ihre Förderung erfolgt entsprechend der geringeren Mittel nicht so systematisch und umfassend wie die der Spätaussiedler.

Weiterhin fördert das Bundesarbeitsministerium die Ausländersozialberatung, die in der Regel von den Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege durchgeführt wird. Zielgruppe der Maßnahme sind Ausländer und Ausländerinnen mit einem auf Dauer angelegten Aufenthaltsstatus. Die Personalkosten der Maßnahmen werden im Rahmen einer Bund-Ländervereinbarung gemeinsam finanziert, wobei der Anteil des Bundes bislang bei 60 Prozent liegt (Gutachten Heckmann, S. 29). Über das zentrale Antragsverfahren fließen die Bundesmittel direkt an die Bundeszentralen der Verbände, welche die Mittel an die Träger weiterleiten. Die Sachkosten bestreiten dagegen die Wohlfahrtsverbände in der Regel selbst.

Die Ausgaben des Bundes für Ausländer sind aufgrund der differenzierten Ressortzuständigkeiten und wechselnder Haushaltstitel nur schwer zu erfassen. Eine weitere Schwierigkeit ergibt sich aus der zunehmenden Aufhebung der Unterscheidung nach Migrantengruppen. So hat beispielsweise das Bundesfamilienministerium seit Beginn des Jahres 2001 seine Fördermaßnahmen für jugendliche Spätaussiedler zum Teil auch für jugendliche Ausländer geöffnet.

Ungenauigkeiten der Erfassung entstehen auch durch die Maßnahmen, die sowohl Zuwanderern als auch Einheimischen zugute kommen. Hierzu gehören beispielsweise die Ausgaben des Bundesfamilienministeriums im Rahmen des Kinder- und Jugendplans des Bundes, die im Jahr 2000 rund 192 Millionen DM betrugen. Ein weiteres Beispiel sind die Fördermaßnahmen des Bundesforschungsministeriums für allgemeine und berufliche Weiterbildung, die allerdings nicht als spezifische Integrationsmaßnahmen für Zuwanderer gelten können.

Die Aufwendungen des Bundesarbeitsministeriums für Integrationsmaßnahmen im engeren Sinne setzen sich nach Angaben des Bundesinnenministeriums wie folgt zusammen (vgl. Tab. IV.1).

Tab. IV.1: Verfügbare Mittel des Bundesarbeitsministeriums für ausländische Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen im Jahr 2001

Zuschüsse für Betreuungsmaßnahmen Ausländersozialberatung	36	Millionen	DM
Koordinierungs- und Sondermaßnahmen Projektförderung, Sprachkurse usw.	57	Millionen	DM
Sonstiges	1	Million	DM
Gesamt	**94**	**Millionen**	**DM**

Quelle: Ressortabfrage durch das BMI

Zusätzlich gibt das Bundesfamilienministerium im Jahr 2001 voraussichtlich 4,5 Millionen DM für Auswanderungsberatung und Flüchtlingsbetreuung aus.

Daraus ergeben sich für alle Bundesressorts Aufwendungen von knapp 100 Millionen DM. Diese Zahl bleibt aus den genannten Gründen vermutlich weit hinter den tatsächlichen Leistungen des Bundes zurück und dient daher nur als unterster Richtwert.

Die Kommission empfiehlt eine genaue Analyse der Integrationsausgaben des Bundes, um vorhandene Leistungen richtig einschätzen und Planungssicherheit für die Zukunft gewinnen zu können.

2.2 Länder

Die Integrationsbemühungen der Länder sind vielfältig. Sie konzentrieren sich zum einen auf Integrationshilfen für Flüchtlinge, indem sie einen erheblichen Teil der von den Wohlfahrtsverbänden durchgeführten Integrationsmaßnahmen finanzieren. Die Länder tragen zudem etwa 40 Prozent der Personalkosten der Ausländersozialberatung, die von den Verbänden angeboten wird. Zum anderen liegt mit der Kindergarten- und Schulpolitik ein Aufgabenbereich von großer integrationspolitischer Bedeutung in den Händen der Länder. Sie unternehmen differenzierte und kostenintensive Anstrengungen, z.B. bei der Sprachförderung vor Eintritt ins Schulalter und der Bereitstellung zusätzlicher Lehrkräfte für integrationsfördernde Maßnahmen bei jugendlichen Migranten im schulischen Bereich.

Eine Erfassung aller länderbezogenen Integrationsausgaben ist nicht möglich, da es auch hier eine ganze Reihe von Maßnahmen gibt, beispielsweise in der Jugendsozialarbeit, die sowohl Migranten als auch Einheimischen zugute kommen. Eine Anfrage der Kommission an das Bundesinnenministerium, die von der Länderarbeitsgemeinschaft für Flüchtlingsfragen bearbeitet wurde, ergab für die einzelnen Länder höchst unterschiedliche Resultate. Insbesondere kommen die Länder auch hinsichtlich ihrer Gesamtaufwendungen zu unterschiedlichen Ergebnissen. Aus diesem Grund sollen hier lediglich exemplarisch die Aufwendungen eines Bundeslandes betrachtet werden.

Nach Behördenangaben belaufen sich die Ausgaben des Landes Nordrhein-Westfalen für Integrationsmaßnahmen im Jahr 2001 voraussichtlich auf insgesamt rund 700 Millionen DM. Dies sind Integrationsausgaben im engeren Sinn, die zusätzlich zu bestehenden Programmen und Ansätzen für die Sicherstellung der Regelversorgung (zum Begriff vgl. Kap. IV.2.3) der Gesamtbevölkerung gezielt für die Unterstützung von Zugewanderten ausgewiesen sind. Bezieht man integrationsrelevante Aufwendungen mit ein, die nicht gruppenspezifisch gedacht sind, aber zu einem großen Teil Zugewanderte erreichen und integrationsfördernde Auswirkungen haben, ergeben sich Ausgaben des Landes von über einer Milliarde DM.

Eine Hochrechnung der engeren integrationsspezifischen Aufwendungen auf Basis der Einwohnerzahlen würde zu Integrationsausgaben aller Länder von ca. 3,3 Milliarden DM führen, sofern die übrigen Länder anteilig ebenso hohe Mittel wie Nordrhein-Westfalen aufwenden würden. Dies ist aber insbesondere angesichts der geringen Ausländerzahl in Ostdeutschland nicht überall der Fall.

Trotz der beschriebenen Mängel des vorhandenen Datenmaterials erscheint eine grobe Schätzung der im Jahr 2001 von Bund und Ländern aufzuwendenden Mittel zur Förderung von Integration möglich (vgl. Tab. IV.2).

Tab. IV.2: Ausgaben von Bund und Ländern für Integrationsaufgaben

Bund	Spätaussiedler	1 212	Millionen DM
	Ausländer	94	Millionen DM
Länder		3 320	Millionen DM
Gesamt		**4 626**	**Millionen DM**

Quelle: Ressortabfrage durch das BMI, für die Länder:
Hochrechnung auf der Basis der Zahlen von Nordrhein-Westfalen

Die Kommission empfiehlt, für eine zukünftige Bestands- und Bedarfsermittlung eine genaue Analyse der Integrationsmaßnahmen und Integrationsausgaben der Länder durchführen zu lassen.

2.3 Kommunen und Wohlfahrtsverbände

Die soziale Arbeit unterliegt dem Subsidiaritätsprinzip. So findet in der praktischen Arbeit eine Arbeitsteilung zwischen öffentlichen Trägern (meist Kommunen) und den freien Trägern (z.B. Wohlfahrtsverbände) statt. In öffentlicher Trägerschaft befinden sich die allgemeinen Dienste der Jugend- und Sozialämter, während die Wohlfahrtsverbände und andere freie Träger spezielle Beratungsstellen unterhalten.

Sowohl fremdsprachige als auch deutschsprachige kirchliche Gemeinden sind seit Beginn der Anwerbung der Arbeitsmigranten Ort der Begegnung und Integration. Daneben bemühen sich zahlreiche Ausländervereine in Deutschland um die Integration von Zuwanderern.

Die Kommunen spielen eine zentrale Rolle in der Integrationspolitik, da hier das gesellschaftliche Zusammenleben stattfindet. In den Kommunen werden seit vielen Jahren große Anstrengungen zur Integrationsförderung unternommen: So bieten die Kommunen nicht nur eigene Beratungsdienste migrationsspezifischer und übergreifender Art an, sie unterstützten auch die Tätigkeit der Wohlfahrtsverbände. Zahlreiche kommunale Einrichtungen, wie beispielsweise die Volkshochschulen, kümmern sich um die Belange von Zuwanderern.

Die Kommunen bemühen sich seit einigen Jahren um eine Öffnung der sozialen Regeldienste, also der Angebote, die sich an alle benachteiligten Gruppen richten, für Zuwanderer. Die Stadt München hat bereits 1995 ein Konzept zur besseren Ausrichtung der Regeldienste auf die ausländische Bevölkerung beschlossen. Ziel ist es, sozialpolitische Leistungen allen Bevölkerungsgruppen in gleicher Weise zugänglich zu machen. Wie die steigende Nutzung des Angebotes durch Migranten in den letzten Jahren zeigt, hat sich das Konzept insbesondere im Bereich der Jugendsozialarbeit bewährt.

Darüber hinaus unternehmen Kommunen und Kirchen beträchtliche Anstrengungen im Kindergarten-, Schul- und Freizeitbereich. Von der Einstellung zusätzlicher Lehrer und Erzieher über Unterstützungs- und Bildungsangebote für Eltern bis hin zur Hausaufgabenhilfe gibt es vielfältige Angebote.

Eine gemeinsame Freizeitgestaltung trägt dazu bei, junge und alte Menschen verschiedener Herkunft und Kultur einander näher zu bringen. Viele Kommunen haben dies erkannt und fördern Vereine, die sich um einen interkulturellen Dialog bemühen. Dabei werden sowohl von Migranten als

auch von Einheimischen gegründete und betriebene Vereine berücksichtigt. Auch Initiativen im Bereich von Religion und Kunst werden unterstützt: Ob Theateraufführungen, Kunstausstellungen oder Tanzveranstaltungen, in vielen Fällen sind die kommunalen Kulturreferate Mitveranstalter und tragen somit zur kulturellen Verständigung bei.

Eine differenzierte Aufstellung der Integrationsaufwendungen der Kommunen liegt derzeit ebenfalls nicht vor. Die Haushaltssituation der Kommunen ist durch die steigenden Ausgaben vor allem für Sozialhilfe äußerst angespannt. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass die Kommunen einseitig für die finanziellen Lasten einer neuen Integrationspolitik in die Pflicht genommen werden können.

Die stark gestiegenen Ausgaben im Sozial- und Jugendhilfebereich sind auch Resultat nicht erreichter Integration sozialer und ethnischer Gruppen. Erfolgreiche Integration würde auch Sozialhilfekosten reduzieren.

Wohlfahrtsverbände

Die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege, die Arbeiterwohlfahrt (AWO), der Deutsche Caritasverband, der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband (DPWV), das Deutsche Rote Kreuz (DRK), das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (Diakonie), die Zentrale Wohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland (ZWST) und andere freie Träger unterhalten seit Jahrzehnten spezielle Beratungsstellen wie Schuldnerberatung, Suchtberatung oder Schwangerschaftsberatung. Die Arbeit der freien Träger wird meist mit öffentlichen Mitteln gefördert, die vor allem die Personalkosten abdecken.

Alle genannten Verbände engagieren sich in der sozialen Arbeit für Zuwanderer und ihre Integration. In den fünfziger und sechziger Jahren wurden die Migranten nach ihrer Herkunftsnationalität auf die Verbände aufgeteilt. Erst 1999 wurde diese Zuweisung aufgehoben, so dass heute jeder Träger für jede Zielgruppe Beratungs- und Betreuungsleistungen anbieten kann. Tatsächlich lösen sich die Bindungen einzelner Migrantengruppen an bestimmte Träger aber nur langsam auf (Gutachten Heckmann, S. 13).

Die Sozialarbeit mit Zuwanderern hat im Laufe der vergangenen 30 Jahre eine fast unübersehbare Vielfalt von Formen und Methoden hervorgebracht. Einen Überblick über die wichtigsten Arbeitsformen hat das Europäische Forum für Migrationsstudien erstellt (vgl. Abb. IV.2).

Zum Einen fällt auf, dass es eine ganze Reihe von Angeboten gibt, die sowohl speziell für Migranten als auch in den Regeldiensten angeboten werden. Zum Anderen wird deutlich, dass in den Bereichen Jugend- und Familienhilfe ebenso wie in der Altenhilfe einige Leistungen ausschließlich als Regeldienste angeboten werden. In diesen Arbeitsfeldern ist eine interkulturelle Öffnung unerlässlich. Sie ist allerdings bisher trotz verschiedener Bemühungen noch nicht hinreichend vorangekommen.

Von besonderer Bedeutung für die Arbeit der Verbände sind die klassischen Migrationssozialdienste, also vor allem die Ausländersozialberatungsstellen. Sie werden häufig als erster und einziger Anlaufpunkt von ausländischen Arbeitnehmern und ihren Familien aufgesucht. Die Finanzierung der Ausländersozialberatung erfolgt sowohl durch Bundes- als auch durch Landesmittel sowie durch Eigenmittel der Verbände.

Abb. IV.2: Integrationsmaßnahmen der Wohlfahrtsverbände: Arbeitsfelder

Quelle: Gutachten Heckmann, S. 85

Wichtige Betätigungsfelder sind außerdem die Beratung und Betreuung von Aussiedlern in Wohnheimen, von Flüchtlingen und Asylbewerbern sowie der Unterhalt psychosozialer Dienste. Ferner spielt das Engagement der Verbände in der Jugend- und Familienhilfe eine zentrale Rolle. In den Kindertagesstätten, der schulbezogenen Jugendhilfe und der offenen Jugendhilfe wird wertvolle Erziehungs- und Integrationsarbeit geleistet. Auch für ältere Migranten bestehen zahlreiche Beratungs- und Betreuungsangebote.

Die Finanzierung der Verbandsarbeit erfolgt gemeinsam durch Bund, Länder und Gemeinden. Zudem bringen die Verbände einen nicht unerheblichen Anteil an Eigenmitteln auf. Eine überschlägige Berechnung der Aufwendungen für ausschließlich auf Zuwanderer gerichtete Maßnahmen kommt allein auf 309 Millionen DM für das Jahr 2000 (Gutachten Heckmann, S. 35). Davon bringen die Verbände etwa 62 Millionen DM aus eigenen Mitteln auf. Diese Berechnung trägt den kommunalen Aufwendungen allerdings nur bedingt Rechnung und stellt lediglich die Untergrenze der von den Verbänden umge-

setzten Mittel dar. Diese Mittel verteilen sich auf die einzelnen Träger wie folgt (vgl. Tab. IV.3):

Tab. IV.3: Aufwendungen der Verbände für Integration

AWO	64 599 753 DM
Caritas	102 666 158 DM
Diakonie	54 395 851 DM
DPWV	9 369 761 DM
DRK	18 494 127 DM
ZWST	3 467 079 DM
Ohne Zuordnung	55 863 531 DM
Summe	**308 856 261 DM**

Quelle: Gutachten Heckmann, S. 37

Das weitverzweigte Netz an Hilfsangeboten der Wohlfahrtsverbände wäre ohne das Engagement und den Einsatz zahlreicher ehrenamtlicher Mitarbeiter kaum denkbar. Sie leisten sowohl in den Regeldiensten als auch in den Angeboten für Migranten einen wichtigen Integrationsbeitrag. Genaue Angaben über ihre Anzahl und den Umfang der von ihnen geleisteten Arbeit liegen nicht vor. Allein die Caritas gab für das Jahr 1995 an, mehr als 7 000 ehrenamtliche Mitarbeiter in diesem Bereich zu haben.

Die Kommission stellt fest, dass die ehrenamtliche Hilfe ein unverzichtbarer Bestandteil und wertvoller Beitrag zur Arbeit der Verbände ist.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Kommunen, Kirchen und Wohlfahrtsverbände einen Großteil der praktischen Integrationsarbeit leisten. Dabei wird die traditionelle Trennung nach ethnischen Zielgruppen, sei es innerhalb der zugewanderten Bevölkerung oder sei es zwischen Migranten und Einheimischen, vielfach als nicht mehr sachgerecht empfunden. Sowohl die Kommunen als auch die Wohlfahrtsverbände arbeiten auf eine Überwindung dieser Trennung hin.

Die Kommission empfiehlt, die Arbeit der Wohlfahrtsverbände und der Kirchen weiterhin von staatlicher Seite zu unterstützen. Die Vernetzung zwischen Wohlfahrtsverbänden, anderen freien Trägern, Kommunen und staatlichen Behörden sollte verbessert, das in den Regeldiensten tätige Personal interkulturell geschult, Personal mit Migrationshintergrund eingestellt und die Regeldienste sollten für alle geöffnet werden. Eine Untersuchung über die finanziellen Aufwendungen von Kommunen und Wohlfahrtsverbänden für Integrationsmaßnahmen ist notwendig.

3 Bildung von Zuwanderern

3.1 Deutsche Sprachkenntnisse von Kindern und Jugendlichen

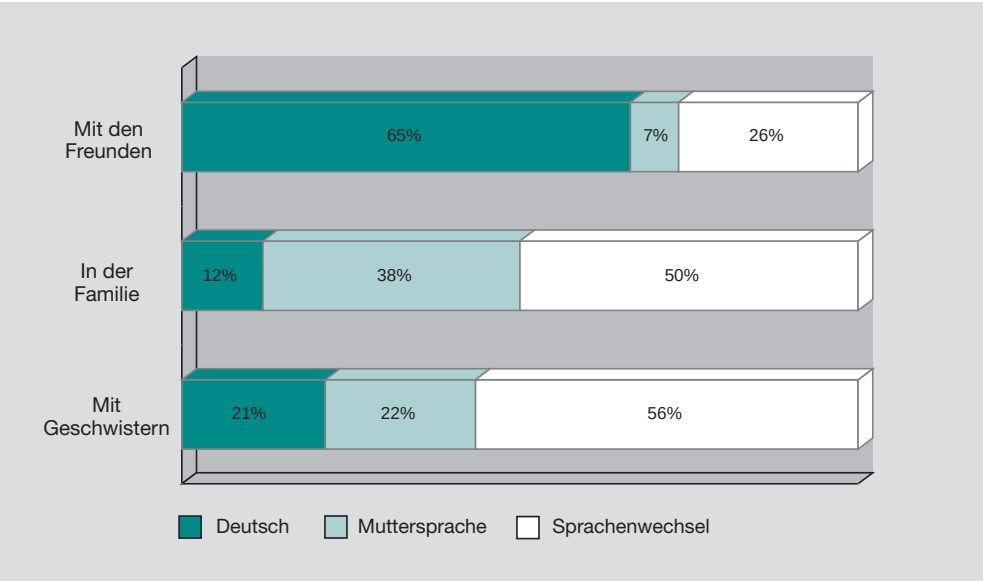
Häufig werden mangelnde oder gar gänzlich fehlende deutsche Sprachkenntnisse ausländischer Kinder und Schüler beklagt. Zudem deutet die Tatsache, dass ausländische Jugendliche deutlich schlechtere Schulabschlüsse erreichen als deutsche auf Defizite in diesem Bereich hin.

Eine deutschlandweite repräsentative Untersuchung der deutschen Sprachkenntnisse ausländischer Kinder und Jugendlicher gibt es nicht. Es stehen lediglich einige nicht repräsentative oder regional begrenzte Studien, die keine generellen Aussagen zulassen, zur Verfügung. Die Untersuchungen über die Sprachkenntnisse von Zuwanderern basieren zudem häufig auf Selbsteinschätzungen, da eine objektive Ermittlung der mündlichen und schriftlichen Sprachkenntnisse schwierig und umstritten ist. Eine aussagekräftige Studie müsste verschiedene Fähigkeiten wie Satzbildung, Grammatik, Wortschatz und Wortbildung ermitteln und beurteilen.

Wird danach gefragt, welche Sprache im Alltag überwiegend verwendet wird und wie die eigenen Deutschkenntnisse eingeschätzt werden, so wird darunter die Alltagssprache verstanden, und dementsprechend positiv fallen die Ergebnisse aus. Eine im Jahr 2000 vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung in Auftrag gegebene Befragung kommt zu dem Ergebnis, dass 90 Prozent der 6- bis 13-jährigen Kinder türkischer Herkunft ihrer Einschätzung nach gut Deutsch verstehen und 87 Prozent gut Deutsch sprechen können.

Laut einer Studie des Deutschen Jugendinstituts (DJI) sprechen 65 Prozent der ausländischen Kinder im Alter zwischen fünf und elf Jahren mit ihren Freunden Deutsch, und weitere 26 Prozent reden sowohl in der Herkunftssprache der Eltern als auch auf Deutsch mit ihren Freunden. Die Befragung ergab außerdem, dass mehr als die Hälfte der Kinder (56 Prozent) mit ihren Geschwistern ebenfalls in beiden Sprachen kommunizieren. Jeweils etwas mehr als 20 Prozent der Kinder gaben an, mit Geschwistern ausschließlich in der Herkunftssprache bzw. auf Deutsch zu reden (vgl. Abb. IV.3). Insgesamt scheint der größte Teil der Kinder sowohl die Herkunfts- als auch die deutsche Sprache regelmäßig zu verwenden. Nur sechs Prozent gaben zudem an, dass ihr Freundeskreis sich ausschließlich aus Personen der gleichen Nationalität zusammensetze (DJI 2000, S. 94 und 55). Die Mehrheit der ausländischen Kinder hat also nicht primär Kontakt zu Kindern der eigenen Nationalität und ist mit der deutschen Sprache vertraut.

Abb. IV.3: Sprachverhalten von ausländischen Kindern unter Freunden und mit der Familie (in Prozent)



Quelle: Deutsches Jugendinstitut (DJI) 2000, S. 89 und 94

Damit ist aber noch keine Aussage über den tatsächlichen Sprachstand der ausländischen Kinder gemacht. Eine entsprechende Untersuchung unter Erstklässlern des Bezirks Berlin-Wedding im Jahr 2000 hat erhebliche Sprachdefizite sowohl ausländischer als auch deutscher Kinder ergeben. Ziel der Studie war es, den Förderbedarf der Erstklässler zu ermitteln. Etwas mehr als Dreiviertel aller Schüler müssen der Studie zu Folge gefördert werden, darunter auch ein nicht unerheblicher Teil deutscher Kinder. Bei rund 40 Prozent der Erstklässlern wurde sogar ein intensiver Förderbedarf festgestellt, was bei ausländischen Kinder deutlich häufiger zutraf als bei deutschen Kindern.

Bei der Bewertung dieses Ergebnisses ist zu berücksichtigen, dass der betreffende Stadtteil überdurchschnittlich stark von Arbeitslosigkeit, einem niedrigen Durchschnittseinkommen und einem ungünstigen Wohnumfeld betroffen ist und über zahlreiche soziale Brennpunkte verfügt. Zudem hat die Studie gezeigt, dass auch deutsche Kinder sprachlichen Förderbedarf haben, wenn im Elternhaus nicht das für die Schule erforderliche Sprachniveau vermittelt werden kann. Dieses Sprachniveau können viele ausländische Familien ihren Kindern noch weniger vermitteln.

Die Ergebnisse der Sprachstandsmessung im Bezirk Wedding lassen vermuten, dass Eltern in sozial schwierigen Lagen unabhängig von ihrer Nationalität häufiger Probleme haben, ihren Kindern die für den schulischen Erfolg notwendigen Sprachkenntnisse zu vermitteln.

In Gebieten mit einem hohen Anteil an Kindern und Jugendlichen, die über defizitäre deutsche Sprachkenntnisse verfügen, haben diese Kinder und Jugendliche häufig nur wenig Möglichkeiten, voneinander ausreichend Deutsch zu lernen. Gerade in solchen Gebieten kommt den Bildungseinrichtungen eine wichtige Kompensationsfunktion bei der Sprachvermittlung zu.

Von den jugendlichen Aussiedlern, die zwischen 1990 und 1994 in die Bundesrepublik gekommen sind, sprechen nur acht Prozent in ihren Familien ausschließlich Deutsch. Demnach müssen Aussiedlerkinder die deutsche Sprache teilweise außerhalb der Familien lernen und haben in der Schule und im Kindergarten Förderbedarf (Sechster Familienbericht der Bundesregierung 2000, S. 183).

Gänzlich fehlende deutsche Sprachkenntnisse sind unter ausländischen Kindern und Jugendlichen die Ausnahme. Ausländische Kinder wachsen in der Regel im Kontakt mit der deutschen Sprache auf und benutzen sie auch häufig innerhalb ihrer Familie; im Kontakt zu Freunden dominiert die deutsche Sprache. Sie verwenden selten ausschließlich die eine oder die andere Sprache, der Sprachwechsel ist eher die Regel.

In den meisten Studien wird aber nicht ermittelt, ob die ausländischen Kinder durch den Kontakt mit deutschen Kindern, den Kindergartenbesuch und die Verwendung der deutschen Sprache innerhalb der Familie ein für den schulischen Erfolg ausreichendes Sprachniveau erworben haben. Eine solche, über einen Bezirk hinausgehende, Sprachstandsermittlung ausländischer Schüler wäre dringend erforderlich.

3.2 Kindergarten und Vorschule

Der Kindergarten bringt deutsche und ausländische Kinder erstmals in einem institutionellen Rahmen zusammen. Ihm kommt eine wichtige Bedeutung zu, da er die Möglichkeit bietet, Kinder auf die Schule vorzubereiten

und bestehende Sprachdefizite schon vor Schulbeginn abzubauen. Die hohe Lernfähigkeit im Kindergartenalter erleichtert es, die Kinder an die deutsche Sprache heranzuführen. Für manche ausländische Kinder ist der Kindergarten der einzige Ort, an dem sie die deutsche Sprache überhaupt erlernen können, weshalb der Kindergartenbesuch für diese Kinder eine besonders wichtige Funktion hat. Zudem kann der frühe Kontakt zwischen ausländischen und deutschen Kindern für eine interkulturelle Erziehung genutzt werden. Kindergärten sind daher als Bildungseinrichtungen zu verstehen, die eine enorm wichtige Aufgabe bei der Sprachvermittlung und der Erziehung zur Mehrsprachigkeit und Interkulturalität erfüllen.

Diese gewünschten Effekte des Kindergartenbesuchs setzten allerdings eine qualifizierte und umfangreiche Betreuung der Kinder voraus. Vor allem in Einrichtungen, in denen deutsche Kinder deutlich in der Minderzahl sind, kann nicht selbstverständlich von einer Verbesserung der Deutschkenntnisse ausgegangen werden. Ob der Kindergarten die Schulfähigkeit fördert, hängt von der Qualität der Einrichtung ab (Arbeitsstab Forum Bildung 2000, S. 24). Einrichtungen mit einem hohen Anteil an ausländischen Kindern stellen Erzieher vor große Herausforderungen, für deren Bewältigung zusätzliche Qualifikationen benötigen. Sie werden häufig nicht ausreichend für den interkulturellen Alltag in Kindergärten und Vorschulen ausgebildet. Kenntnisse in interkultureller Pädagogik erleichtern Erziehern den Umgang mit der multikulturellen Realität in den Bildungseinrichtungen und ermöglichen eine gezielte Förderung ausländischer Kinder. Insbesondere die Sprachförderung im vorschulischen Bereich erfordert zusätzliche Kenntnisse. Hier werden Verständnis und Akzeptanz für kulturelle Unterschiede gefördert, eine Voraussetzung dafür, dass die Kinder voneinander und von den Erziehern lernen können. Hierfür ist es von Vorteil, wenn Erzieher mit Migrationshintergrund zum Team gehören.

Ausländische Kinder besuchen zu einem geringeren Anteil den Kindergarten als deutsche Kinder. Ihr Anteil hat in den letzten Jahren aber deutlich zugenommen. Dies gilt nicht für alle Gebiete Deutschlands in gleichem Maße. Die Ursachen hierfür sind vielfältig und nicht im einzelnen untersucht. Es besteht aber ein offensichtlicher Zusammenhang zwischen der Erwerbsquote der Frauen und dem Kindergartenbesuch. Erwerbslose Frauen tendieren auch aus finanziellen Gründen eher dazu, die Kinderbetreuung innerfamiliär zu regeln. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn der Bildungsauftrag des Kindergartens nicht erkannt wird und er fälschlicherweise als bloße Betreuungseinrichtung betrachtet wird.

Die Kommission empfiehlt:

- **Erzieher verstärkt im Fach interkulturelle Pädagogik aus- und weiterzubilden;**
- **auf kommunaler Ebene bei ausländischen Familien nachhaltig für den Kindergartenbesuch zu werben und über den Bildungsauftrag des Kindergartens zu informieren;**
- **verstärkt Erzieher mit Migrationshintergrund in den Kindergärten zu beschäftigen;**
- **das Kindergartenplatzangebot in Stadtgebieten, in denen überwiegend Zuwanderer leben, bedarfsorientiert auszuweiten und auch ein Betreuungsangebot für den Nachmittag anzubieten.**

3.3 Schule

Ausländische Schüler beenden ihre Schulausbildung im Vergleich zu deutschen Schülern im Durchschnitt mit deutlich niedrigeren Abschlüssen. Zwar haben sich die Schulabschlüsse der ausländischen Schüler in den letzten Jahren verbessert, doch nicht im gleichen Ausmaß wie bei deutschen Schülern. Insbesondere der im Vergleich zu deutschen Jugendlichen hohe Anteil der ausländischen Jugendlichen, die keinen Schulabschluss erlangen, ist besorgniserregend.

Der Anteil der Hauptschüler und der Jugendlichen mit Hauptschulabschluss ist unter den ausländischen Schüler mehr als doppelt so hoch wie unter den deutschen Schülern. Der Hauptschulabschluss ist der am häufigsten erreichte Abschluss ausländischer Schüler: 1999 verließen 40 Prozent von ihnen die Schule mit einem solchen Abschluss, während der Anteil unter den deutschen Schülern nur bei 20,9 Prozent lag. 15,1 Prozent der ausländischen Schüler verlassen die Schule sogar ohne Hauptschulabschluss, der entsprechende Anteil bei deutschen Schülern beträgt 5,7 Prozent. Während mehr als die Hälfte der ausländischen Schüler keinen mittleren oder hohen Bildungsabschluss erreicht, liegt der Anteil unter den deutschen Schülern nur bei etwa einem Viertel. Gleichzeitig sind aber auch beachtliche Erfolge zu verzeichnen: Nachdem 1985 noch deutlich unter 20 Prozent der ausländischen Schüler einen Realschulabschluss und nur ca. fünf Prozent das Abitur gemacht haben (Sechster Familienbericht der Bundesregierung 2000, S. 177), hatten 1999 bereits 32,7 Prozent einen Realschulabschluss und 12,2 Prozent das Abitur (vgl. Tab. IV.4).

Tab. IV.4: Deutsche und ausländische Absolventen an allgemeinbildenden Schulen im Schuljahr 1999 (in Prozent)

Abschlussart	Deutsche Absolventen			Ausländische Absolventen		
	1994	1997	1999	1994	1997	1999
Ohne Hauptschulabschluss	7,8	7,7	5,7	20,4	19,4	15,1
Mit Hauptschulabschluss	25,4	25,2	20,9	43,5	42,7	40,0
Mit Realschulabschluss	41,0	40,9	43,3	28,5	28,1	32,7
Mit Fachhochschulreife	0,8	0,7	1,1	0,7	0,8	1,3
Mit allgemeiner Hochschulreife	25,0	25,5	29,0	8,9	9,0	10,9

Quelle: Statistisches Bundesamt

Bei Statistiken zu den Bildungsabschlüssen muss beachtet werden, dass höchst unterschiedliche Gruppen miteinander verglichen werden. Verglichen werden Bildungsabschlüsse von Kindern, die seit der ersten Klasse das deutsche Schulsystem durchlaufen haben und Kindern, die oft erst in einer späteren Lebensphase in das deutsche Schulsystem eingetreten sind. Ebenfalls nicht beachtet werden die soziale Herkunft und die Bildung der Eltern, die aber nicht zu unterschätzende Auswirkungen auf die Bildungschancen der Kinder haben: So besuchen Arbeiterkinder erheblich seltener das Gymnasium als Kinder von Beamten. Bezieht man diesen Aspekt

mit ein, so fällt die Bildungsbilanz für die ausländischen Kinder erheblich günstiger aus, da ausländische Familien überdurchschnittlich oft Arbeiterfamilien sind (Sechster Familienbericht der Bundesregierung 2000, S. 175).

Die geringe Zahl der ausländischen Schüler, die einen mittleren oder höheren Schulabschluss erreichen, kann aber nicht allein durch den Bildungshintergrund der Eltern oder eine statistische Verzerrung durch schulische Quereinsteiger erklärt werden. Ausschlaggebend sind vor allem die Sprachdefizite. So hat eine Studie aus dem Jahr 1996, bei der die Leistungen aller Fünftklässler in Hamburg verglichen wurden, ergeben, dass ausländische Kinder in all den Fächern, für die sprachliche Kenntnisse grundlegend sind, deutlich schlechter abschneiden (Gogolin 2000, S. 82). Da dies aber für fast alle Schulfächer gilt, erwachsen daraus Auswirkungen für die gesamte Schulkarriere. Die sprachlichen Anforderungen steigen mit jedem Schuljahr. Neben die Alltagssprache treten hohe Anforderungen im Bereich der Schrift- und Fachsprache. Da ein großer Teil der ausländischen Eltern ihren Kindern diese anspruchsvollen schulischen Fachsprachenkenntnisse nicht in gleichem Maße vermitteln können wie die Mehrheit der deutschen Eltern, kommt den deutschen Bildungsinstitutionen hier eine wichtige Rolle zu.

Das deutsche Schulsystem gleicht die sprachlichen Defizite ausländischer Kinder offensichtlich nicht ausreichend durch Unterrichtsangebote aus, womit die Chancengleichheit erschwert wird. Die Unterrichtsgestaltung und auch die Lehrerausbildung basieren weitgehend auf der Annahme einer sprachlich einheitlichen Schülerschaft. Die komplexen Inhalte des Fachunterrichts werden in einer den ausländischen Schülern häufig unzugänglichen Fachsprache vermittelt. Diese Fachsprache wird nicht zeitgleich zu den Inhalten gelehrt, sondern als bekannt vorausgesetzt.

Inzwischen prägen aber mehr und mehr ethnisch gemischte Schulklassen mit unterschiedlichen Erst- und Zweitsprachen das Bild. Auch in Zukunft ist zu erwarten, dass ein großer Teil der Schülerschaft ausländischer Herkunft ist. Um auch den Schülern, deren Erstsprache nicht Deutsch ist, den gleichberechtigten Zugang zu höheren Bildungsabschlüssen zu ermöglichen, ist eine regelmäßige Sprachförderung dieser Kinder durch das Fach Deutsch als Zweitsprache notwendig. Dieses Unterrichtsangebot sollte nicht auf die ersten Schuljahre beschränkt bleiben. Es muss in den regulären Unterricht integriert werden, um die ausländischen Kinder für die im Schulverlauf steigenden grammatikalischen und fachterminologischen Anforderungen zu befähigen. Der Unterricht muss so gestaltet sein, dass die sprachlichen Anforderungen des Fachunterrichts parallel vermittelt werden. Ganztagsschulen ermöglichen eine intensivere sprachliche Förderung ausländischer Schüler.

Schulen und Lehrkräfte sind häufig unzureichend auf den Umgang mit einem hohen Anteil an Migrantenkindern vorbereitet. Gerade Schulklassen mit Kindern verschiedenster Herkunft erfordern neben einer verstärkten sprachlichen Förderung ein hohes Maß an pädagogischer Betreuung. Um dieser Anforderung gerecht werden zu können, sind interkulturelle Kompetenzen der Lehrkräfte notwendig. Diese können im Fach Interkulturelle Pädagogik erworben werden, das aber bisher kein zwingender Bestandteil der Lehrerausbildung ist. Bereits in der Lehrerausbildung muss deutlich werden, dass schulischer Unterricht für Kinder mit unterschiedlichen Sprachkenntnissen und einem unterschiedlichen kulturellen Hintergrund inzwischen zum deutschen Schulalltag gehört. Interkulturelle Aspekte, die

darauf ausgerichtet sind, das gegenseitige Verständnis zu wecken, müssen berücksichtigt werden.

Ausländische Eltern vermitteln ihren Kindern nur selten schriftsprachliche Kenntnisse ihrer Herkunftssprache. Muttersprachlicher Schulunterricht ist daher häufig die einzige Möglichkeit, ausländische Kinder in der Herkunftssprache ihrer Eltern zu alphabetisieren. Dies ist die Voraussetzung, um die Sprache später beruflich nutzen zu können. Da der muttersprachliche Unterricht in der Regel an vorhandene Sprachkenntnisse anknüpft, können bessere Lernerfolge erzielt werden als bei herkömmlichem Fremdsprachenunterricht. Muttersprachlicher Unterricht hat keine negativen Auswirkungen auf den Prozess des Deutschlernens, er kann vielmehr die allgemeine Sprachkompetenz stärken (Gogolin 2001, S. 3).

Da Schulabschlüsse eine wesentliche Voraussetzung für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt sind, sollten dringend Maßnahmen ergriffen werden, um die Schulabschlüsse der ausländischen Jugendlichen zu verbessern.

Die Kommission empfiehlt,

- **eine ausreichende Zahl von Lehrkräften für die Vermittlung von Deutsch als Zweitsprache aus- und fortzubilden;**
- **die Lehrerausbildung um das Fach Interkulturelle Pädagogik zu erweitern;**
- **das Fach Deutsch als Zweitsprache für die Kinder mit Migrationshintergrund in den regulären Unterricht und nicht als Zusatzangebot in den Nachmittagsstunden mit aufzunehmen;**
- **muttersprachlichen Schulunterricht, der nicht den Fremdsprachenunterricht ersetzen darf, als nachmittägliches Zusatzangebot für Kinder mit Migrationshintergrund einzurichten;**
- **aus integrationspolitischen Gründen verstärkt Ganztagsschulen einzurichten und an herkömmlichen Schulen auch am Nachmittag ein Lehr- und Freizeitangebot bereitzustellen;**
- **Schulklassen mit einem hohen Anteil an Migrantenkindern und sozial Benachteiligten kleiner zu gestalten und mit Lehrkräften besser auszustatten;**
- **allen im Land lebenden Migrantenkindern eine Schulausbildung zu ermöglichen. Kindern von Asylbewerbern sollte der Schulbesuch zur Pflicht gemacht werden;**
- **die statistische Erfassung der Schul- und Bildungssituation von Aussiedler- und Ausländerkindern zu verbessern. Dabei sollte insbesondere das Phänomen der Pendelmigration, die zu häufigen Brüchen in der Bildungskarriere führt, genauer erfasst und untersucht werden.**

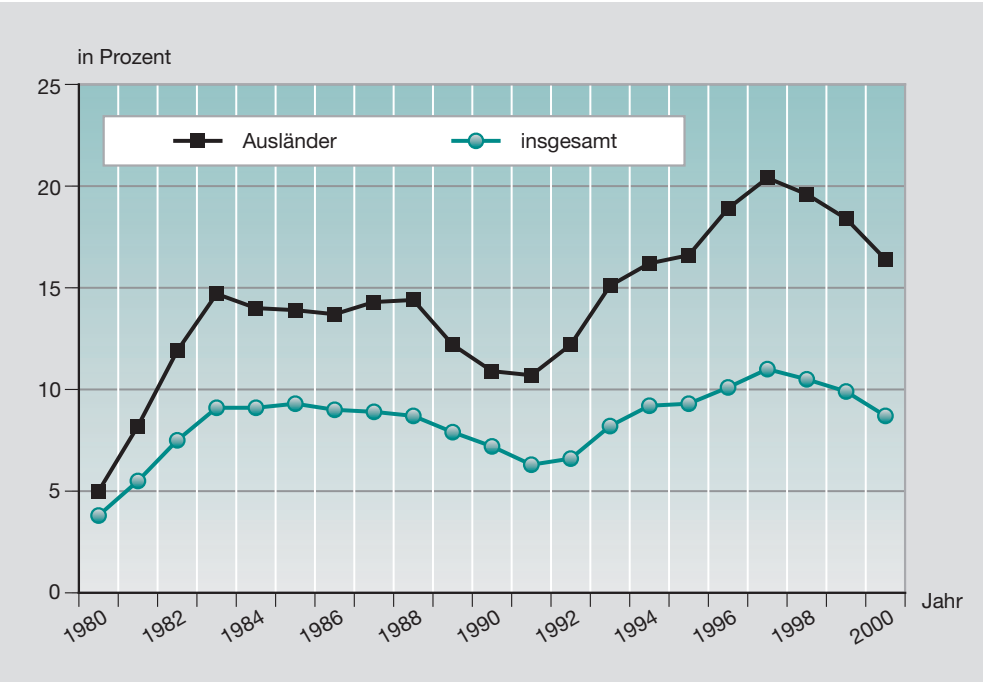
4 Integration von Zuwanderern in den Arbeitsmarkt

4.1 Erwerbsbeteiligung und Arbeitslosigkeit

In den letzten 25 Jahren ist die Erwerbsbeteiligung von Ausländern in Deutschland erheblich gesunken (vgl. Kapitel II.4.4). Ihre Beschäftigtenquote liegt derzeit mit 53 Prozent deutlich unter der Quote der Deutschen (67 Prozent). Die Chancen auf Erwerbstätigkeit haben sich für Ausländer in Deutschland offensichtlich verschlechtert. Dafür ist zum einen die Struktur des deutschen Arbeitsmarktes und zum anderen der Bildungs- und Ausbildungsstand der Ausländer verantwortlich (Seifert 2000, S. 197ff.).

Arbeitsmigranten, die in den fünfziger, sechziger und frühen siebziger Jahren nach Westdeutschland kamen, gelangten meist nur in untere Positionen der beruflichen und sozialen Hierarchie. Dies ist auf den damaligen spezifischen Arbeitskräftebedarf zurückzuführen. Ausländische Arbeitskräfte wurden vor allem in der industriellen Massenproduktion, der Schwerindustrie und im Bergbau eingesetzt und konzentrierten sich in wenigen Branchen und Berufsgruppen. Für einige Jahre übten die ausländischen Arbeitskräfte eine Pufferfunktion auf dem deutschen Arbeitsmarkt aus: In ökonomischen Wachstumsphasen sollten sie zur Verfügung stehen und in Rezessionsperioden sollte ihre Zahl wieder reduziert werden. In die Aus- und Weiterbildung dieser Gruppen investierten Staat und Wirtschaft nur in geringem Umfang, da dies aufgrund der auf Befristung angelegten Beschäftigung wenig rentabel erschien. Auch die Zugewanderten selbst bemühten sich vor dem Hintergrund ihrer zeitlich begrenzten Aufenthaltsperspektive nur in geringem Maß um berufliche Weiterbildung.

Abb. IV.4: Arbeitslosenquoten (Jahresdurchschnitte) ausländischer Erwerbspersonen und insgesamt, Deutschland (West), 1980–1999, in Prozent.



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Statistisches Bundesamt

Mit der Modernisierung der Arbeitswelt haben Qualifikationen wachsende Bedeutung erhalten. Die Beschäftigungschancen Nicht- oder Geringqualifizierter sind gesunken und die Arbeitslosigkeit hat sich in Deutschland seit Beginn der achtziger Jahre deutlich erhöht. Zuwanderer sind überproportional häufig von Arbeitslosigkeit betroffen. Ihre Arbeitslosenquote übersteigt die der Einheimischen seit 20 Jahren kontinuierlich (vgl. Abb. IV.4): Im Jahr 2000 war sie mit 16,4 Prozent fast doppelt so hoch wie die der westdeutschen Bevölkerung mit 8,8 Prozent. Da 97 Prozent der Ausländer derzeit in Westdeutschland leben, wird hier nur Westdeutschland zum Vergleich herangezogen.

Je nach Herkunftsland ist die Arbeitslosigkeit unterschiedlich hoch. Detaillierte Angaben darüber, in welchem Umfang Zuwanderer aus verschiedenen Herkunftsländern gefährdet sind, liegen nur für ausländische Erwerbspersonen aus den Mittelmeerländern vor. Obwohl diese etwa im gleichen Zeitraum für ähnliche Beschäftigungsbereiche angeworben wurden, zeigen sich erhebliche Unterschiede in den Arbeitslosenquoten (vgl. Tab. IV.5).

Tab. IV.5: Arbeitslosenquoten nach Staatsbürgerschaft in Prozent

	1980	1985	1990	1995	1998	2000
Griechenland	3,8	11,5	10,0	15,7	18,2	16,1
Italien	4,8	14,3	11,0	15,9	18,0	15,2
Portugal	2,0	7,4	5,8	11,9	13,0	11,5
Spanien	3,0	8,8	7,2	10,7	12,6	11,7
Jugoslawien	2,6	10,0	6,3	9,2	11,6	11,2
Türkei	5,9	14,6	10,3	18,9	23,2	21,2

Quelle: Gutachten Seifert, S. 14

Mit steigender Arbeitslosigkeit der ausländischen Bevölkerung haben sich die nationalitätenspezifischen Unterschiede verstärkt. Migranten türkischer Herkunft waren durchgehend am stärksten von Arbeitslosigkeit betroffen. Im Jahr 2000 sank die Arbeitslosenquote aller Zuwanderer in Deutschland leicht, unter den türkischen Erwerbspersonen war sie mit 21,2 Prozent jedoch immer noch überdurchschnittlich hoch. Arbeitslosigkeit kann als ein zentrales Problem der in Deutschland lebenden Migranten aus den Mittelmeerländern gesehen werden.

Diese Einschätzung bestätigt sich, wenn man die Dauer der Arbeitslosigkeit von Zuwanderern mit berücksichtigt. Hier zeigt sich, dass nur ein kleiner Teil der Arbeitslosen wieder zurück in die Erwerbstätigkeit findet. So lag beispielsweise der Anteil der arbeitslosen Türken, die wieder eine sozialversicherungspflichtige Tätigkeit aufnahmen, im 1995 bei 27,5 Prozent, der Anteil der Griechen bei 26,4 Prozent und der der Italiener bei 32,8 Prozent. Lediglich Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien hatten mit 45 Prozent eine höhere Wiederbeschäftigungsquote als Deutsche (43,2 Prozent).

Zuwanderer aus den Anwerbeländern tragen also nicht nur ein höheres Risiko, arbeitslos zu werden. Einmal arbeitslos geworden, ist es für sie besonders schwierig, wieder in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zurückzukehren. Für die Mehrzahl der Migranten bedeutet Arbeitslosigkeit über kurz oder lang das Ausscheiden aus dem Erwerbsleben.

Aussiedler und Spätaussiedler nehmen bezüglich des Arbeitsmarktes eine Sonderstellung unter den Zuwanderern ein. Sie erhalten bei Einreise die deutsche Staatsangehörigkeit und können eine Vielzahl von Integrationsangeboten wie Sprachkurse und berufliche Integrationsförderung in Anspruch nehmen. Bis Anfang der neunziger Jahre integrierte sich diese Gruppe gut in den deutschen Arbeitsmarkt. Seither hat sich diese aber kontinuierlich verschlechtert. Dies ist zum einen auf die reduzierte Förderung dieser Gruppe in der letzten Dekade zurückzuführen, zum anderen hat sich die Qualifikationsstruktur der zuwandernden Spätaussiedler deutlich verändert. Sie stammen inzwischen fast ausschließlich aus der ehemaligen Sowjetunion, beherrschen die deutsche Sprache nur mangelhaft und haben vielfach Qualifikationen, die auf dem deutschen Arbeitsmarkt kaum zu verwerten sind. Erschwerend kommt die angespannte ökonomische Situation in Deutschland hinzu. 1999 lag der Anteil der arbeitslos gemeldeten Spätaussiedler mit 20 Prozent sogar um etwa drei Prozentpunkte über dem Vergleichswert für Ausländer.

Untersuchungen, die Mitte der achtziger bis Mitte der neunziger Jahre durchgeführt wurden, zeigen, dass die Erwerbstätigenquote der Aussiedler und Spätaussiedler im ersten Jahr nach der Zuwanderung nicht einmal halb so hoch war wie im Herkunftsland unmittelbar vor der Zuwanderung nach Deutschland (vgl. Tab. IV.6). Insgesamt waren nur 35 Prozent der Aussiedler im erwerbsfähigen Alter im Jahr nach der Zuwanderung erwerbstätig. Ob eine Erwerbstätigkeit aufgenommen wird oder nicht, scheint nicht in erster Linie eine Folge der konjunkturellen Wirtschaftslage zum Zeitpunkt der Zuwanderung zu sein. In den achtziger und neunziger Jahren unterscheiden sich die Erwerbstätigen- und Arbeitslosenquoten nach Ablauf eines Jahres kaum.

Tab. IV.6: Erwerbstätigkeit von Aussiedlern vor und nach der Zuwanderung (in Prozent)

	Insgesamt	Männer	Frauen	1984–1988	1989–1990	1991–1995
	Im Jahr vor der Zuwanderung					
Erwerbstätig	75	83	69	78	75	77
Arbeitslos	2	1	2	3	1	2
Nicht erwerbstätig	23	16	29	19	24	21
	Im Jahr nach der Zuwanderung					
Erwerbstätig	35	47	22	36	36	30
Arbeitslos	17	20	14	20	13	23
Nicht erwerbstätig	48	33	64	44	51	47
	Zwei Jahre nach der Zuwanderung					
Erwerbstätig	43	55	32	46	44	39
Arbeitslos	14	11	16	9	9	28
Nicht erwerbstätig	43	34	52	45	47	33

Daten: Sozio-ökonomisches Panel (SOEP)
Quelle: Gutachten Seifert, S. 31

Zahlreiche Aussiedler befinden sich im Jahr nach der Zuwanderung noch in Sprachkursen, Bildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen; daher wurde der Erwerbsstatus zwei Jahre nach der Zuwanderung ebenfalls untersucht. Auch dann liegen die Erwerbsquoten der Aussiedler noch erheblich unter

denen vor der Zuwanderung, allerdings mit 43 Prozent höher als nach einem Jahr. Zwei Jahre nach der Zuwanderung wirkte sich die ungünstige Konjunktur nun doch deutlich auf die Integrationschancen der zwischen 1991 und 1995 zugewanderten Aussiedler aus.

Die Langzeitarbeitslosigkeit von Spätaussiedlern kann nicht quantifiziert werden, da Aussiedler nur in den ersten fünf Jahren nach der Einreise statistisch gesondert erfasst werden. Aussiedler haben generell erhebliche Schwierigkeiten, eine Stelle zu finden; für viele beginnt der Aufenthalt in Deutschland mit der Arbeitslosigkeit.

Die Erwerbsbeteiligung von Zuwanderern ist geringer als die der einheimischen Bevölkerung. Zuwanderer sind überdurchschnittlich stark von Arbeitslosigkeit betroffen. Der Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt nach Perioden der Arbeitslosigkeit ist für Zuwanderer besonders schwer. Spätaussiedler haben derzeit ähnliche Probleme, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren, wie Zuwanderer aus den Anwerbeländern. Die Arbeitsmarktchancen von Gering- und Nichtqualifizierten haben sich seit den siebziger Jahren insgesamt erheblich verschlechtert.

Derzeit ist der Arbeitsmarktzugang vom Aufenthaltsstatus der Migranten abhängig. Rund 47 Prozent der im Jahr 2000 in Deutschland lebenden Ausländer hatten laut Auskunft des Bundesarbeitsministeriums nur einen nachrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt oder befanden sich noch in der einjährigen Wartefrist.

Der Zugang zum Arbeitsmarkt ist eine wichtige Voraussetzung für Integration. Der Einstieg ins Erwerbsleben ermöglicht Migranten, ihren Lebensunterhalt selbst zu bestreiten, lässt Kontakte zu Einheimischen entstehen und erleichtert die soziale und kulturelle Identifikation mit der Aufnahmegesellschaft.

Aus integrationspolitischer Sicht erscheint es daher sinnvoll, Migranten mit dauerhafter Aufenthaltsperspektive einen möglichst raschen Zugang zum Arbeitsmarkt zu gewähren (vgl. Kap. II.4.7).

4.2 Berufliche Bildung

Die Probleme von Zuwanderern auf dem Arbeitsmarkt stehen in engem Zusammenhang mit ihrer Bildungssituation. Schulische und berufliche Bildung ist in modernen Gesellschaften die zentrale Ressource und Voraussetzung für eine Positionierung auf dem Arbeitsmarkt. Bildungs- und Erwerbskarrieren greifen ineinander über. Wenn Bildungsabschlüsse fehlen, kommt es häufig zum Ausschluss vom Arbeitsmarkt.

Ausländer

Das schulische und berufliche Bildungsniveau der Ausländer hat sich seit der Anwerbephase verbessert. Nicht nur der Anteil der Gymnasiasten und Realschüler, sondern auch derjenigen, die in Angestelltenberufen tätig sind, hat kontinuierlich zugenommen. So hat sich die zweite Generation junger Ausländer, die in Deutschland aufgewachsen ist, im Vergleich zur Generation ihrer Eltern zunehmend an der schulischen und beruflichen Ausbildung in Deutschland beteiligt und höhere Bildungsabschlüsse erworben. Allerdings deuten einige Untersuchungen darauf hin, dass sich zumindest für jugendliche Türken seit der ersten Hälfte der neunziger Jahre eine Verschlechterung abzeichnet (Gutachten Esser, S. 42ff.). Viele ausländische Jugendliche beenden die Schule ohne Abschluss. Ausländische Jugendliche

brechen ihre Schulausbildung wesentlich häufiger vorzeitig ab als deutsche. Fast ein Fünftel verließ im Jahr 1998 die Schule ohne jeden Abschluss; bei deutschen Abgängern lag diese Quote bei einem Zwölftel (Statistisches Bundesamt 1998, Fachserie 11, Reihe 1). Schulabbrecher üben in der Regel gering bezahlte Tätigkeiten als un- und angelernte Arbeitskräfte aus.

Auch Ausländer mit Haupt- oder Realschulabschluss sind häufiger als un- und angelernte Arbeitskräfte beschäftigt als Deutsche mit vergleichbarem Schulabschluss. Besser ist die Situation für die kleine Gruppe von Ausländern mit Abitur: Sie sind verglichen mit Deutschen sogar etwas häufiger in mittleren und höheren Angestelltenberufen tätig. Hier zeigt sich, dass Ausländer bei gleicher Bildung auch in die entsprechenden Positionen gelangen.

Insgesamt liegt die Bildungsbeteiligung von Ausländern weit hinter der Bildungsbeteiligung von Einheimischen. So durchliefen 1998 lediglich 64 Prozent der ausländischen Männer im Alter zwischen 15 und 20 Jahren allgemeinbildende oder berufliche Ausbildungen, während unter den Deutschen 93 Prozent dieser Altersgruppe beteiligt waren. In höheren Altersgruppen nimmt diese Differenz noch zu.

Auch der Anteil der jugendlichen Ausländer, die eine Ausbildung im dualen System aufnehmen, bleibt deutlich hinter dem deutscher Jugendlicher zurück. So haben 1998 nur 39 Prozent der ausländischen, aber 64 Prozent der deutschen Jugendlichen eine Lehre begonnen (Sechster Familienbericht der Bundesregierung 2000, S. 181). Zudem konzentrieren sich ausländische Auszubildende häufig auf ein kleines Spektrum von Lehrberufen. Im Handwerk sind ausländische Jugendliche mit einem Anteil von neun Prozent überrepräsentiert, während ihr Ausbildungsanteil im öffentlichen Dienst mit drei Prozent weit unter dem Durchschnitt liegt.

Obwohl der öffentliche Dienst aufgrund seiner besonderen Aufgabe eine Vorbildrolle spielen könnte, hat er bislang als Ausbilder von jugendlichen Zuwanderern nur geringe Bedeutung erlangt. Dies mag teilweise auf das Beamtenrecht zurückzuführen sein, das die deutsche Staatsangehörigkeit für die Ausübung eines Beamtenberufes voraussetzt. Allerdings ist nur ein Teil der Ausbildungsplätze des öffentlichen Dienstes mit dem Beamtenstatus verbunden, die übrigen könnten in dieser Hinsicht problemlos mit ausländischen Jugendlichen besetzt werden.

Die geringe Beteiligung von jugendlichen Ausländern am dualen Ausbildungssystem ist zum einen auf Informationsdefizite und zum anderen auf ein zu geringes Angebot an Ausbildungsstellen zurückzuführen. Erfahrungsgemäß haben es Zuwanderer schwerer als ihre einheimischen Mitbewerber, einen betrieblichen Ausbildungsplatz in Wirtschaft und Verwaltung zu finden (Bündnis für Arbeit 2000). Sie konkurrieren oft erfolglos mit schulisch zunehmend höher qualifizierten Deutschen um eine begrenzte Zahl von Ausbildungsplätzen. Durch betriebliche Absprachen und begleitende Verbundmaßnahmen kann die Ausbildungsbereitschaft gegenüber jungen Migranten jedoch erhöht werden. Die Zusammenarbeit mit außerbetrieblichen Trägern, die einschlägige Erfahrung mit der Qualifizierung von Zuwanderern haben, kann ein wichtiger Schritt sein, um ausländische Jugendliche verstärkt in die betriebliche Ausbildung zu bringen.

Jugendliche Migranten und ihre Eltern müssen umfassend über die Bedeutung der Schul- und Berufsausbildung für das Erwerbsleben in Deutschland aufgeklärt werden. Viele Familien ausländischer Herkunft fällen ihre Bildungsentscheidungen mit Blick auf die Situation in ihrem Herkunftsland. Das dortige

Berufsspektrum ist für Eltern der ersten Migrantengeneration häufig der maßgebliche Orientierungspunkt. Die Dauer der Ausbildung der Kinder muss zudem mit einem eventuellen Zeitpunkt der Rückkehr in Einklang gebracht werden. Viele Familien ausländischer Herkunft setzen große Erwartungen in die Ausbildung ihrer Kinder in Deutschland. Die Elterngeneration hofft, durch eine Bildungskarriere der Kinder für die Lasten der Migration entschädigt zu werden.

Es ist zu beobachten, dass sich Ausländer zunehmend an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen beteiligen. Nach Informationen der Bundesanstalt für Arbeit begannen 46 000 Ausländer im Jahre 2000 eine berufliche Weiterbildung, 44 800 Ausländer nahmen an kurzzeitigen Maßnahmen wie Praktika teil und 9 700 Ausländer begannen eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme. Die Berücksichtigung ausländischer Arbeitnehmer in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen entspricht ihrem Anteil von rund acht Prozent an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, liegt aber unter ihrem Anteil an den Arbeitslosen (12 Prozent).

In den achtziger Jahren wurden Sprachkurse im Vorfeld von Qualifizierungsmaßnahmen gefördert, die sich besonders für Frauen bewährten. Diese Maßnahmen wurden damals aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung finanziert. Eine Wiederaufnahme dieser Förderung erscheint sinnvoll, es müssten allerdings andere Finanzierungsmöglichkeiten geprüft werden.

Spätaussiedler

Die Herkunft und der Bildungsstand der zuwandernden Spätaussiedler haben sich in der letzten Dekade stark verändert. So sank der Anteil der im industriellen und handwerklichen Bereich qualifizierten Spätaussiedler gegenüber in Dienstleistungsberufen Ausgebildeten im Laufe der letzten Dekade deutlich (Westphal 1999, S. 137). Weiterhin hat der Anteil an Akademikern unter den zuwandernden Spätaussiedlern abgenommen.

Viele Spätaussiedler können ihre mitgebrachte schulische und berufliche Ausbildung derzeit in Deutschland nur bedingt einbringen. Der Wiedereinstieg in den vormals ausgeübten Beruf gelingt nur in einigen Fällen. Die mitgebrachten akademischen und handwerklichen Qualifikationen der Spätaussiedler entsprechen inhaltlich häufig nicht den deutschen Ausbildungsgängen und werden in Deutschland meist nicht anerkannt (Ewert 2000, S. 60f.).

Daher nehmen Spätaussiedler in Deutschland bei Eintritt in das Erwerbsleben meist Tätigkeiten an, die unter ihrem Qualifikationsniveau liegen. Dies führt langfristig häufig zu Dequalifizierung. Besonders Frauen sind von dieser Entwicklung betroffen. Wie eine aktuelle Studie zeigt, werden Männer, insbesondere Techniker und Facharbeiter, eher wieder in ihrer früheren Qualifikationsstufe beschäftigt als qualifizierte Aussiedlerinnen. Diese finden meist keine vergleichbare Beschäftigung in Deutschland (Greif et al. 1999, S. 81–106). Auch Sprachdefizite sind für diese vergleichsweise schlechte Platzierung von Spätaussiedlern auf dem deutschen Arbeitsmarkt verantwortlich (vgl. Kap. IV.3).

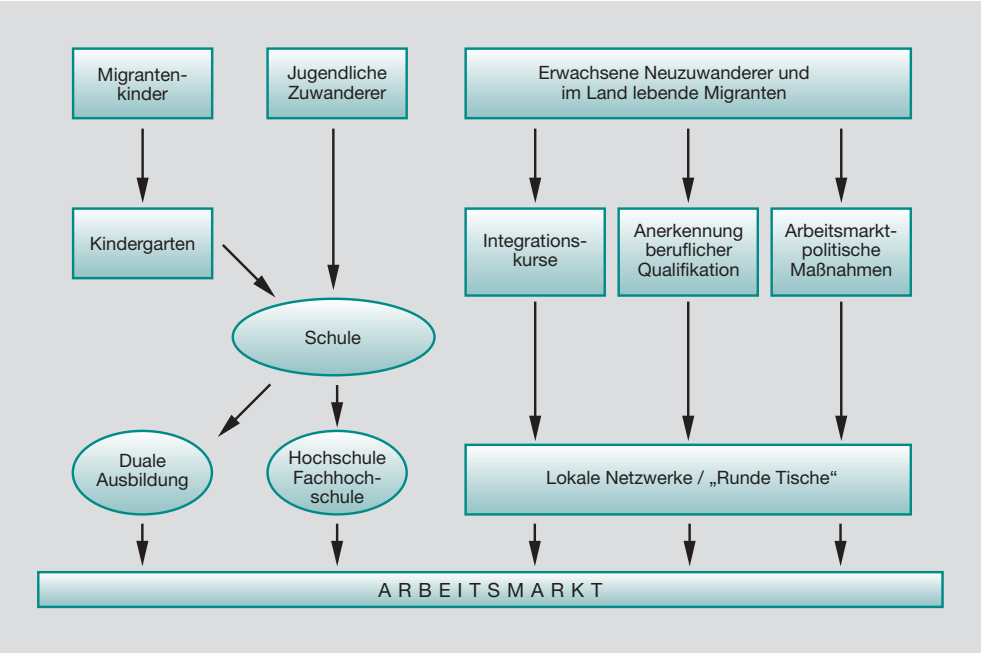
Über die Bildungsbeteiligung junger Spätaussiedler in Deutschland liegt kaum verlässliches Zahlenmaterial vor. In Nordrhein- Westfalen lag ihr Anteil an Hauptschülern im Schuljahr 1996/1997 mit 28 Prozent klar über dem der Ausländer mit 22 Prozent und dem aller Schüler von 13 Prozent (Dietz 1999, S. 164). Der Anteil der Gymnasiasten war dementsprechend niedrig.

Junge Spätaussiedler sind weit unterdurchschnittlich am dualen Ausbildungssystem beteiligt. Sie arbeiten als Un- und Angelernte häufig in Beschäftigungsbereichen, die konjunkturellen Schwankungen unterliegen, und sind so besonders von Arbeitslosigkeit bedroht. Berufliche Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sind hier besonders notwendig.

Ausländer haben im Vergleich zu Deutschen erhebliche schulische und berufliche Bildungsdefizite; dies gilt auch für Spätaussiedler und ist für beide Gruppen vor allem auch auf mangelnde Deutschkenntnisse zurückzuführen. Die Bildungsprobleme von Ausländern und Spätaussiedlern haben sich in den letzten Jahren angeglichen. Beide Gruppen haben daher einen ähnlichen Förderungsbedarf.

Um die vorhandenen Defizite zu beseitigen, sind eine Reihe aufeinander abgestimmter Maßnahmen erforderlich (vgl. Abb. IV.5).

Abb. IV.5: Integration von Zuwanderern in den Arbeitsmarkt



Die Kommission empfiehlt,

- **die Integration von Ausländern und Aussiedlern nach einheitlichen Grundsätzen zu fördern. Schon in den Schulen sollte gezielt Aufklärungsarbeit geleistet werden, die sich speziell auf die Ausbildungsmöglichkeiten jugendlicher Zuwanderer bezieht. Auch die Eltern der Jugendlichen sollten miteinbezogen werden.**
- **die Zusammenarbeit in Netzwerken zu intensivieren bzw. neu aufzubauen. Die kommunalen Netzwerke sollten die wichtigsten Akteure (Kammern, Länder, Kommunen, Wirtschaft und Gewerkschaften, Arbeitsverwaltung, Vereine, Verbände und Organisationen) mit einschließen.**
- **die berufliche Ausbildung im dualen System und die Einstellung von Zuwanderern im öffentlichen Dienst voranzu-**

treiben. Der öffentliche Dienst hat hier eine Vorreiterrolle zu übernehmen und ein Signal für andere Beschäftigungsbereiche zu setzen.

- **Migranten durch spezielle, auf ihren Bedarf zugeschnittene Arbeitsförderungsmaßnahmen zu schulen. Falls erforderlich, muss diese Förderung durch Fachsprachkurse ergänzt werden.**
- **die gegenwärtige Praxis der Anerkennung von beruflichen Qualifikationen mit dem Ziel zu überprüfen, auf Dauer zugewanderten Migranten den Zugang zu bisher schwer zugänglichen Gewerben und Berufen, z.B. im Gesundheitsbereich, zu erleichtern.**

Die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen im akademischen Bereich gestaltet sich derzeit äußerst schwierig. Davon sind nicht zuletzt jüdische Zuwanderer betroffen, die einen hohen Akademikeranteil aufweisen. Durch entsprechende Weiterbildungskurse und Lehrgänge der Otto-Benecke-Stiftung konnten allerdings beachtliche Vermittlungserfolge in Anstellungsverhältnisse erzielt werden.

Die Kommission empfiehlt, die Zahl der zur Verfügung stehenden Weiterbildungsplätze zu erhöhen.

Eine Ausbildung im dualen System kann nach derzeitigem Recht nur aufgenommen werden, wenn eine Arbeitserlaubnis vorliegt. Jugendliche Asylbewerber und jugendliche Flüchtlinge ohne Aufenthaltsstatus sind daher in der Regel von der Aufnahme einer Lehre ausgeschlossen. Jugendliche können jedoch nicht für die Kriegs- oder Krisensituation in ihren Herkunftsländern verantwortlich gemacht werden. Um ihnen berufliche Perspektiven zu sichern, sollte eine Teilnahme am dualen Ausbildungssystem rechtlich ermöglicht werden.

Die Kommission empfiehlt, jugendlichen Flüchtlingen eine Arbeitserlaubnis zum Zweck der Aufnahme einer Ausbildung im dualen Ausbildungssystem zu erteilen.

4.3 Selbständigkeit

Die Zahl der ausländischen Selbständigen ist in Deutschland erheblich gestiegen (Gutachten Seifert, S. 25f.). Während 1970 noch weniger als zwei Prozent der erwerbstätigen Ausländer selbständig waren, lag ihr Anteil 1998 immerhin bei 8,8 Prozent (Deutsche 10,1 Prozent). Seit der zweiten Hälfte der neunziger Jahre stagniert dieser Anstieg.

Unter den ausländischen Selbständigen stellen jene aus den ehemaligen Anwerbeländern in absoluten Zahlen die größte Gruppe. An erster Stelle stehen Türken mit 43 000 Selbständigen, gefolgt von Italienern (38 000) und Griechen (27 000). Die höchste Selbständigenquote haben Griechen (12,7 Prozent) und Italiener (11,1 Prozent).

Die Selbständigkeit von Zuwanderern wird unterschiedlich bewertet. Einerseits gilt sie als Ausdruck gelungener Integration, anderseits wird sie als eine Folge der Verdrängung von Migranten aus dem ersten Arbeitsmarkt interpretiert. Insbesondere die Beschäftigung von Zuwanderern in Nischen-

ökonomien und in Bereichen, die für Deutsche wenig attraktiv sind, wird als Beleg hierfür angeführt. Für Deutschland liegen zu dieser Thematik nur wenige Studien vor.

Die Branchenverteilung der Selbständigen aus den Anwerbeländern weicht erheblich von derjenigen deutscher Selbständiger ab. Die Selbständigen aus den Anwerbeländern arbeiten vor allem im Gastgewerbe, wo 44,4 Prozent von ihnen beschäftigt sind (Deutsche 5,6 Prozent) (Gutachten Seifert, S. 26). Im Handel sind weitere 19,4 Prozent der Selbständigen aus diesen Ländern tätig. In den produktionsnahen, den öffentlichen, den sozialen Diensten und in der Landwirtschaft sind sie hingegen unterrepräsentiert.

Deutsche wie ausländische Selbständige weisen eine deutlich günstigere Einkommensstruktur auf als abhängig Beschäftigte (vgl. Tab. IV.7). Dennoch zeichnet sich für Selbständige aus den Anwerbeländern eine ungünstiger Einkommensstruktur als für deutsche ab. Nur halb so viele ausländische wie deutsche Selbständige haben ein monatliches Einkommen von mehr 6 000 DM.

Tab. IV.7: Einkommensverteilung von Selbständigen und abhängig Beschäftigten nach Staatsbürgerschaft, 1995

Monatliches Nettoeinkommen in DM	Selbständige		Abhängig Beschäftigte	
	Deutsche	Ausländer	Deutsche	Ausländer
bis unter 1 400	7,5	10,9	5,8	10,0
1 400 – 2 199	11,3	21,8	21,9	34,0
2 200 – 2 999	16,1	23,7	34,3	40,0
3 000 – 3 999	17,7	17,1	20,0	13,5
4 000 – 4 999	13,5	10,0	8,9	1,6
5 000 – 5 999	9,5	4,1	4,5	0,4
6 000 und mehr	24,4	12,4	4,6	0,5

Unter die Kategorie Ausländer fallen Personen aus Italien, dem ehemaligen Jugoslawien, Griechenland, Portugal, Spanien und der Türkei.
Daten: SOEP
Quelle: Gutachten Seifert, S. 27

Generell kann aus den Einkommensdifferenzen zwischen abhängig beschäftigten und selbständigen Zuwanderer geschlossen werden, dass die Selbständigkeit allenfalls für einen kleinen Teil der ausländischen Selbständigen durch geringe Arbeitsmarktchancen erzwungen war. Die Selbständigkeit von Zuwanderern kann insgesamt als Integrationsindikator gewertet werden, da die Einkommensstruktur erkennen lässt, dass ausländische Selbständige nicht in Niedriglohnbereiche abgedrängt sind.

Die selbständige Erwerbstätigkeit von Ausländern hat erhebliche beschäftigungspolitische Bedeutung. Ein ausländischer Selbständiger beschäftigt im Durchschnitt drei weitere Mitarbeiter. Bei 263 000 ausländischen Selbständigen im Jahre 1999 resultierten daraus hochgerechnet 780 000 Arbeitsplätze für abhängig Beschäftigte. Die Beschäftigungseffekte der ausländischen Selbständigkeit können auf insgesamt mehr als eine Million Erwerbstätige veranschlagt werden. Sie ist damit zu einem bedeutenden Wirtschaftsfaktor in Deutschland geworden und schafft nicht nur Beschäftigung, sondern bereichert auch das Güter- und Leistungsangebot im Inland.

Eine besondere Bedeutung könnten ausländische Selbständige auch für die berufliche Bildung jugendlicher Zuwanderer und Einheimischer erlangen.

Zudem könnten sie als Ausbilder zur Verbesserung des wechselseitigen Verständnisses und der Kommunikation zwischen Zuwanderer- und Aufnahmegesellschaft beitragen.

Nach Untersuchungen des Zentrums für Türkeistudien könnten etwa 80 Prozent der türkischen Betriebsstätten theoretisch ausbilden und dabei ein breites Berufsspektrum abdecken. 40 Prozent der Betriebe erfüllen bereits jetzt die betrieblichen Voraussetzungen dafür uneingeschränkt; tatsächlich bilden aber nur zehn Prozent der Betriebe aus.

Hier besteht folglich ein erhebliches Potenzial an ungenutzter Ausbildungskapazität. Dabei äußerten 75 Prozent der türkischen Unternehmer durchaus ihre Bereitschaft zur Ausbildung. Die Hemmnisse seien in mangelnder Erfahrung, Informationsdefiziten, in der Furcht vor der Ausbildereignungsprüfung und vor bürokratischen Hürden zu sehen. Aussagen über die Situation der Ausbildung bei Selbständigen anderer Zuwanderergruppen liegen nicht vor.

Die Kommission empfiehlt daher,

- **die Beratungs- und Unterstützungsprogramme für ausländische Unternehmensgründer zu verstärken und**
- **durch eine gezielte Informationspolitik bei ausländischen Selbständigen für die Einrichtung von Ausbildungsplätzen und für die Einstellung ausländischer sowie deutscher Auszubildender zu werben.**

5 Soziale und kulturelle Integration

Schwierigkeiten bei der Integration in einem neuen Land galten lange Zeit als ein Merkmal der Einwandergeneration, das die nachfolgenden Generationen, die im Aufnahmeland aufwachsen, nicht aufweisen. In den letzten Jahren hat sich aber gezeigt, dass auch bei den in Deutschland aufwachsenden Kindern von Migranten deutliche Integrationsdefizite zu erkennen sind. In der Öffentlichkeit wird über zunehmende Abgrenzungstendenzen diskutiert. Um einerseits vorschnelle Urteile zu vermeiden und andererseits Probleme klar zu identifizieren, muss der Stand der sozialen und kulturellen Integration der Zuwanderer in Deutschland differenziert betrachtet werden.

5.1 Familie

Die in Deutschland lebenden ausländischen Familien haben wesentlich zu den bisherigen Integrationserfolgen der einzelnen Zuwanderer beigetragen. Die hohen Solidarpotenziale ausländischer Familien sind eine wichtige soziale Ressource, um den Eingliederungsprozess in die Aufnahmegesellschaft zu bewältigen. Familiäre Netzwerke helfen, sich in der neuen Umgebung zurechtzufinden und Alltagsprobleme zu bewältigen. Die Hinwendung zum Aufnahmeland wird erleichtert, wenn die Wanderung im Familienverband durchlebt wird. Im Integrationsprozess unterstützen sich die Generationen oftmals gegenseitig: Die besseren Sprachkenntnisse der Kinder und Enkel werden in Familien häufig zur Informationsbeschaffung und zur Kontaktaufnahme genutzt. Insbesondere ausländische Mütter sind häufig aufgrund mangelnder Deutschkenntnisse von ihren Kindern abhängig. Die jüngere Generation hat in solchen Fällen eine Brückenfunktion zur Aufnahmegesellschaft. Andererseits unterstützen ältere Migranten ihre Kinder bei der

Kinderbetreuung und erleichtern ihnen so die Integration in den Arbeitsmarkt. Der Wunsch, im Familienverband zu leben, hat viele ältere Migranten dazu veranlasst, ihre Rückkehrabsichten aufzugeben.

Das emotionale Verhältnis der türkischen Jugendlichen in Deutschland zu ihren Eltern ist deutlich enger als das deutscher Jugendlicher. So bezeichnen 61 Prozent der türkischen Jugendlichen das emotionale Verhältnis zur Mutter und 51 Prozent zum Vater als „sehr gut“. Unter den deutschen Jugendlichen geben dies nur 42 Prozent im Bezug auf die Mutter und 33 Prozent im Bezug auf den Vater an (Gutachten Nauck/Steinbach, S. 79). Es ist anzunehmen, das in einer fremden Umgebung familiäre und damit vertraute, verlässliche Bindungen an Bedeutung gewinnen.

Familien benötigen stabile Rahmenbedingungen. Entscheidungen wie die Heirat, die Gründung einer Familie oder die Wahl einer Schulart für die Kinder werden langfristig getroffen. Unsichere Rahmenbedingungen wie temporäre Aufenthaltsgenehmigungen, fehlende Arbeitserlaubnisse oder eine Unterbringung in Sammelunterkünften behindern die Eigeninitiative der Familie und erschweren langfristige Investitionen in Bildung und Ausbildung. Eine unsichere Aufenthaltsperspektive lässt die Bereitschaft für Zukunftsinvestitionen sinken. Dies gilt in besonderer Weise für unvollständige Familien. Unfreiwillig auseinandergerissene Familien können sich nur schwer auf die Aufnahmegesellschaft einlassen und diese als ihre Heimat annehmen. Ein gemeinsamer Aufenthaltsort für die ganze Familie ist daher integrationsfördernd.

Die Kommission hält stabile Rahmenbedingungen für ausländische Familien für wichtig, damit Solidarpotenziale der Familie zum Tragen kommen können (vgl. Kap. IV.7.2 und III.3.4). Hierzu sollten Informations- und Anlaufstellen für Migranten zur Verfügung stehen, um die ausländischen Familien bei der Eingliederung zu unterstützen.

Vergessen wird meistens die geschlechtsspezifische Unterschiedlichkeit. Migrantinnen sind in besonderem Maß dem „Fremdsein und -bleiben“ ausgesetzt. Die Chancen von Frauen auf gleichberechtigte Teilhabe am beruflichen und öffentlichen Leben sind wegen der oft starken patriarchalischen Strukturen eher gering. Hier kommt es darauf an, die schwierige Balance zwischen Achtung von kultureller Verschiedenheit und dem Anspruch auf Gleichberechtigung, Selbstbestimmung und gesellschaftliche Partizipation zu halten.

Deswegen brauchen Migrantinnen neben Angeboten zur sprachlichen und beruflichen Integration in höherem Maße zunächst Hilfen, um aus ihrer sozialen Isolation herauszukommen. Gute Beispiele finden wir bei den Wohlfahrtsverbänden und den Familienbildungsstätten. Migrantinnen werden dort auf Familienhilfe in sozialen Diensten vorbereitet. Im Rahmen von Familieninterventionsprogrammen werden Frauen der betroffenen Minderheiten tätig. Sie helfen Frauen bei Integrationsschwierigkeiten, helfen Müttern des gleichen Kulturkreises, ihre Kinder so zu erziehen, dass sie in deutschen Kindergärten und Schulen besser zurecht kommen.

Die Kommission empfiehlt, Deutschkurse anzubieten, die sich gezielt und ausschließlich an Mütter richten. Bewährt haben sich Kursangebote, die zeitgleich zum Schulunterricht oder dem Kindergartenbesuch der Kinder stattfinden,

da in dieser Zeit die Kinderbetreuung gewährleistet ist. Es ist von Vorteil, wenn die Sprachkurse in den Räumen des Kindergartens oder der Schule der Kinder stattfinden, da die Umgebung den Müttern vertraut ist. Dieses Kursmodell hat oft den positiven Nebeneffekt, dass die Identifikation der Mütter mit den Bildungseinrichtungen der Kinder wächst, und sie dadurch die Kinder in der Schule verstärkt unterstützen.

5.2 Heiratsverhalten

Binationale Ehen prägen unseren Alltag seit vielen Jahren. In der letzen Zeit hat die Zahl derjenigen Deutschen, die sich für einen ausländischen Ehepartner entscheiden, deutlich zugenommen. Das Heiratsverhalten von Zuwanderern wird als wichtiger Indikator für den Grad der Integration betrachtet. Heiraten in Deutschland geborene Kinder von Zuwanderern einen im Ausland lebenden Partner aus dem Herkunftsland ihrer Familie, wird dies oftmals als Scheitern der Integration gewertet. Es bestehe die Gefahr, dass sich die aus dem Ausland nachziehenden Ehepartner erst integrieren müssten und die aus diesen Ehen hervorgehenden Kinder in einem vom Heimatland zu sehr geprägten Haushalt aufwüchsen. Im Gegensatz dazu wird von einem hohen Anteil binationaler Ehen zwischen Zuwanderern und Deutschen auf ein hohes Maß an Integration sowie auf große Offenheit der Mehrheitsgesellschaft gegenüber Zuwanderern geschlossen.

Die statistischen Daten zum Heiratsverhalten der Zuwanderer und der hier geborenen Nachkommen von Zuwanderern sind wenig aussagekräftig. Die deutsche Eheschließungsstatistik erfasst lediglich die vor deutschen Standesämtern geschlossenen Ehen. Danach wurden 1999 in Deutschland 58 569 binationale Ehen geschlossen. Zu den im Ausland oder in ausländischen Konsulaten geschlossenen Ehen finden sich keine Angaben.

Die Statistiken über die Visumerteilung zum Zwecke des Familiennachzugs enthalten aber immerhin Angaben über den Umfang des Ehegattennachzugs. Im Jahr 2000 wurden zu diesem Zweck 58 189 Visa erteilt, 30 610 davon für den Nachzug zu einem deutschen und 27 579 zu einem ausländischen Partner. Etwa die Hälfte des Ehegattennachzugs zu Ausländern fand zu Türken statt. 8 102 Türkinnen und 4 841 Türken reisten zu in Deutschland lebenden Türken ein, zudem 3 879 Türken und Türkinnen zu deutschen Ehepartnern. Es ist davon auszugehen, dass sich hierunter auch viele türkischstämmige Deutsche befanden (vgl. Kap. III.4.1).

Anhand dieser ungenügenden Statistiken kann keine Aussage über eventuelle Abschottungstendenzen von Zuwanderern im Zusammenhang mit ihrem Heiratsverhalten getroffen werden. Insbesondere lässt sich nicht statistisch belegen, dass eine zunehmende Zahl hier lebender und aufgewachsener Zuwanderer Ehepartner im Herkunftsland sucht.

5.3 Wohnsituation

In fast allen großen Städten in Deutschland haben sich Wohngebiete mit einem hohen Zuwandereranteil gebildet. Diese Stadtteile verfügen häufig über eine umfassende ausländische Infrastruktur. In der öffentlichen Diskussion wird kritisiert, dass diese Wohnviertel Integrationsdefizite verstärken, da der dort fehlende Kontakt zu Deutschen integrationshemmend sei.

Bis heute leben Ausländer beengter als Deutsche: 1997 standen ihnen pro Person durchschnittlich 25 qm Wohnfläche zur Verfügung, Deutschen hingegen 38 qm. Obwohl Ausländer oftmals in schlechter ausgestatteten Wohnungen leben als Deutsche, zahlen sie im Durchschnitt höhere Mieten (Gutachten Häußermann/Siebel, S. 18). Dies lässt vermuten, dass sie auf dem Wohnungsmarkt gegenüber Deutschen diskriminiert werden. Tatsächlich geben über 40 Prozent der in Deutschland lebenden Türken an, bei der Wohnungssuche eine Ungleichbehandlung erfahren zu haben (Gutachten Sen et al., S. 39).

Von 1980 bis 1998 ist der Anteil der Ausländer, die Wohnungseigentümer sind, von 2,3 auf 8,8 Prozent gestiegen (Bundesausländerbeauftragte 2000, S. 175). Dies ist sowohl Ausdruck der Bleibeabsicht als auch eine Reaktion auf die Schwierigkeiten, günstigen Wohnraum zu finden.

Für die ungleiche Versorgung von Ausländern und Deutschen mit Wohnraum gibt es auch strukturelle Gründe: Ausländische Familien verfügen durchschnittlich über ein geringeres Einkommen als deutsche, weshalb sie in der Konkurrenz um begehrten Wohnraum häufig unterliegen. Das ihnen zur Verfügung stehende Wohnungsangebot ist oft beschränkt, und sie konzentrieren sich daher nach wie vor in innerstädtischen, nicht sanierten Altbaugebieten mit schlechter Wohnumfeldqualität, in Sozialbaugroßsiedlungen und alten Arbeiterquartieren. Da viele deutsche Mittelschichtsfamilien solche Gebiete meiden und ausländische Familien diese Nische nutzen, entstehen die öffentlich häufig als „Ausländerviertel“ wahrgenommenen Gebiete mit hoher Ausländerkonzentration. In Köln wohnen beispielsweise drei Viertel aller Ausländer in einem Drittel der Stadtteile, in Frankfurt ein knappes Drittel der Ausländer in einem Siebtel aller Stadtteile.

In den Sozialbaugroßsiedlungen in städtischen Randlagen wohnen häufig überproportional viele ausländische Familien gemeinsam mit sozial schwächeren deutschen Familien. Ursprünglich waren diese Siedlungen für breitere Schichten der Bevölkerung konzipiert. Durch die Subventionierung des Mietpreises sollte eine „soziale Mischung“ erreicht werden, hierfür waren die Einkommensgrenzen für die Bezugsberechtigung relativ hoch angesetzt. Es fand faktisch eine Subventionierung der finanziell etwas besser gestellten Haushalte statt, damit diese nicht abwanderten. Durch den Abbau der Mietsubventionierung für diese Haushalte kam es zu deren Abwanderung. Die entstandenen Lücken wurden durch einkommensschwächere, häufig ausländische Familien, gefüllt; damit wurden der soziale Wohnungsbau vieler Orts zum „Randgruppenwohnungsbau“ (Gutachten Häußermann/Siebel, S. 63 ff.).

Um den entstandenen sozialen Problemen in solchen Gebieten zu begegnen, haben viele Städte und Kommunen bereits städtebauliche und infrastrukturelle Maßnahmen ergriffen. So wurden beispielsweise häufig Begegnungsstätten und Bürgertreffpunkte eingerichtet, Grünanlagen angelegt, Straßen verkehrsberuhigt und Spiel- und Sportmöglichkeiten geschaffen. Das Bund-Länderprogramm „Die soziale Stadt“ fördert solche Initiativen seit 1999 mit jährlich 100 Millionen Mark. Seit 2001 ist diese Summe auf 150 Millionen Mark im Jahr aufgestockt worden, sie sollte weiterhin entsprechend des Bedarfs erhöht werden.

Ursache für die hohe Konzentration von Zuwanderern in bestimmten Stadtteilen ist also weniger die Neigung der Zuwanderer, unter sich leben zu wollen als die mangelnde Akzeptanz vieler ausländischer Familien, auch aufgrund ihrer Einkommenssituation, auf dem Wohnungsmarkt.

Die Wohngebiete mit hoher Ausländerkonzentration bringen sowohl positive wie negative Integrationseffekte mit sich. Insbesondere für die Erstintegration von Neuzuwanderern kann es von Vorteil sein, wenn auf eigenethnische Netzwerke in der Nachbarschaft zurückgegriffen werden kann. Hier können Hilfestellungen bei der Eingliederung in die Aufnahmegesellschaft und der Arbeitssuche gegeben werden. Der Umgang mit Zuwanderern aus dem eigenen Herkunftsland kann zudem emotional stabilisierend wirken. Für die nachfolgenden Generationen kann aber genau dies problematisch werden: Die ausgeprägte ausländische Infrastruktur in den Wohngebieten mit hohem Ausländeranteil kann ökonomische und soziale Aufstiegsmöglichkeiten bieten, die leichter zu erreichen sind als eine Karriere in der Mehrheitsgesellschaft. Orientieren sich die Zuwanderer aber von vornherein nicht mehr auf den allgemeinen Arbeitsmarkt, so verzichten sie auf vielfältige Möglichkeiten des Aufnahmelandes. Oftmals wird damit der soziale Aufstieg in der Mehrheitsgesellschaft verhindert, und dauerhafte Randständigkeit wird wahrscheinlich. Um auf dem Arbeitsmarkt der Aufnahmegesellschaft bestehen zu können, müssen Zuwanderer über wettbewerbsfähige Qualifikationen verfügen, die ihnen einen sozialen Aufstieg ermöglichen.

Ökonomisch und sozial in der Aufnahmegesellschaft integrierte Zuwanderer tendieren dazu, die Wohngebiete mit hoher Ausländerkonzentration zu verlassen und sich in einem attraktiveren Wohnumfeld niederzulassen. Die ausländische Mittelschicht, die sich in den letzten Jahrzehnten in Deutschland herausgebildet hat, bevorzugt ähnlich wie die deutsche Mittelschicht die städtischen Randgebiete.

Wohnviertel mit einem hohen Ausländeranteil und einer ausländischen Infrastruktur können für die Erstintegration von Neuzuwanderern hilfreich sein, während sie für nachfolgende Generation möglicherweise zu einer Sackgasse werden. Sie sind nicht die Ursache von Aus- und Abgrenzung der Zuwanderer und ihrer sozialer und wirtschaftlicher Randständigkeit. Sie können die Zuwanderer aber dazu verleiten, sich mit den dort gebotenen Möglichkeiten zufrieden zu geben und nicht weiter in die eigene Qualifikation zu investieren und sich nicht um intensivere Kontakte zur Mehrheitsgesellschaft zu bemühen.

Zuwanderer müssen daher mit Hilfe von Integrationsmaßnahmen dazu befähigt werden, berufliche Chancen und soziale Aufstiegsmöglichkeiten auch außerhalb dieser Wohnviertel wahrnehmen zu können. Um die sozialen Konflikte in den Sozialbausiedlungen zu entschärfen, sind neben sozialpolitischen Anstrengungen städtebauliche Maßnahmen, wie sie das Bund-Länderprogramm „Die soziale Stadt“ fördert, zur Steigerung der Attraktivität solcher Gebiete sinnvoll. Durch eine die soziale Mischung gewährleistende Wohnraumbelegungspolitik können soziale Brennpunkte verhindert werden.

5.4 Identifikation mit der alten oder neuen Heimat?

Eine hohe Identifikation mit dem Aufnahmeland ist nur bei Zuwanderern zu erwarten, die fortgeschrittene Integrationserfolge verzeichnen können. Die emotionale Hinwendung zur Aufnahmegesellschaft stellt sich in der Regel erst nach sprachlicher, sozialer und struktureller Integration ein. Eine entscheidende Voraussetzung hierfür ist die Akzeptanz durch die Aufnahmegesellschaft.

Ein Anzeichen für zunehmende Identifikation mit dem Aufnahmeland ist der Verzicht auf Rückkehrpläne. Der Entschluss, nicht zurückkehren zu wollen,

geht in der Regel mit einer eindeutigeren Orientierung auf das Aufnahmeland einher. Wer entschieden hat, sich nicht nur vorübergehend in Deutschland aufhalten zu wollen, hat größeres Interesse an der Verbesserung seiner Lebenssituation in Deutschland.

Eine im Jahr 2000 durchgeführte Repräsentativbefragung kommt zu dem Ergebnis, dass die Hälfte der Migranten aus den ehemaligen Anwerbeländern dauerhaft in Deutschland bleiben will und dass ein weiteres Drittel unentschieden ist. Rückkehrabsichten haben hingegen lediglich 15 Prozent der Zuwanderer (Marplan 2000, S. 47). Die Rückkehrneigung hängt u.a. vom Alter und der Aufenthaltsdauer ab. Bei jüngeren Zuwanderern gibt es eine deutlich höhere Bleibeabsicht als bei älteren, und sie steigt mit der Aufenthaltsdauer in Deutschland.

Es besteht zudem ein Zusammenhang zwischen dem Alter der Zuwanderer und ihrer Verbundenheit mit Deutschland. Je jünger beispielsweise die türkischstämmigen Befragten sind, desto eher sehen sie Deutschland als ihre Heimat an oder fühlen sich beiden Ländern verbunden. Auch der Geburtsort ist hierfür entscheidend: Über 70 Prozent der in Deutschland geborenen Türken fühlen sich beiden Ländern oder ausschließlich Deutschland verbunden.

Auch hinsichtlich des Selbstverständnisses als Deutsche bestehen erhebliche Unterschiede zwischen jüngeren und älteren Zuwanderern. Während sich 17 Prozent aller Zuwanderer als Deutsche begreifen, beträgt dieser Anteil allein bei den Angehörigen der zweiten Generation 32 Prozent (Statistisches Bundesamt 2000, S. 576).

Tab. IV.8: Rückkehrabsicht und Heimatverbundenheit türkischstämmiger Migranten nach bestimmten Merkmalen (in Prozent)

	Rückkehrabsicht			Heimatverbundenheit mit		
	Nein	Ja	Weiß nicht	Türkei	Deutschland	Beide
Alter						
18 bis 29 Jahre	53,6	23,0	23,3	28,8	26,3	37,5
30 bis 45 Jahre	43,7	32,7	23,3	40,7	18,1	36,7
46 bis 60 Jahre	38,3	40,4	21,3	49,0	11,9	35,2
Älter als 60 Jahre	41,5	39,8	18,7	65,0	14,6	17,1
Aufenthaltsdauer						
1 bis 3 Jahre	38,1	33,3	28,6	61,9	14,3	23,8
4 bis 9 Jahre	41,4	34,4	24,2	52,9	14,0	28,0
10 bis 20 Jahre	46,5	30,1	23,4	38,6	18,9	38,0
21 bis 30 Jahre	45,3	31,2	23,2	37,1	19,3	37,3
Mehr als 30 Jahre	49,8	37,1	17,8	49,8	18,4	29,4
Zuwanderungsgrund						
Gastarbeiter	39,5	41,8	18,7	58,3	13,6	26,4
Flüchtling/Asylbewerber	76,9	12,8	10,3	18,4	36,8	21,1
Familienzusammenführung	43,4	31,3	25,0	39,3	17,8	38,2
Studium/Ausbildung	41,0	43,6	15,4	35,0	10,0	45,0
Ich wurde hier geboren	59,3	17,7	23,1	20,5	29,6	41,6
Insgesamt	**45,4**	**31,8**	**22,6**	**40,1**	**19,0**	**36,4**

Quelle: Gutachten Sen et al., S. 96

Als Hinweis auf ein hohes Maß an Identifikation mit der neuen Heimat kann auch das Interesse an der Einbürgerung gewertet werden, da diese zumeist erst in Erwägung gezogen wird, wenn ein Daueraufenthalt beabsichtigt ist und bereits Integrationserfolge erzielt wurden. Da für die Annahme der deutschen Staatsangehörigkeit in der Regel die frühere Staatsangehörigkeit aufgegeben werden muss, kommt dieser Schritt nur für diejenigen in Frage, die sich sicher sind, in Deutschland bessere Lebensperspektiven als im Herkunftsland zu haben.

21,6 Prozent der Migranten aus den ehemaligen Anwerbeländern geben an, „sehr interessiert" an der deutschen Staatsangehörigkeit zu sein, und weitere 36 Prozent sind „etwas interessiert". Insbesondere jüngere Zuwanderer haben ein großes Interesse an der Erlangung der deutschen Staatsangehörigkeit. Der Anteil der „sehr Interessierten" liegt bei den unter 25-Jährigen mit 34 Prozent erheblich höher als in anderen Altersgruppen, gleiches gilt auch für den Anteil der „etwas Interessierten" (Marplan 2000, S. 49). Das Interesse bei Migranten aus EU-Staaten ist deutlich niedriger als bei Türken, da ihre Unionsbürgerschaft bereits mit weitgehenden Rechten in Deutschland verbunden ist.

Es zeigt sich, dass ein großer Teil der Zuwanderer bereits heute über Bleibeabsichten verfügt und daher einen dauerhaften Bestandteil der in Deutschland lebenden Bevölkerung ausmachen wird. Eine umfassende und frühzeitige Integration ist daher sinnvoll und notwendig. Die hohe Identifikation der Jüngeren mit Deutschland und das relativ starke Selbstverständnis dieser Gruppe als Deutsche zeigen, dass sich der oftmals behauptete zunehmende Rückbezug auf das Herkunftsland oder eine bewusste Abgrenzung der zweiten und dritten Zuwanderergeneration von der deutschen Gesellschaft statistisch nicht belegen lässt.

5.5 Mitgliedschaft in Organisationen

Zuwanderer kleben Plakate im Wahlkampf, kochen Paella auf Stadtteilfesten und kicken in eigenen und in deutschen Fußballvereinen. Das Vereinsleben spielt eine wichtige Rolle im Alltag der Zuwanderer. Ihre sozialen und politischen Formen sind vielfältig: sie reichen vom Engagement in Parteien, über die Gewerkschaften bis hin zu Folkloregruppen und Sportvereinen. Gleichwohl wird ihre Bedeutung für die Integration oft unterschiedlich bewertet. Führt die Mitgliedschaft in ihnen zu einer Abkapselung von der Mehrheitsgesellschaft oder ist sie gerade eine Voraussetzung für die gleichberechtigte Artikulation und Wahrnehmung von Interessen?

Grundsätzlich ist zwischen Vereinigungen, die sich am Herkunftsland und solchen, die sich an der Aufnahmegesellschaft orientieren, zu unterscheiden. Bei den erstgenannten stehen die Politik, Kultur oder Religion der Herkunftsländer im Mittelpunkt. Sie widmen sich jedoch auch den Problemen der Zuwanderer im Aufnahmeland. Vielfach bieten sie ihren Mitgliedern praktische Lebenshilfe, wie Hausarbeitenbetreuung, Rechts- und Sozialberatung und Sprachkurse. Das Engagement in diesen Vereinigungen ist oft unpolitisch und trägt in erster Linie zur Lebenszufriedenheit von Zuwanderern bei. Es ist insbesondere für die erste Einwanderergeneration eine wichtige Quelle sozialer Anerkennung (Diehl/Urban 1999). Sie bedeutet jedoch auch einen Rückzug in die eigene Zuwanderergemeinde. Es zeigt sich aber, dass jüngere Migranten diese Vereine oft für zu festgelegt und unflexibel halten und andere Vereine vorziehen (Sechster Familienbericht der Bundesregierung 2000, S. 166f.).

Tab. IV.9: Mitgliedschaft türkischer Jugendlicher in Vereinen und Organisationen nach Geschlecht (Mehrfachnennungen möglich, in Prozent)

		Männer	Frauen
Deutsche Vereine	Heimat- oder Bürgerverein	3	2
	Jugend- oder Studentenverbindung	6	2
	Kirche	8	5
	Gewerkschaft	19	6
	Sportverein	30	10
	Sonstige	11	9
Türkische Vereine	Jugendverband	6	2
	Kulturverein	17	12
	Sportverein	18	4
	Sonstige	21	15

Quelle: Gutachten Sen et al., S. 110

Hingegen ist die Mitgliedschaft in deutschen Vereinigungen meist mit Interesse an der Aufnahmegesellschaft verbunden. Sie ermöglicht Kontakte, trägt zur Verbesserung der deutschen Sprachkenntnisse bei und eröffnet Möglichkeiten der kulturellen Teilhabe. Die Entscheidung für deutsche Vereine und Organisationen ist ein Zeichen für Integration; sie signalisiert die Bereitschaft, sich mit den sozialen Bedingungen des Aufnahmelandes aktiv auseinander zu setzen.

Türkische Jugendliche beispielsweise sind weitaus häufiger in deutschen Vereinen und Gewerkschaften organisiert als in türkischen. 52 Prozent der türkischen Jugendlichen sind sowohl in einem türkischen als auch in einem deutschen Verein Mitglied (Gutachten Sen et al., S. 111). Griechische, türkische und italienische junge Erwachsene sind jeweils sogar häufiger Mitglied in deutschen Organisationen (ausgenommen Sportvereinen) als die vergleichbare deutsche Altersklasse. Eine Befragung des Deutschen Jugendinstituts (DJI) hat ergeben, dass bei diesen Gruppen insbesondere der Organisationsgrad in Gewerkschaften bedeutend größer ist, was auf den hohen Anteil von Migranten in gewerblichen Berufen und möglicherweise auf die gewerkschaftliche Migrationsarbeit zurückzuführen ist (vgl. Tab. IV.10).

Der Deutsche Sportbund betreibt seit vielen Jahren eine aktive Integrationsarbeit. Es zeigt sich, dass türkische Jugendliche erheblich öfter Mitglied in deutschen Sportvereinen sind als in türkischen (vgl. Tab. IV.9).

Tab. IV.10: Anteil der Gewerkschaftsmitglieder bei 18- bis 25-jährigen Erwerbstätigen nach Herkunft und Geschlecht (in Prozent)

	Italiener	Griechen	Türken	Ostdeutsche	Westdeutsche	Anzahl der Befragten
Männlich	17,6	23,7	28,8	11,5	12,3	1291
Weiblich	19,5	17,2	13,4	7,7	10,3	1013

Quelle: Gille et al. 2000, S. 164

Das politische Interesse von Zuwanderern in Deutschland ist nach Befragungen geringer als das Deutscher. Von den etwa sechs Prozent Türken, die im Jahr 1995 Mitglied einer politischen Vereinigung waren, war zudem der Großteil in einer politischen Organisation aktiv, die sich am Herkunfts-

land orientiert (Diehl et al. 1999, S. 33). Mit längerem Aufenthalt und schwindenden Rückkehrabsichten sinkt in der Regel das politische Interesse am Herkunftsland und damit das politische Engagement in diesen auf das Herkunftsland ausgerichteten Parteien. Dies zeigt sich auch am Beispiel der hier seit längerem lebenden Italiener und der Zuwanderer aus dem ehemaligen Jugoslawien. In der Regel hängt das Interesse an der deutschen Politik mit den deutschen Sprachkenntnissen zusammen: ohne sprachlichen Zugang ist keine politische Partizipation möglich.

Festzustellen ist, dass deutsche Vereine von jungen Migranten als Alternative zu ausländischen Vereinen akzeptiert werden. In Gewerkschaften, aber auch in Sportvereinen ist das Miteinander von Ausländern und Deutschen bereits die Regel. Viele Zuwanderer sind sowohl in deutschen als auch in ausländischen Vereinen und Organisationen aktiv. Zumindest bei den jüngeren Migranten zeigt die hohe Akzeptanz deutscher Vereine und Organisationen, dass in dieser Hinsicht eine weitgehende Integration in die deutsche Gesellschaft stattgefunden hat.

5.6 Islam

Die Vielfalt der Religionen in Deutschland hat in den letzten Jahrzehnten zugenommen. Die größte in Deutschland lebende nicht-christliche Gruppe sind die Muslime, deren Zahl von der Bundesregierung auf 2,8 bis 3,2 Millionen Menschen geschätzt wird. Diese Gruppe steht häufig im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion. So zeigen etwa der Streit um die Akzeptanz des Kopftuches bei muslimischen Lehrerinnen und Schülerinnen und die Auseinandersetzungen um die Errichtung von Moscheen, dass Deutschland noch weit davon entfernt ist, den Islam als gleichberechtigte Religion im eigenen Land zu akzeptieren.

Das Grundgesetz garantiert „die Freiheit des Glaubens, des Gewissens und die Freiheit des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses“ sowie der „ungestörten Religionsausübung“ (Art. 4 Abs. 1 und 2 GG) und ist damit allen Religionen gegenüber gleichermaßen wertneutral. Zusätzlich ist in Art. 7 Abs. 3 GG festgelegt, dass der Religionsunterricht in den öffentlichen Schulen mit Ausnahme der bekenntnisfreien Schulen ein ordentliches Lehrfach ist, und dass er unbeschadet des staatlichen Aufsichtsrechts in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Religionsgemeinschaften erteilt wird.

Die Gewährleistung der freien Religionsausübung ist eine wesentliche Voraussetzung für die Integration von Minderheiten. Eine nachhaltige Integration und Identifikation des Einzelnen mit der Mehrheitsgesellschaft setzt die Akzeptanz der eigenen Person und Religion durch die Mehrheitsgesellschaft voraus. Diskriminierung und Benachteiligung verhindern eine solche Identifikation. So wie von Einwanderern zu Recht erwartet wird, dass sie die Normen des deutschen Grundgesetzes achten, so können auch sie sich auf diese berufen.

Konfliktreich wird das Prinzip der Religionsfreiheit häufig dann, wenn die „fremde“ Religion in Deutschland im Alltag sichtbar wird. Die bloße Existenz von Moscheen und Koranschulen wird fälschlicherweise immer wieder als Ausdruck von Fundamentalismus und Desintegration der muslimischen Bevölkerung gewertet.

Obwohl in der muslimischen Bevölkerung vielfach der Wunsch besteht, auch im öffentlichen Raum präsent zu sein, verbleiben viele Moscheen in

Hinterhöfen, da sie häufig Schwierigkeiten haben, andere Räumlichkeiten zu finden.

Der pauschale Verdacht des Fundamentalismus gegenüber islamischen Organisationen in Deutschland ist falsch. Zweifellos gibt es hier islamische Organisationen, die sich den freiheitlich-demokratischen Werten unserer Gesellschaft nicht verbunden fühlen. Auch gibt es unter den Migranten entsprechende Verhaltensweisen, die mit den Wertvorstellungen des Grundgesetzes – wie etwa der Gleichberechtigung von Frauen – nicht über einstimmen. Andererseits setzen sich zahlreiche muslimische Vereine für die Integration ihrer Mitglieder in die deutsche Gesellschaft ein und leisten gute und integrativ wirkende Sozial- und Bildungsarbeit.

Diese um Integration bemühten muslimischen Vereine und Organisationen könnten Gemeinden und Kommunen als Ansprechpartner für die muslimische Bevölkerung dienen. Gesprächsangebote müssen allerdings ein Ende finden, wenn die Werte des Grundgesetzes in Frage gestellt werden oder eine politische Instrumentalisierung beabsichtigt ist. Wenn Minderheiten der Mehrheitsgesellschaft keine Akzeptanz und Toleranz entgegenbringen, können sie dies auch nicht für sich in Anspruch nehmen.

Der Organisationsgrad von Muslimen in religiösen Vereinen in Deutschland beträgt nach Schätzungen der Bundesausländerbeauftragten nur 12 bis 15 Prozent. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Moscheen und religiösen Vereine nur von dieser kleinen Gruppe genutzt werden. Immerhin bezeichnen sich 72 Prozent der türkischstämmigen Migranten als religiös oder sehr religiös.

Es wird geschätzt, dass ca. zehn Prozent der muslimischen Eltern ihre in Koranschulen schicken. Diese unterliegen nicht der staatlichen Schulaufsicht, da es sich um privat organisierte Vereine handelt. In einigen Koranschulen werden zum Teil Lehrinhalte und Werte vermittelt, die nicht mit der freiheitlich-demokratischen Grundordnung im Einklang stehen. Obwohl dies nur für einen Teil der Koranschulen gilt, wäre es sinnvoll, dass deutsche Schulen den muslimischen Eltern eine Alternative zum Besuch des Religionsunterrichtes ihrer Kinder anbieten. Die überwiegende Mehrheit der in Deutschland lebenden Muslime befürwortet einen konfessionellen Religionsunterricht an deutschen Schulen.

Zwar gibt es in einigen Bundesländern islamischen Religionsunterricht, es fehlt aber ein dem Grundgesetz entsprechender bekenntnisorientierter Unterricht, der in Übereinstimmung und Beteiligung mit den Religionsgemeinschaften erarbeitet werden muss. Da der Schulunterricht der Kulturhoheit der Länder unterliegt, ist der islamische Religionsunterricht bisher in den einzelnen Ländern unterschiedlich geregelt. In einigen Ländern wird er im Rahmen des muttersprachlichen Unterrichts auf Türkisch abgehalten, in anderen auf Deutsch. Zum Teil wird er durch vom türkischen Ministerium für nationale Erziehung entsandte Lehrkräfte in türkischer Sprache auf Grundlage türkischer Lehrpläne angeboten. Andere Länder bieten eine religiöse Unterweisung durch in Deutschland fortgebildete Lehrkräfte auf Grundlage der vom jeweiligen Landesinstitut erstellten Lehrpläne an.

Die Einführung eines regulären islamischen Religionsunterrichts stellt einen wichtigen Schritt bei der Gleichstellung und Gleichbehandlung der Muslime gegenüber den bereits etablierten Religionsgemeinschaften im Bereich der allgemeinbildenden Schulen dar. In der Erziehung und schulischen Sozialisation der hier aufwachsenden muslimischen Kinder und Jugendlichen hat

er identitätsbildende und identitätsstützende Funktion. Der Unterricht kann eine Brückenfunktion für die in zwei Lebenswelten aufwachsenden Kinder übernehmen. Die Pflege kultureller Identitäten kann Orientierungslosigkeit bei Jugendlichen entgegenwirken. Zudem kann islamischer Religionsunterricht das Vertrauen der muslimischen Eltern in die deutsche Schule und die Identifikation mit Deutschland stärken.

Die Kommission empfiehlt daher,

- **im Einklang mit Art. 7 Abs. 3 GG islamischen Religionsunterricht in deutscher Sprache in das Unterrichtsprogramm an deutschen Schulen aufzunehmen und damit eine Alternative zu dem Lehrangebot privater Koranschulen zu schaffen,**
- **Lehrpersonal für den islamischen Religionsunterricht in Deutschland auszubilden,**
- **den islamischen Religionsunterricht an deutschen Schulen so zu gestalten, dass er zur Identitätsfindung jugendlicher Muslime beiträgt.**

5.7 Mediengewohnheiten

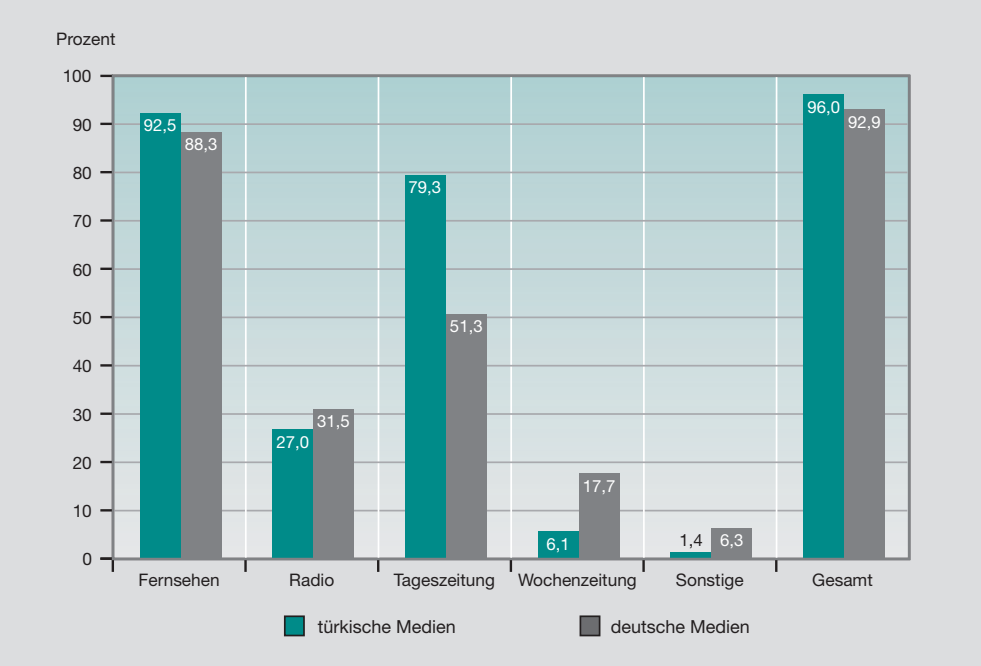
In den letzten Jahren hat sich das Medienangebot in Deutschland erheblich verändert. Durch die Einführung des Satelliten- und Kabelfernsehens und die Zulassung von Privatsendern ist das Angebot umfangreicher und damit heterogener geworden. Auch die Zahl der in Deutschland erhältlichen Zeitschriften und Zeitungen ist gestiegen. Im Zusammenhang mit der Digitalisierung des Kabelnetzes ist erneut eine Ausweitung und Differenzierung des Medienangebotes zu erwarten. Die größere Wahlfreiheit bedeutet, dass die gesellschaftliche Kommunikation, die in modernen Gesellschaften hauptsächlich über die Medien stattfindet, dezentraler und uneinheitlicher geworden ist. Einwanderer haben heute die Möglichkeit, nicht nur zwischen deutschsprachigen Medien, sondern auch zwischen fremdsprachlichen Angeboten zu wählen. Sie sind nicht mehr auf die Medien des Aufnahmelandes angewiesen, da heute per Satellitenübertragung oder Kabel das Fernsehprogramm des Herkunftslandes in Deutschland empfangen werden kann.

Die ausschließliche Nutzung ausländischer Medien kann desintegrierend wirken. Die Nutzung einheimischer Medien durch Zugewanderte ist für die politische Willensbildung und für den Zugang zu Informationen wichtig. Eine Integration ohne das Wissen übereinander ist schwer vorstellbar.

Insbesondere das große Angebot türkischsprachiger Medien in Deutschland hat eine Diskussion um „parallele Kommunikationswelten“ entfacht. Fast 86 Prozent der türkischen Haushalte haben die Möglichkeit, Sendungen in der Muttersprache über Satellit oder Kabel zu empfangen. Laut einer Erhebung des Zentrums für Türkeistudien nutzen 92,5 Prozent der türkischstämmigen Bevölkerung türkische Fernsehprogramme (vgl. Abb. IV.6). Auch in der Türkei produzierte türkische Tageszeitungen finden zahlreiche Leser, sie haben in Deutschland eine Auflage von über 250 000 Exemplaren. Sie sind häufig durch Berichte über das Aufnahmeland ergänzt. Diese Tageszeitungen vermitteln nicht immer ein realistisches Bild von Deutschland, und einigen ist in den letzten Jahren vorgeworfen worden, dass ihre Berichterstattung polarisierend und nationalistisch sei.

Die hohen Auflagen der türkischen Zeitungen und die intensive Nutzung des türkischen Fernsehangebotes deuten zunächst auf die Existenz von parallelen Kommunikationswelten. Dies wäre allerdings nur dann der Fall, wenn ausschließlich ausländische Medien genutzt würden. Medienanalysen zeigen aber, dass die wenigsten türkischstämmigen Zuwanderer ausschließlich türkische Medien in Anspruch nehmen. So nutzen 88,3 Prozent zusätzlich zu dem türkischen Fernsehprogrammen auch das Angebot deutscher Sender.

Abb. IV.6: Mediennutzung der türkischstämmigen Bevölkerung (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Gutachten Sen, S. 73

Die türkische Bevölkerung in Deutschland nutzt intensiv deutsche Medien, hat aber gleichzeitig ein großes Interesse an türkischen Informationsquellen. Das deutsche Medienangebot scheint die Bedürfnisse der Zuwanderer nicht ausreichend zu befriedigen.

In den letzten Jahren hat die Präsenz von Zuwanderern – zumeist jedoch im Jugend- und Unterhaltungsbereich – in den deutschen Medien zugenommen, was zu einer stärkeren Akzeptanz deutscher Medien bei den Zugewanderten führen und Vorurteile auf Seiten der deutschen Bevölkerung abbauen könnte.

Insbesondere die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sollten ausländische Gebührenzahler als Zielgruppe anerkennen und ihr Programm für diese attraktiver gestalten. Sie sollten in Rundfunkräten vertreten sein. Es wäre für die Akzeptanz deutschen Medien bei der ausländischen Bevölkerung von Vorteil, wenn die Zahl der Journalisten und Moderatoren mit ausländischem Hintergrund erhöht würde. Eine Förderung und Qualifizierung angehender Journalisten mit Migrationshintergrund, wie in einem Modellprojekt des Adolf-Grimme-Instituts durchgeführt, könnte hierfür ein Beitrag sein. Insgesamt sollte dem Thema Integration und Medien größere politische Aufmerksamkeit gewidmet werden.

6 Wahrnehmung von Zuwanderung in Deutschland

6.1 Soziale Akzeptanz

Folgt man den in der Tagespresse publizierten Entwicklungstrends und Meinungsumfragen zum Thema „soziale Akzeptanz von Zuwanderung“, ergibt sich ein uneinheitliches Bild. Je nach wirtschaftlicher Konjunkturlage und Wahlkampfauseinandersetzung schwanken die Meinungsäußerungen zwischen Zustimmung zu und Ablehnung von Zuwanderung. Die Aussagekraft der Umfrageergebnisse, die in der öffentlichen Diskussion auf große Resonanz stoßen, ist jedoch aufgrund methodischer Unklarheiten gering.

Wissenschaftlich fundierte, auf der Basis der ALLBUS-Datensätze (Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften) gewonnene Aussagen über die langfristige Entwicklung der sozialen Akzeptanz von Zuwanderern in Deutschland kommen zu anderen Resultaten:

Der Kontakt zwischen Migranten und Deutschen hat sich seit 1980 in allen Lebensbereichen kontinuierlich intensiviert (Gutachten Nauck/Steinbach, S. 18). Ob am Arbeitsplatz, in den Familien oder im Bekanntenkreis, die gemeinsamen Berührungspunkte und Freundschaften haben beträchtlich zugenommen. Gleichzeitig haben die Vorurteile der Deutschen gegenüber Ausländern zwischen 1980 und 1994 stetig abgenommen.

Dieser grundlegend positive Befund ist allerdings in zweifacher Hinsicht einzuschränken: Erstens waren im Jahr 1996 immer noch 60 Prozent der Deutschen der Meinung, dass Ausländer ihren Lebensstil besser an den der Deutschen anpassen sollten. 30 Prozent hielten die Ausweisung von Ausländern bei knapper Arbeit für gerechtfertigt; ein Drittel stimmte der Aussage zu, dass Ausländern eine politische Betätigung untersagt werden sollte; 20 Prozent meinten, dass Ausländer unter sich heiraten sollten. Diese Ergebnisse weisen darauf hin, dass es in der deutschen Bevölkerung ein hohes Maß an Angst vor Überfremdung und Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt gibt. Eine aktuelle Untersuchung der „Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“ kommt zu ähnlichen Resultaten: 17 Prozent der Bevölkerung in Westdeutschland und 18 Prozent in Ostdeutschland nehmen demnach eine sehr negative Haltung gegenüber Minderheitengruppen ein (Eurobarometer 2001, S. 2f.).

Zweitens zeigen langfristig durchgeführte Befragungen, dass die Vorurteile von 1980 bis 1994 kontinuierlich ab-, aber zwischen 1994 und 1996 wieder zugenommen haben. Ob die Antworten im Befragungsjahr 1996 eine generelle Trendwende anzeigen, ist anhand dieser Daten leider nicht auszumachen. Es liegen bislang noch keine ALLBUS-Daten für die folgenden Jahre vor. Die in der Tagespresse veröffentlichten Umfragen ergeben allerdings ein nicht so differenziertes Bild.

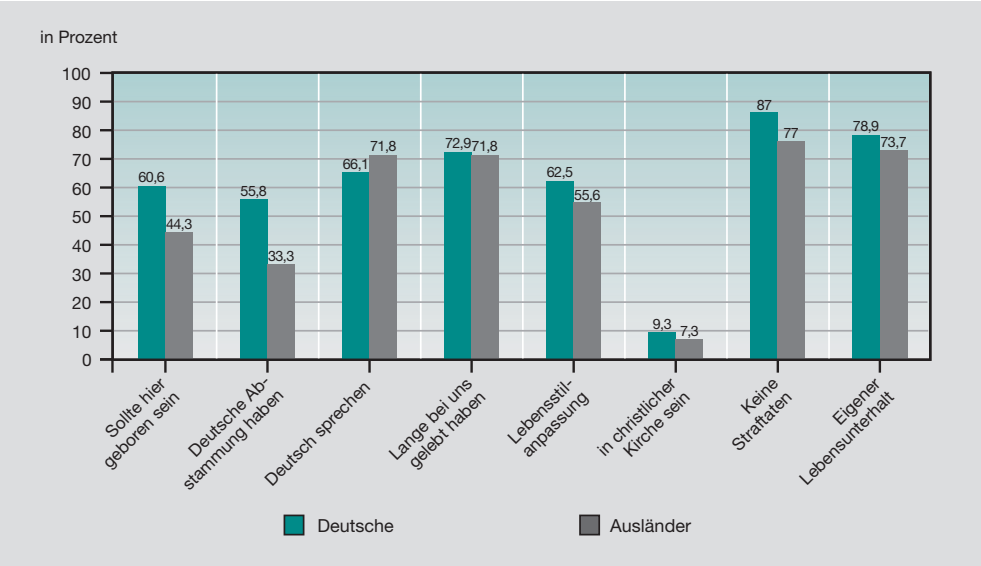
Bei der Frage, ob Zuzugsbeschränkungen erforderlich seien, zeigt sich, dass sich die Antworten der Deutschen und der hier lebenden Migranten nicht grundlegend unterscheiden. Sie fordern gleichermaßen, den Zuzug für Aussiedler, Asylsuchende, EU-Arbeitnehmer und Arbeitnehmer aus Drittstaaten in die Bundesrepublik zu begrenzen. Zwischen 1990 und 1996 äußerten sich immer weniger Befragte auf beiden Seiten positiv zu einer uneingeschränkten Einreise und neigten statt dessen immer stärker zu einer generellen Unterbindung des Zuzugs von Migranten.

Ein Blick auf die nach Zuwanderergruppen differenzierten Angaben zeigt teilweise erhebliche Unterschiede bei der Beurteilung der Zuzugsmöglichkeiten unter den Befragten in West- und Ostdeutschland. Während im Jahr 1996 33 Prozent der Befragten in Westdeutschland die Forderung nach uneingeschränkten Zuzugsmöglichkeiten für EU-Bürger bejahten, waren es in Ostdeutschland nur 11 Prozent. Gleichzeitig forderten knapp 50 Prozent der Ostdeutschen, den Zuzug von Nicht-EU-Arbeitnehmern zu unterbinden; in den alten Bundesländern vertraten diese Forderung knapp 33 Prozent (Ganter 1998, S. 39).

Eine Frage im Rahmen des ALLBUS lautet, ob Angehörige verschiedener Bevölkerungsgruppen in Deutschland in allen Bereichen gleiche Rechte wie die Einheimischen haben sollten. Die Antworten lassen eine Hierarchie der Akzeptanz für verschiedene Migrantengruppen erkennen. Das höchste Maß an Zustimmung erhielt sowohl bei den befragten Deutschen als auch bei den befragten Migranten die Gruppe der Aussiedler aus Osteuropa, den Italiener und Türken; an letzter Stelle standen Asylbewerber.

Nur ein Drittel der befragten Deutschen, aber zwei Drittel der befragten Migranten stimmten der Einführung der doppelten Staatsangehörigkeit zu. Dabei ist die Einstellung von Deutschen und Ausländern zu bestimmten Einbürgerungsbedingungen ähnlich: Betont wurde von beiden Seiten die Wichtigkeit der deutschen Sprache, die Dauer des Aufenthaltes, die Straffreiheit der Zuwanderer und die Fähigkeit, für ihren Lebensunterhalt selbst zu sorgen. Weiterhin wurde die Anpassung des Lebensstils als grundlegend erachtet. Die Mitgliedschaft in einer christlichen Kirche wurde in diesem Zusammenhang für unwichtig gehalten. Strittig war die Wichtigkeit von deutscher Abstammung und Geburt: Während 61 Prozent der Deutschen die Geburt in Deutschland und 56 Prozent die deutsche Abstammung für wichtig hielten, waren dies bei den befragten Migranten nur 44 Prozent bzw. 33 Prozent (vgl. Abb. IV.7).

Abb. IV.7: Befürwortung von Einbürgerungsbedingungen bei Deutschen und Ausländern 1996



Datenbasis: ALLBUS 1996, Quelle: Gutachten Nauck/Steinbach, S. 25

Eine erfolgreiche Eingliederung ist nicht nur an die rechtliche und soziale Gleichstellung gebunden. Kontakte zwischen Migranten und Deutschen sind ebenfalls eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration. Hingegen führen soziale Distanzen, rassische, ethnische und religiöse Vorurteile und Diskriminierung durch die Einheimischen dazu, dass Eingliederungsbemühungen auch bei einer hohen Motivation der Migranten scheitern können.

Umfragen zeigen auch, dass die Abweichungen zwischen den Lebensstilen von Deutschen und Zuwanderern unterschiedlich wahrgenommen werden. Lediglich ein Drittel der befragten Deutschen und Migranten war der Meinung, dass der Lebensstil der Italiener sich von dem der Deutschen unterscheidet. Doch mehr als 80 Prozent der Befragten schätzten den Lebensstil von Asylbewerbern und Deutschen als sehr verschieden ein. Der Lebensstil von Aussiedlern wurde von 40 Prozent und der von Türken von 60 Prozent der Befragten als abweichend wahrgenommen. Es besteht demnach eine klare Abstufung in der Wahrnehmung kultureller Nähe: Italiener und Aussiedler werden als kulturell ähnlicher empfunden als Türken und Asylbewerber. Ähnliche Beurteilungen ergeben sich bei der Frage nach der Bereitschaft zur Kontaktaufnahme mit diesen Menschen.

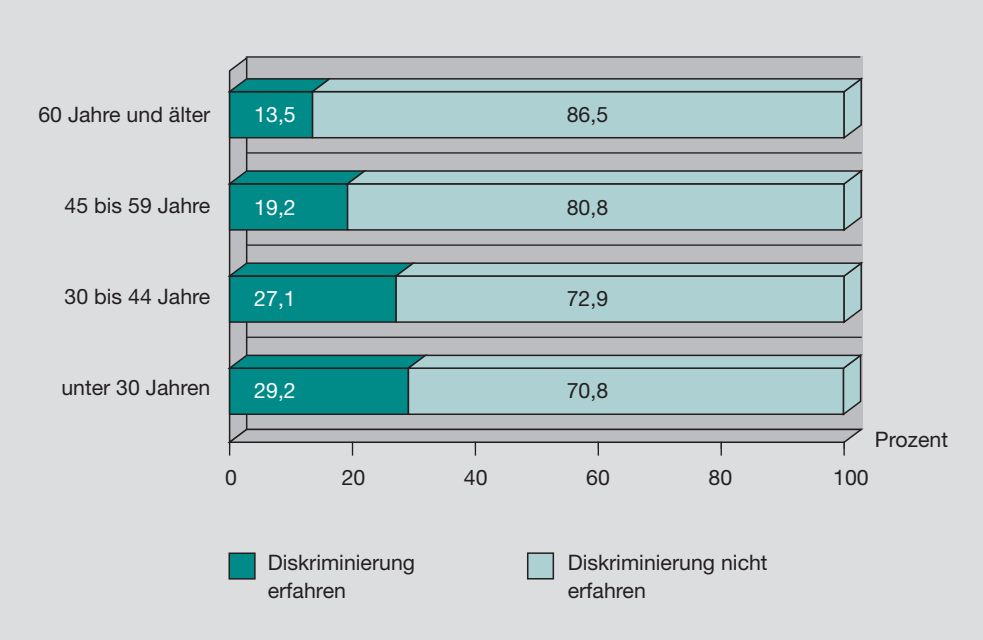
Die Integration von Zuwanderern wird durch Diskriminierung erschwert. Im Rahmen der Repräsentativuntersuchung „Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihren Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland“ des Bundesarbeitsministeriums von 1996 wurden jeweils rund 1 000 Personen im Alter ab 15 Jahren mit ehemals türkischer, italienischer, griechischer und exjugoslawischer Staatsangehörigkeit gefragt, ob sie im Verlauf des vorangegangenen Jahres konkrete Erfahrungen mit Fremdenfeindlichkeit im Alltag gemacht hätten. Fast jeder vierte türkischstämmige Befragte und annähernd jeder fünfte aus dem ehemaligen Jugoslawien berichtete, beleidigt oder angepöbelt worden zu sein. Rund drei Viertel der Befragten aller Gruppen gaben an, keine derartigen Erfahrungen gemacht zu haben (Türken 67,5 Prozent, Jugoslawen 74,2 Prozent, Italiener 82,5 Prozent und Griechen 84,6 Prozent).

Des weiteren wurde gefragt, ob den Zuwanderern in den vorangegangenen zwölf Monaten der Einlass in eine Gaststätte oder Diskothek, der Abschluss einer Versicherung, die Vermietung einer Wohnung, eine Anstellung bei einem Arbeitgeber oder eine Beförderungs- oder Fortbildungsmöglichkeit deshalb versagt worden sei, weil sie ausländischer Herkunft seien. Rund drei Viertel aller Befragten verneinten dies. Die anderen erklärten, sie seien vor allem von Vermietern benachteiligt worden (Türken 10,2 Prozent, ehemalige Jugoslawen 11,2 Prozent, Italiener 6,6 Prozent und Griechen 8,3 Prozent) oder man habe ihnen den Einlass in eine Gaststätte oder Diskothek verwehrt (Türken 9,2 Prozent, ehemalige Jugoslawen 7,5 Prozent, Italiener 6,2 Prozent und Griechen 5,9 Prozent).

Aktuellere Daten für das Bundesgebiet liegen leider nicht vor. Eine aktuelle Untersuchung des Zentrums für Türkeistudien kommt aber für Nordrhein-Westfalen zu dem Resultat, dass das Thema „Ausländerfeindlichkeit“ gerade in der jüngsten Vergangenheit aus Sicht der Migranten an Brisanz gewonnen hat (Gutachten Sen et al., S. 37). So empfanden 91 Prozent der befragten Migranten im Jahr 2000 Ausländerfeindlichkeit als „wichtiges gesellschaftlich-politisches Problemfeld“, während diese Einschätzung im Jahr 1999 nur 76 Prozent vertreten hatten. In einer anderen Studie wurde 1999 untersucht, ob

türkischstämmige Migranten Diskriminierung erfahren haben. Ein Viertel aller Befragten gab an, bereits Ungleichbehandlung erfahren zu haben (vgl. Abb. IV.8).

Abb. IV.8: Erfahrung türkischstämmiger Migranten von Diskriminierung nach Altersgruppen (in Prozent)



Quelle: Gutachten Sen et al., S. 38

Je jünger die Befragten waren, desto häufiger hatten sie eine Ungleichbehandlung erfahren. Dieser Befund kann unterschiedliche Ursachen haben: Zum einen haben jüngere Zuwanderer in der Regel häufiger Kontakte zur deutschen Bevölkerung und erfahren daher stärker Vorurteile und individuelle Diskriminierung. Zum anderen entwickeln Migranten der zweiten und dritten Generation ein anderes Selbstverständnis und ein ausgeprägteres Selbstbewusstsein im Hinblick auf ihre Zugehörigkeit zur deutschen Gesellschaft als die erste Generation. Junge Migranten, die in Deutschland aufgewachsen sind und die demokratischen und rechtsstaatlichen Werte der bundesdeutschen Gesellschaftsordnung verinnerlicht haben, stellen andere Ansprüche an die Akzeptanz und Toleranz in diesem Land. Sie erwarten Gleichbehandlung und nehmen individuelle und strukturelle Ungleichbehandlung eher wahr als die Generation ihrer Eltern.

6.2 Straftaten mit rechtsextremistischem Hintergrund und Fremdenfeindlichkeit

Die Presse berichtet regelmäßig über fremdenfeindliche Gewalttaten in Deutschland. Die tatsächliche Dimension der Gewalttaten ist jedoch auf der Grundlage solcher Meldungen über einzelne Fälle und Hintergrundberichte kaum einzuschätzen. Dazu muss vor allem auf die Angaben der Polizeibehörden zurückgegriffen werden, die im Rahmen eines Sondermeldedienstes „Straftaten mit erwiesenem oder zu vermutendem rechtsextremistischen Hintergrund“ vom Bundeskriminalamt und vom Bundesamt für Verfassungsschutz zusammengestellt werden.

Ein Rückblick auf die letzte Dekade zeigt, dass die polizeilich erfasste Zahl der Straftaten mit erwiesenem oder vermutetem rechtsextremistischen Hintergrund vor allem zwischen 1991 und 1993 enorm zugenommen hat. Vor 1991 waren jährlich im Durchschnitt etwa 350 solcher Straftaten gemeldet worden. Deren Zahl verzehnfachte sich 1991 auf 3 884, erhöhte sich auf 7 383 im Jahr 1992 und auf 10 561 Straftaten im Jahr 1993. In diesen Zeitraum fielen auch die brutalen Übergriffe auf Asylsuchende in Hoyerswerda (September 1991), die Angriffe auf die zentrale Aufnahmestelle für Asylbewerber in Rostock-Lichtenhagen (August 1992) und die tödlichen Brandanschläge auf die Wohnungen türkischer Familien in Mölln (November 1992) und Solingen (Mai 1993). Erst 1994 gab es einen deutlichen Rückgang der fremdenfeindlichen Straftaten, der sich in den beiden folgenden Jahren fortsetzte. Gegen Ende der Dekade war jedoch wiederum ein verstärkter Anstieg zu verzeichnen: So wurden 10 037 Straftaten im Jahr 1999 und sogar 15 951 im Jahr 2000 registriert (Verfassungsschutzbericht 2000, S. 23ff.). Nach Einschätzung des Verfassungsschutzes ist anzunehmen, dass sich durch die intensive Diskussion, die seither über rechtsextremistische Gewalt und mögliche Verbote rechtsextremistischer Organisationen in der Öffentlichkeit geführt worden ist, die Anzeigebereitschaft in der Bevölkerung erhöht hat. Dennoch steht immer noch ein Teil der Bevölkerung rechtsextremistischen Straftaten gleichgültig gegenüber. Dies ist eine unterschwellige Form von Fremdenfeindlichkeit und daher deutlich zu verurteilen.

Wie das Ausmaß und die Entwicklungstrends fremdenfeindlicher Einstellungen und tatsächlicher Übergriffe zeigt, entzieht sich das Phänomen einer einfachen und pauschalen Beurteilung. Auf der einen Seite haben fremdenfeindliche Gewalt- und Straftaten nach der deutschen Vereinigung stark zugenommen. Auf der anderen Seite lassen Längsschnittanalysen von Umfragedaten den Schluss zu, dass distanzierende Haltungen und fremdenfeindliche Einstellungen seit 1980 insgesamt seltener und schwächer geworden sind. Es gibt eine wachsende Gruppe Deutscher, die eine positive Grundhaltung, Toleranz und eine hohe Aufnahmebereitschaft an den Tag legt. Aktuelle Untersuchungen schätzen dies Gruppe auf etwas über 50 Prozent der Gesamtbevölkerung (Eurobarometer 2001, S. 3). Gleichzeitig gibt es jedoch eine kleine Bevölkerungsgruppe, die Fremden Feindlichkeit und Hass entgegenbringt und Straftaten mit rechtsextremistischem Hintergrund begeht. Dieser scheinbare Widerspruch wirft die Frage auf, unter welchen Bedingungen fremdenfeindliche Einstellungen und Gewalttaten zustande kommen. Zu ihrer Beantwortung bietet die Wissenschaft eine Reihe historischer, psychologischer und sozioökonomischer Erklärungsansätze.

Durch die sozialwissenschaftliche Auswertung einer Vielzahl polizeilicher Ermittlungsakten und anonymisierter Urteilsschriften von Gerichtsverfahren ist bekannt, dass fremdenfeindliche Straf- und Gewalttaten überwiegend von jungen Männern im Alter unter 20 Jahren begangen werden (Willems et al. 1993; Eckert et al. 1996). Sie gehen mehrheitlich noch zur Schule oder absolvieren eine Lehre. Die Mehrzahl der Täter weist ein niedriges schulisches Bildungsniveau auf. Wenngleich die familiären Hintergründe nicht immer eindeutig zu bestimmen sind, gibt es keine stichhaltigen Hinweise darauf, dass die Täter vor allem aus „zerrütteten Familien“ oder „sozialen Randgruppen“ stammen. Sie kommen mehrheitlich aus Familien, die Arbeiter- und kleinbürgerlichen Milieus zugeordnet werden können. Fremdenfeindliche Straftaten werden selten allein, sondern meist von mehreren Mitgliedern informeller Cliquen begangen. Für einen großen Teil der Täter lässt sich

zumindest eine deutliche Nähe zur Skinheadszene und anderen eher locker organisierten fremdenfeindlichen Gruppierungen feststellen. Der Anteil der Angehörigen organisierter rechtsextremer oder neonazistischer Gruppen beschränkt sich schätzungsweise auf ein Viertel der Täter. Die überwiegende Zahl der fremdenfeindlichen Straftaten beruht auf spontanen Entschlüssen und situativer Eskalation, denen häufig starker Alkoholkonsum vorausgeht. Langfristig geplante oder auch durch rechtsextremistische Organisationen gesteuerte Aktionen sind selten.

Gerade vor dem Hintergrund der Erkenntnisse über die Entwicklung fremdenfeindlicher Gewalt- und Straftaten erhält die Frage nach fremdenfeindlichen Tendenzen innerhalb der gesamten deutschen Bevölkerung ein besonderes Gewicht.

Fremdenfeindliche Haltungen korrelieren, wie zahlreiche sozialwissenschaftliche Untersuchungen zeigen, mit dem Alter und dem Bildungsniveau der Befragten. Je älter die Befragten sind, desto eher tendieren sie zu fremdenfeindlichen Einstellungen. Dagegen sinkt die Neigung zu fremdenfeindlichen Haltungen mit zunehmendem Bildungsniveau: Personen mit einem Realschulabschluss weisen im Vergleich zu Personen mit einem Grund- oder Hauptschulabschluss im Durchschnitt eine deutlich geringere Tendenz zur Fremdenfeindlichkeit auf. Bei Personen mit Fachhochschulreife oder Abitur ist sie am geringsten. Es ist also davon auszugehen, dass es einen engen Zusammenhang zwischen Bildungsniveau und Fremdenfeindlichkeit gibt.

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch das berufliche Qualifikationsniveau der Befragten. Mit zunehmendem Niveau der beruflichen Ausbildung verringert sich die Neigung zu fremdenfeindlichen Haltungen. Mit jeder Stufe des erreichten Bildungsabschlusses geht die durchschnittliche Tendenz zu fremdenfeindlichen Haltungen zurück. Sie ist am höchsten bei Personen ohne Berufsabschluss, ebenfalls sehr hoch bei Angelernten, wesentlich geringer bei Facharbeitern, Meistern und am geringsten bei Hochschulabsolventen.

Der enge Zusammenhang zwischen Fremdenfeindlichkeit und beruflichem Ausbildungsniveau ließe vermuten, dass auch Arbeitslosigkeit fremdenfeindliche Haltungen begünstige. Dies trifft jedoch nicht zu: Arbeitslose sind im allgemeinen, wenn Alter, Bildungsniveau und berufliche Ausbildung berücksichtigt werden, nicht fremdenfeindlicher als andere Personen. Dies gilt sowohl für gegenwärtig Arbeitslose als auch für Personen, die in den vergangenen zehn Jahren für kürzere oder längere Zeiträume ohne Arbeit waren.

Auch das Wohnumfeld steht in Zusammenhang mit dem Auftreten fremdfeindlicher Haltungen. Personen, die in größeren Städten leben, weisen unter sonst ähnlichen Bedingungen im Durchschnitt ein wesentlich geringeres Maß an Fremdenfeindlichkeit auf als jene, die in kleineren Gemeinden leben. Die bereits erwähnten Unterschiede der Einstellungen gegenüber Migranten in Ost- und Westdeutschland zeichnen sich auch bei den Untersuchungen zum Thema Fremdenfeindlichkeit ab. Es zeigt sich, dass Ostdeutsche auch dann stärker zu fremdenfeindlichen Einstellungen neigen als Westdeutsche, wenn Unterschiede des Alters, des Wohnumfeldes, der Bildung und der beruflichen Qualifikation berücksichtigt werden.

Beide Befunde bestärken einmal mehr die Zweifel an der Stichhaltigkeit der immer wieder vorgebrachten These, dass Fremdenfeindlichkeit die mehr oder weniger zwangsläufige Folge einer zunehmenden „Überfremdung“

durch „zu viele Ausländer“ in der unmittelbaren Lebensumgebung sei. Nach dieser – vor allem in Wahlkampfzeiten oft bemühten Behauptung – wäre zu erwarten, dass gerade in den alten Bundesländern und dort insbesondere in den größeren Städten, wo die überwiegende Mehrzahl der Migranten lebt, Fremdenfeindlichkeit am stärksten verbreitet sei. Tatsächlich zeigt sich jedoch das Gegenteil: Dort, wo nur wenige oder überhaupt keine Ausländer leben, ist das Niveau der Fremdenfeindlichkeit deutlich höher.

Mit Sicherheit kann davon ausgegangen werden, dass Personen mit stark ausgeprägten negativen Einstellungen gegenüber Migranten eher zu diskriminierenden Handlungsweisen neigen. Ob und in welcher Weise dies allerdings in konkretes Handeln umgesetzt wird, hängt nicht allein von den individuellen Einstellungen ab. Konkrete Gegebenheiten spielen dabei ebenfalls eine zentrale Rolle. So wird etwa die Aussicht auf unangenehme Folgen diskriminierenden Handelns – zum Beispiel Strafandrohung oder Missbilligung durch das eigene soziale Umfeld – manchen bei der Verbreitung fremdenfeindlicher Positionen zur Zurückhaltung bewegen; dies schließt jedoch subtilere Formen der Diskriminierung nicht aus.

Aus Sicht der Kommission ist der Schutz von Minderheiten und die Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung ein wichtiges politisches Ziel. Dies ist eine schwierige Aufgabe, welche entschlossenes Handeln aller gesellschaftlich relevanten Kräfte erfordert. Daher sollten die gesellschaftliche und politische Elite in der Öffentlichkeit deutlich machen, dass Deutschland Zuwanderung aus demografischen, volkswirtschaftlichen und kulturellen Gründen braucht. Eine breit angelegte Informationskampagne mit dem Hinweis auf die Eigeninteressen Deutschlands kann dazu beitragen, die Akzeptanz von Zuwanderung zu erhöhen. Die Kommission hält zudem – wie in Kap. IV.7.3 ausgeführt – eine umgehende Umsetzung der EU-Richtlinie zur Antidiskriminierungsgesetzgebung für wünschenswert.

Die Aufnahme von Kontakten mit Menschen anderer Kulturen hilft Vorurteile abzubauen. Ein geeignetes Mittel, um gerade bei Jugendlichen Akzeptanz und Toleranz zu erhöhen, ist aus Sicht der Kommission die Intensivierung des Jugendaustausches mit den Herkunftsländern der Migranten. Ein zentraler Faktor für die effiziente Bekämpfung der vorhandenen fremdenfeindlichen Tendenzen ist zudem die Verbesserung schulischer und beruflicher Bildungsmöglichkeiten in der Aufnahmegesellschaft. Die Kommission hält es daher – wie in Kapitel IV.3.2 ausgeführt – für unerlässlich, die schulischen und beruflichen Bildungschancen auch für deutsche Jugendliche zu erhöhen.

7 Rechtliche Aspekte der Integration

7.1 Folgen der Staatsangehörigkeitsreform

Die Einbürgerung ist ein entscheidender Schritt auf dem Weg zu einer gelungenen Integration, da sie dem Zuwanderer von der politischen Partizipation bis zur rechtlichen Gleichstellung zahlreiche Möglichkeiten der gesellschaftlichen Teilhabe bietet. Gleichzeitig geht von dem Angebot zur Einbürgerung ein Signal für die Akzeptanz des Zuwanderers durch die deutsche Gesellschaft aus.

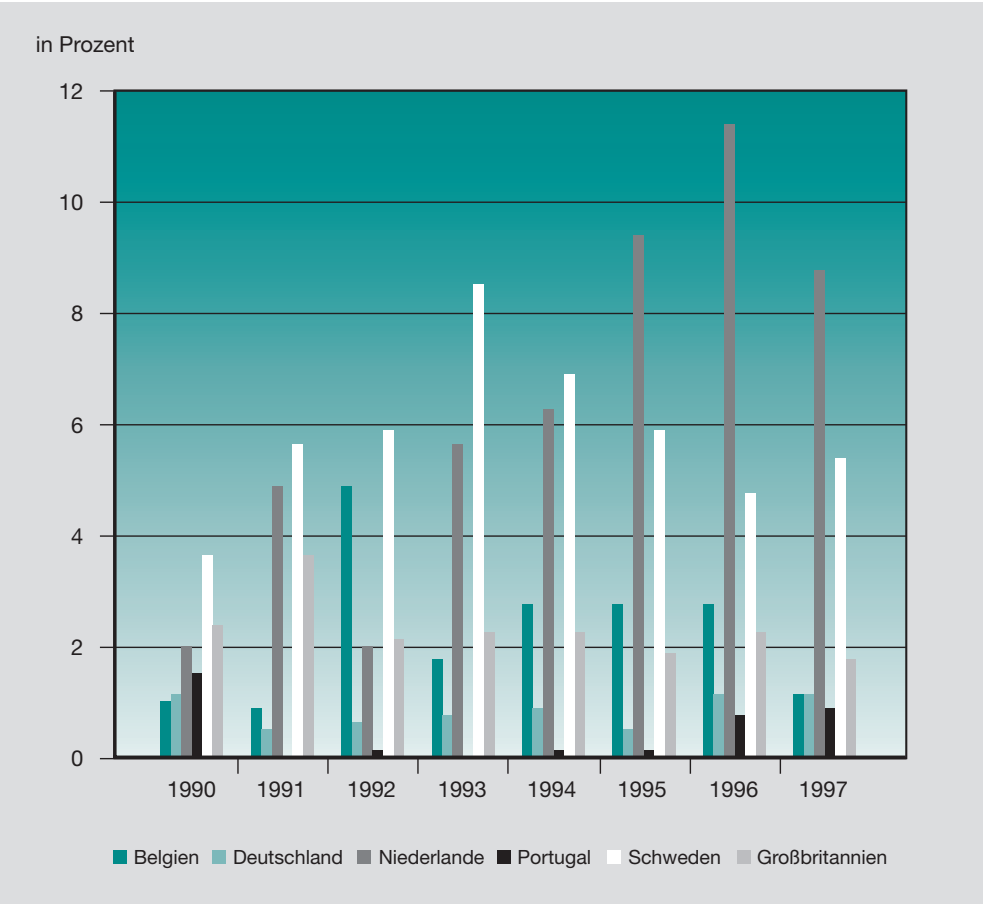
Das Staatsangehörigkeitsrecht vor der Reform

Ende 2000 lebten rund 7,3 Millionen Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit in Deutschland, davon ca. 64 Prozent länger als acht Jahre, 48 Pro-

zent seit mindestens zehn Jahren und 32 Prozent seit mehr als 20 Jahren. Mehr als zwei Drittel der hier lebenden ausländischen Kinder und Jugendlichen sind bereits im Land geboren. Diese Personen werden überwiegend auf Dauer hier bleiben.

Die folgende Grafik zeigt, dass Deutschland im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedsländern in den Jahren 1990 bis 1997 eine niedrige Einbürgerungsquote hatte. Lediglich Portugal weist eine niedrigere Quote auf. Die Einbürgerungsquoten in Schweden und den Niederlanden lagen in diesen Jahren erheblich höher (vgl. Abb. IV.9).

Abb. IV.9: Entwicklung der Einbürgerungen von 1990 bis 1997 bezogen auf die ausländische Bevölkerung des Landes, Angaben in Prozent



Grafik erstellt nach Daten von Eurostat 2000, S. 44f.

Nach der bis Ende 1999 geltenden Rechtslage erfolgte der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit im Wesentlichen aufgrund der Abstammung von einem deutschen Elternteil. Zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit führten insbesondere die Entlassung, der Verzicht oder der Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit auf eigenen Antrag. Letzterer trat jedoch nur ein, wenn der Antragsteller seinen Wohnsitz oder dauernden Aufenthalt im Ausland hatte.

Änderungen im Staatsangehörigkeitsrecht

Seit dem 1. Januar 2000 erwerben in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern mit der Geburt auch die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn ein Elternteil seit acht Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt

im Inland hat und eine Aufenthaltsberechtigung oder seit drei Jahren eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis besitzt. Kinder, die durch dieses so genannte „ius soli“ die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben, müssen nach Erreichen der Volljährigkeit zwischen der deutschen und der im Regelfall ebenfalls mit der Geburt erworbenen ausländischen Staatsangehörigkeit der Eltern wählen. Entscheiden sie sich für die deutsche, müssen sie die ausländische Staatsangehörigkeit aufgeben, sofern dies nicht unmöglich oder unzumutbar ist. Diese Optionspflicht muss bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres erfüllt werden.

Für die vor dem 1. Januar 2000 in Deutschland geborenen Kinder, bei deren Geburt die Voraussetzungen des ius soli vorgelegen hätten, konnte, wenn sie am 1. Januar 2000 noch keine zehn Jahre alt waren und im Inland lebten, bis zum 31. Dezember 2000 die Einbürgerung beantragt werden. Auch sie müssen bei Volljährigkeit zwischen der deutschen und der ausländischen Staatsangehörigkeit wählen. Da diese Übergangsregelung wider Erwarten wenig in Anspruch genommen wurde, hat die Bundesregierung einen Gesetzentwurf zur Verlängerung der Antragsfrist bis 31. Dezember 2002 und zur Senkung der Einbürgerungsgebühr von 500 DM auf 100 DM vorgelegt, der vom Bundestag, nicht aber vom Bundesrat angenommen wurde; der daraufhin angerufene Vermittlungsausschuss hat noch nicht abschließend beraten.

Erwachsene Ausländer haben nach neuem Recht bereits nach 8 statt bisher nach 15 Jahren einen Einbürgerungsanspruch. Die Realisierung dieses Anspruchs ist jetzt von ausreichenden Kenntnissen der deutschen Sprache und einem Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung abhängig.

Der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit besteht nach wie vor. Es gelten jedoch Ausnahmen für eine Reihe von Härtefällen und im Verhältnis zu anderen EU-Staaten bei der Gewährleistung der Gegenseitigkeit. Einige europäische Staaten haben im letzten Jahrzehnt weiter gehende Erleichterungen zu Gunsten von Wanderarbeitnehmern und ihren Familienangehörigen getroffen. Eine großzügigere Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei im Inland geborenen Kindern und bei Partnern einer gemischt-nationalen Ehe ist auch in einem Zusatzprotokoll von 1993 zum Mehrstaater-Übereinkommen vorgesehen, das bislang aber nur von Italien, Frankreich und den Niederlanden ratifiziert ist. Dagegen wird Mehrstaatigkeit nach dem Europäischen Übereinkommen über Staatsangehörigkeit von 1997, das in Kraft getreten, aber von Deutschland bisher ebenfalls nicht ratifiziert ist, nicht für weitere Fallkonstellationen zugelassen.

Bei dem Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit auf eigenen Antrag kommt es auch dann zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit, wenn der Wohnsitz im Inland fortbesteht. Damit wird der Praxis einiger Staaten entgegengewirkt, ihre ehemaligen Staatsangehörigen wieder einzubürgern, nachdem sie zur Erlangung der deutschen zuvor aus ihrer ursprünglichen Staatsangehörigkeit entlassen wurden.

Bedeutung des neuen Staatsangehörigkeitsrechts

Durch die Einführung des ius soli ist ausgeschlossen, dass Menschen über Generationen hinweg rechtlich als Ausländer behandelt werden, obwohl sie längst ein integraler Bestandteil der deutschen Gesellschaft sind. Die langfristige Bedeutung dieses Reformschritts ist hoch einzuschätzen. Im gesell-

schaftlichen Bewusstsein wird künftig immer selbstverständlicher werden, dass Staatsangehörigkeit nicht zwangsläufig mit der ethnischen Herkunft verbunden ist.

Das Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts ist jetzt seit eineinhalb Jahren in Kraft. Bisher liegen noch keine umfassenden Erkenntnisse über die Wirkung des neuen Rechts und seine Akzeptanz bei den Zuwanderern vor. Zudem fehlen statistische Angaben zur Einbürgerungsquote im Jahr 2000 für das gesamte Bundesgebiet, so dass noch keine verlässlichen Angaben darüber gemacht werden können, ob die Zahl der Einbürgerungen zugenommen hat. Gegenwärtig können nur erste Tendenzen aufgezeigt werden, die sich aus den bereits vorliegenden Berichten einzelner Bundesländer und verschiedener Verbände ergeben.

Die Auswertung der bisher vorliegenden Erfahrungsberichte ergibt, dass die Reform im Wesentlichen positiv aufgenommen wurde. Dies gilt insbesondere für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Kinder ausländischer Eltern bei Geburt, für die Verkürzung der Wartefristen bei Anspruchs- und Ermessenseinbürgerungen sowie für die Erweiterung der gesetzlichen Ausnahmen bei der Vermeidung von Mehrstaatigkeit im Rahmen der Anspruchseinbürgerungen. Positiv aufgenommen wird auch die Verwaltungsvereinfachung beim Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Spätaussiedler, die nunmehr kraft Gesetz deutsche Staatsangehörige werden.

Bei Befragungen über Motive, die hinter einem Einbürgerungswillen stehen, sind für die meisten Befragten Aufenthaltssicherung, rechtliche Vorteile und der Gewinn politischer Rechte ausschlaggebend (Gutachten Sen et al., S. 109). Ein geringes Interesse an der deutschen Staatsangehörigkeit haben Personen, die einen dauerhaften Aufenthaltstitel besitzen. Ausländer mit einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung streben in der Regel die Einbürgerung nur dann an, wenn sie zusätzlich ihre bisherige Staatsangehörigkeit behalten können. Stellungnahmen von Migrantenverbänden machen deutlich, dass der Zwang zur Aufgabe der alten Staatsangehörigkeit eine größere Akzeptanz des neuen Staatsangehörigkeitsrechts verhindert. Viele Migranten befürchten, dass ihre Rechte im Herkunftsland nach der Einbürgerung verloren gehen könnten. Zudem fühlen sich zahlreiche Migranten ihrer Heimat emotional verbunden und wollen deren Staatsangehörigkeit daher nicht aufgeben. Auch bereits integrierte bzw. integrationswillige Migranten nehmen aus den genannten Gründen häufig Abstand von einer Einbürgerung (vgl. Kap. IV.5.4).

Die Kommission bewertet die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts aufgrund ihrer hohen integrativen Wirkungen als einen wichtigen Reformschritt. Es muss verstärkt auf die mit der deutschen Staatsangehörigkeit verbundenen Vorteile hingewiesen und für vermehrte Einbürgerung geworben werden. Daran besteht nicht zuletzt ein nachhaltiges Eigeninteresse der Aufnahmegesellschaft. Ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht muss Teil jeder Zuwanderungsstrategie sein, die ungünstigen demografischen Entwicklungen entgegenwirken will. Je stärker der Bevölkerungsrückgang durch zusätzliche Zuwanderung abgemildert werden soll, desto mehr muss darauf geachtet werden, dass die Kluft zwischen Staatsvolk und Wohnbevölkerung geschlossen wird.

Nicht zuletzt für die Legitimität von Wahlen ist eine möglichst große Übereinstimmung von Staatsvolk und Wohnbevölkerung notwendig. Die mit der

Einbürgerung ermöglichte politische Teilhabe, zu der das Wahlrecht zählt, ist von zentraler Bedeutung.

Die Kommission hält es für erstrebenswerter, den Erwerb politischer Rechte durch Einbürgerung zu garantieren als z.B. das kommunale Wahlrecht durch eine Änderung des Grundgesetzes auf Drittstaatsangehörige auszudehnen. Eine Änderung des kommunalen Wahlrechts kann die Einbürgerung jedenfalls nicht ersetzen.

Der Vollzug der Einbürgerung stellt den Abschluss eines langen individuellen Entscheidungsprozesses dar und ist ein wichtiger biografischer Einschnitt. Deshalb ist die Kommission der Auffassung, dass Einbürgerung sich nicht auf den Akt der einfachen Aushändigung eines Dokuments beschränken sollte. Sie ist es wert, feierlich in einer öffentlichen Veranstaltung begangen zu werden.

Eine solche Feier kann den Neubürgern vermitteln, dass sie willkommen sind, und ihnen das Angebot machen, sich zugehörig zu fühlen. Gleichzeitig kann eine Einbürgerungsfeier ein Beispiel aktiver Integrationsförderung auf kommunaler Ebene sein.

Zukünftige Erkenntnisse im Hinblick auf das Einbürgerungsverhalten werden zeigen, wie sich die Akzeptanz des neuen Staatsangehörigkeitsrechts bei der ausländischen Bevölkerung entwickelt. Zu gegebener Zeit wird aus den Erfahrungen auch zu erkennen sein, ob die Konzeption des Optionsmodells neu überdacht werden muss, da nicht auszuschließen ist, dass die Verpflichtung zur Entscheidung für nur eine Staatsangehörigkeit innerhalb der Migrantenfamilien zu Konflikten führt.

Bei Migranten, die bis zum Anwerbestopp im Jahr 1973 nach Deutschland gekommen sind, ist die Neigung, sich einbürgern zu lassen, nicht groß. Offensichtlich scheinen ihnen die Bedingungen für die Einbürgerung unerfüllbar zu sein. In Anerkennung ihrer weitreichend erbrachten Integrationsleistungen hält die Kommission eine großzügigere Handhabung der Zulassung von Mehrstaatigkeit bei dieser Personengruppe für geboten. Diese Zuwanderer und auch die deutsche Gesellschaft haben angesichts der seinerzeit zeitlich begrenzten Aufenthaltsperspektive den Erwerb deutscher Sprachkenntnisse vernachlässigt. Dies sollte bei Einbürgerungsanträgen nicht den Zuwanderern, die in der Regel seit ihrer Ankunft in Deutschland hart arbeiten und ihre Kinder hier großgezogen haben, angelastet werden.

Die Kommission empfiehlt eine großzügigere Handhabung der Zulassung von Mehrstaatigkeit. Migranten, die bis zum Anwerbestopp im Jahr 1973 nach Deutschland gekommen sind, und ihre Ehepartner sollten generell die Möglichkeit der Mehrstaatigkeit haben. Sie sind außerdem von den Anforderungen des Nachweises deutscher Sprachkenntnisse als Einbürgerungsvoraussetzung zu befreien.

7.2 Integrationshindernisse durch das Aufenthaltsrecht

Dem Familiennachzug kommt für die Integration der Zuwanderer ein hoher Stellenwert zu (vgl. Kap. III.4 und IV.5.1). Grundsätzlich ist für den Nachzug von Familienangehörigen ein gesicherter Lebensunterhalt erforderlich, wobei als Erwerbseinkommen grundsätzlich nur Einkünfte des in Deutschland lebenden Ausländers anerkannt werden. Oftmals ist der Nachzug von

Ehegatten und Kindern wegen der Höhe des erforderlichen Einkommens nur schwer oder gar nicht möglich.

Diese Regelung stellt für viele Migranten eine erhebliche Härte dar und gefährdet ihre Integrationschancen, weil Familien so auf lange Zeit gezwungen sein können, räumlich getrennt voneinander zu leben. Dies kann beispielsweise bedeuten, dass Kinder mit nur einem Elternteil aufwachsen, da dem anderen Elternteil der Nachzug nicht ermöglicht wird.

Die Vorschrift lässt außer Acht, dass auch der nachziehende Ehegatte zum Familienunterhalt beitragen kann. Um die Integrationspotenziale innerhalb der Familie zu sichern, sollte der Nachzug von Familienangehörigen künftig auch dann möglich sein, wenn der Lebensunterhalt der Familie aus eigener Erwerbstätigkeit des nachziehenden Ehegatten gesichert werden kann.

Als integrationshemmend hat sich erwiesen, dass im Aufenthaltsrecht ein vollständiger Ausweisungsschutz für Kinder, Jugendliche und Heranwachsende fehlt. Nach geltendem Recht hängt der Ausweisungsschutz für diese jungen Menschen von unterschiedlichen Faktoren ab: Wichtig ist vor allem der formale Status der Verfestigung, wenn dieser trotz der Erfüllung eines Ausweisungstatbestands auf ein bereits erreichtes Maß an Integration schließen lässt. Dabei spielt der Umstand, dass der Betreffende in Deutschland geboren und aufgewachsen sein kann, nur bedingt eine Rolle. Unter bestimmten Voraussetzungen wird ein besonderer Ausweisungsschutz gewährt, der aber gerade bei Straffälligkeit eingeschränkt ist.

Bezüglich der Aufenthaltsbeendigung gibt es politische Meinungsunterschiede über das Maß an erforderlicher Integration und über die Aufgabe der Resozialisierung. Mehrfache Gesetzesüberarbeitungen haben dazu beigetragen, den Ausweisungsschutz immer weiter zu differenzieren, so dass er heute kaum noch überschaubar ist.

Die Kommission hält es für geboten, Kindern, Jugendlichen und Heranwachsenden aus Migrantenfamilien, die im Inland geboren oder aufgewachsen sind, einen umfassenden Ausweisungsschutz bei Straffälligkeit zukommen zu lassen. Dies ergibt sich aus der Verantwortung für Jugendliche, die hier aufgewachsen und sozialisiert sind. Zu dieser Verantwortung sollte sich die Gesellschaft bekennen und sie nicht auf andere Länder delegieren, indem sie diese Personen abschiebt. Mit dem Land, in das abgeschoben wird, verbindet die jungen Menschen oft kaum etwas, darüber hinaus sind sie dort ohne den Schutz der Familie auf sich allein gestellt. Nach einer strafrechtlichen Ahndung erfolgt auf diese Weise eine zusätzliche Bestrafung.

Die deutsche Gesellschaft hat sich auch mit der Tatsache auseinander zu setzen, dass deutsche Jugendliche straffällig werden. Diesem Problem stellt sie sich u.a. mit Hilfe von Resozialisierungsmaßnahmen. Für jugendliche Migranten sollte hier keine Sonderregelung zum Tragen kommen. Sie sollten mit den Mitteln, die unsere Rechtsordnung bietet, ebenso wie deutsche Jugendliche bestraft und resozialisiert werden. Nur auf diese Weise wird dem Erziehungsgedanken des Jugendstrafrechts ausreichend Rechnung getragen.

Die Kommission empfiehlt, den Familiennachzug auf folgende Weise zu erleichtern: Die Voraussetzung für den Familiennachzug sollte künftig auch dann erfüllt sein, wenn der Lebensunterhalt der Familie aus eigener Erwerbstätigkeit des nachziehenden Ehegatten gesichert werden kann.

Die Kommission empfiehlt einen vollständigen Ausweisungsschutz für im Inland geborene oder aufgewachsene Kinder, Jugendliche und Heranwachsende aus Migrantenfamilien. Straftaten sollten mit den Mitteln des deutschen Strafrechts geahndet werden.

Weitere, ebenfalls Integrationsaspekte berücksichtigende Empfehlungen zum Familiennachzug finden sich in Kap. III.4.6.

7.3 Antidiskriminierungsgesetz

Im Juni 2000 hat der Rat der Arbeits- und Sozialminister der EU auf Vorschlag der Europäischen Kommission eine Richtlinie verabschiedet, mit der Artikel 13 des EG-Vertrages umgesetzt wurde. Durch diesen Artikel wurde die EG ermächtigt, Maßnahmen zu ergreifen, um Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu untersagen.

In seiner Begründung fordert der Rat, dass Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft über die Gewährleistung des Zugangs zur Erwerbstätigkeit hinausgehen und auch Aspekte wie Bildung und Sozialschutz abdecken sollten. Nur so sei die Entwicklung demokratischer und toleranter Gesellschaften zu gewährleisten, in denen allen Menschen ohne Unterschied der Rasse eine gleichberechtigte Teilhabe ermöglicht wird. Die Richtlinie zielt auf eine Gleichbehandlung im weiten Sinne des Begriffs ab und erklärt sowohl die direkte als auch die indirekte (so genannte mittelbare) Diskriminierung für unzulässig, weil die Gleichbehandlung nicht gewährleistet werden kann, wenn verborgene Formen der Diskriminierung zulässig sind. Andernfalls könnten dem Anschein nach neutrale Vorschriften Personen aus rassischen oder ethnischen Gründen benachteiligen.

Da gerade Bürger aus Drittstaaten häufig Opfer von Diskriminierung aufgrund ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft sind, wird sowohl in der Rechtsgrundlage des Art. 13 EG-Vertrag als auch in der Richtlinie unterstrichen, dass alle in der EU ansässigen Personen unter den Schutz der Richtlinie fallen, unabhängig davon, ob sie Staatsangehörige eines Mitgliedstaates oder von Drittstaaten sind.

Der Geltungsbereich der Richtlinie erstreckt sich auf die Arbeitswelt, die Mitgliedschaft in Berufsorganisationen, der Bildungsbereich sowie der Zugang zu öffentlichen Gütern und Dienstleistungen einschließlich Wohnraum. Dem Benachteiligten wird der Rechtsweg garantiert. Entsprechend der Regelungen über die Gleichstellung von Mann und Frau haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, dem Kläger die Beweisführung für das Vorliegen einer diskriminierenden Handlung zu erleichtern.

Die Mitgliedstaaten sind aufgrund des Art. 15 der Richtlinie verpflichtet, Sanktionen bei Verstößen gegen die einzelstaatlichen Vorschriften festzulegen und alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um deren Durchsetzung zu gewährleisten. Die Sanktionen, die auch Schadensersatz an die Opfer umfassen können, müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.

Diese Antidiskriminierungsrichtlinie der EU muss bis Juli 2003 umgesetzt, d.h. in nationales Recht umgewandelt werden. Da sie nur Mindestanforderungen

benennt, steht es den Mitgliedstaaten frei, weitergehende Vorschriften beizubehalten oder einzuführen.

Ein Antidiskriminierungsgesetz könnte in zwei Richtungen wirken: Einerseits trüge es dazu bei, tatsächliche Diskriminierung durch wirksame Sanktionen zu verringern, andererseits würde es für die Migranten ein klares Signal setzen. Damit würden auch die bereits im UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966 enthaltenen Ansätze zur Bekämpfung rassischer Diskriminierung in bestimmten gesellschaftlichen Bereichen verstärkt. Dieses Übereinkommen ist für die Bundesrepublik verbindlich.

Das deutsche Antidiskriminierungsgesetz wird aufgrund der EU-Richtlinie folgende Elemente enthalten müssen: als materielle Kernnorm ein Verbot von Rassismus im Arbeitsleben und beim Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen, wie sie z.B. von Banken und Versicherungen angeboten werden, sowie bei der Wohnungsbeschaffung. Ferner wird sie die Festschreibung von Sanktionen bis hin zum Ersatz eines immateriellen Schadens sowie eine Einrichtung unabhängiger Stellen enthalten, die Opfer von Diskriminierungen auf unabhängige Weise im Beschwerdeverfahren unterstützen.

Die Kommission empfiehlt die rasche Umsetzung der EU-Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, um damit einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung von Diskriminierung zu leisten. Sie erwartet von dem Gesetz nicht nur Rechtssicherheit für die Betroffenen, sondern auch eine politische Signalwirkung, die deutlich macht, dass rassistisch motivierte Diskriminierungen weder vom Staat noch von der Gesellschaft geduldet werden. Eine umfassende Aufklärung der Betroffenen über ihre Rechte wird für erforderlich gehalten.

8 Integrationskonzepte ausgewählter europäischer Länder

Die wachsende Zahl von Zuwanderern hat in den vergangenen Jahren in vielen europäischen Ländern zu einer verstärkten Diskussion um staatliche Integrationsmaßnahmen geführt. Einige Länder der Europäischen Union haben bereits neue Maßnahmen ergriffen und erste Erfahrungen bei deren Umsetzung gesammelt.

Im Zuge der europäischen Einigung und der im Amsterdamer Vertrag beschlossenen Vergemeinschaftung der Migrationspolitik ist auch die nationale Integrationspolitik nur noch im europäischen Kontext denk- und machbar. Will man vermeiden, dass diejenigen EU-Staaten, die großzügige Integrationshilfen bieten, überproportional durch Zuwanderungen belastet werden, muss auf eine Einheitlichkeit dieser Leistungen hingearbeitet werden.

Jedes Mitgliedsland der EU blickt auf eine eigene Zuwanderungstradition und einen spezifischen Umgang mit Migration zurück, und auch der Stellenwert von Integrationspolitik ist jeweils unterschiedlich. Trotz der nationalen Unterschiede ist aber ein vergleichender Blick auf die Mitgliedstaaten hilfreich.

Im Bereich der Integrationspolitik verdienen vor allem Schweden und die Niederlande besondere Aufmerksamkeit. Beide Länder haben ihre Integrationspolitik Mitte bzw. Ende der neunziger Jahre neu konzipiert, auf eine

gesetzliche Basis gestellt und zu ihrer Ausführung eigene Institutionen geschaffen. Dabei verfolgen sie bei der inhaltlichen Schwerpunktsetzung teilweise unterschiedliche Wege. Die Kommission hat sich mit beiden Integrationsmodellen befasst und insbesondere geprüft, ob die dort verfolgten Modelle zur Erstförderung von Zuwanderern Anregungen für die Gestaltung der zukünftigen deutschen Integrationspolitik bieten.

8.1 Niederlande

In den Niederlanden wird seit den achtziger Jahren eine aktive Minderheitenpolitik betrieben. Die Niederlande verstehen sich als multikulturelle Gesellschaft und zielen mit ihrer Politik darauf ab, die rechtliche, berufliche und soziale Gleichstellung von Zuwanderern zu erreichen. Hinter dieser Haltung steht die Anerkennung der Tatsache, dass ein Großteil der Zuwanderer nicht mehr zurückkehren und seinen ständigen Wohnsitz in den Niederlanden haben wird.

Die Bevölkerungsentwicklung der Niederlande ist bis heute stark von seiner kolonialen Vergangenheit bestimmt. Große Bevölkerungsgruppen stammen aus Indonesien und der Karibik. Die zweitgrößte Zuwanderergruppe stammt aus dem Mittelmeerraum und geht auf die Anwerbung von Arbeitskräften zurück. Diese Einwanderungsbewegung hat sich durch Familiennachzug und Heiratsverhalten bis heute fortgesetzt. Eine dritte Zuwandererbewegung, deren Bedeutung in den letzten Jahren stark zugenommen hat, ist die der Flüchtlinge und Asylbewerber. Insgesamt stieg die Zuwanderung in den Niederlanden in den späten achtziger Jahren deutlich an. Im europäischen Vergleich waren die Niederlande im Jahr 2000 hinter Großbritannien und Deutschland eines der begehrtesten Zielländer für Zuwanderer.

Wesentliche Impulse für die derzeitige Integrationspolitik der Niederlande gingen von einem im Jahr 1989 veröffentlichten Gutachten des Wissenschaftlichen Rates für Regierungspolitik aus. Der Rat empfahl, künftig die wirtschaftliche und soziale Integration zum Schwerpunkt der niederländischen Minderheitenpolitik zu machen. Ein Land, das Zuwanderer aufnehme, sollte sie auch in die Lage versetzen, sich selbstständig behaupten zu können. Insbesondere schlug der Rat vor, eine „Empfangspolitik“ für Neueinwanderer einzuführen. Zunächst haben nur einige Gemeinden die Vorschläge aufgegriffen und entsprechende Maßnahmen eingeleitet.

Im Jahr 1998 hat dann das neu geschaffene Ministerium für Integration und Stadtentwicklung ein systematisches Erstförderungsmodell ausgearbeitet. Es beabsichtigt, erwachsenen Migranten die Integration in den Arbeitsmarkt und in die niederländische Gesellschaft mit Hilfe eines Kurses zu erleichtern. Neuzuwanderer sollen möglichst schnell selbständig zurechtkommen und systematische Benachteiligungen sollen vermieden werden. Ausgangspunkt für diese Bemühungen war unter anderem die hohe Arbeitslosigkeit von Ausländern in den Niederlanden.

Diese Form der Erstförderung, wie sie mit dem „Gesetz über die Eingliederung von Neuankömmlingen” von September 1998 verankert wurde, steht unter dem Motto „Chancen bekommen – Chancen ergreifen”.

Die Zielgruppe der niederländischen Erstförderung sind über 16-jährige Zuwanderer, die sich dauerhaft in den Niederlanden aufhalten, Flüchtlinge mit langfristiger Aufenthaltsperspektive und zugewanderte Niederländer beispielsweise von den Niederländischen Antillen. Nicht teilnahmeberechtigt

sind EU-Bürger, Einwanderer mit befristetem Aufenthalt, Zuwanderer aus Polen und der Türkei, US-Staatsbürger sowie Diplomaten und andere privilegierte Personengruppen, z.B. Mitarbeiter internationaler Organisationen. Die Teilnehmer der Maßnahmen sollen möglichst rasch die niederländische Sprache erlernen und mit den gesellschaftlichen und beruflichen Gegebenheiten vertraut gemacht werden. Für Zuwanderer, die zu der oben benannten Zielgruppe gehören, ist die Teilnahme am Integrationsprogramm verbindlich. Den vor Inkrafttreten des Gesetzes Zugewanderten wurde eine nachrangige Teilnahmemöglichkeit eingeräumt.

Das Gesetz sieht bei einer Nichtteilnahme Sanktionen vor, die bis zur Verhängung von Geldstrafen reichen können. So ist bei einem einmaligen Verstoß die Kürzung der Hilfe zum Lebensunterhalt um bis zu 20 Prozent, bei mehrmaligem Verstoß eine Kürzung um bis zu 40 Prozent möglich. Gegenüber Personen, die keine Sozialhilfe beziehen, kann ein Bußgeld verhängt werden. Bei dessen Festsetzung müssen die Schwere des Verstoßes und der Umfang des Verschuldens berücksichtigt werden. In der Praxis werden Sanktionen selten ausgesprochen, da viele der zuständigen Gemeinden sie aufgrund des hohen Verwaltungsaufwandes nicht für sinnvoll erachten. 70 Prozent aller Gemeinden haben bislang gänzlich von Sanktionen abgesehen. Bei nicht bestandenen Prüfungen sind negative Konsequenzen im übrigen nicht vorgesehen. Ein Kursteilnehmer wird auch dann zur Abschlussprüfung zugelassen, wenn er einen erheblichen Teil der Unterrichtsstunden versäumt hat. Bei Bestehen der Prüfung muss er die versäumten Stunden nicht nachholen.

Verantwortlich für die Durchführung und inhaltliche Ausgestaltung der Erstförderung sind die Gemeinden, bei denen sich Neuzuwandernde innerhalb von sechs Wochen nach ihrer Einreise zu einer so genannten Integrationsuntersuchung melden müssen. Deren Ziel ist die Ausarbeitung eines an den Kenntnissen und Fähigkeiten des Zuwandernden individuell ausgerichteten Eingliederungsprogramms. Das gesamte Eingliederungsverfahren liegt in der Hand der Gemeinden: Anmeldung, Eingliederungsuntersuchung, Eingliederungsprogramm, Abschlussprüfung und die anschließende Weiterleitung des Kursabsolventen an einen weiterführenden Unterricht oder die Arbeitsvermittlung.

Der Integrationskurs von durchschnittlich 600 Stunden besteht aus drei Schwerpunkten: Sprachunterricht in Niederländisch, Sozial- und Landeskunde und Unterricht zur beruflichen Orientierung. Da das Programm von Anfang an auf eine möglichst rasche Integration in den Arbeitsmarkt ausgerichtet ist, kann auch schon während des Integrationskurses eine Erwerbstätigkeit aufgenommen werden. In diesem Fall darf der Kurs abgebrochen werden. Tatsächlich ist neben der Kinderbetreuung die Arbeitsaufnahme der häufigste Grund für einen Abbruch des Kurses.

Jeder Zuwanderer erhält einen individuellen Betreuer, der ihn während des Integrationskurses unterstützt. Eine zweite Komponente des Programms ist die soziale Betreuung, mit der die Orientierung im niederländischen Alltag erleichtert werden soll. Die soziale Betreuung ist als Bestandteil des Eingliederungsprogramms gesetzlich vorgeschrieben, inhaltlich jedoch nicht ausgestaltet. Bisher ist unklar, was genau unter sozialer Betreuung verstanden werden und welche Maßnahmen von den Gemeinden ergriffen werden sollen. Deshalb unterscheidet sich ihre Ausgestaltung und ihr Umfang in der Praxis von Gemeinde zu Gemeinde.

Die Regierung finanziert die Erstförderung und verteilt ihr dafür vorgesehenes Jahresbudget anteilig nach Anzahl der Neuankömmlinge auf die Gemeinden, die eigenverantwortlich die ihnen zugewiesenen Mittel einsetzen können. Pro Teilnehmer werden maximal 12 000 Gulden (rund 10 650 DM) für das gesamte Integrationsprogramm bezahlt. 1999 kamen insgesamt 22 561 anspruchsberechtigte Zuwanderer in die Niederlande, das Gesamtbudget des Jahres belief sich auf rund 285 Millionen Gulden, von denen 182 Millionen Gulden für das Unterrichtsprogramm und 103 Millionen Gulden für die soziale Betreuung bestimmt waren. Im Jahr 2000 umfasste das Budget etwa 295 Millionen Gulden für veranschlagte 22 500 Zuwanderer.

Die Höhe der niederländischen Pro-Kopf-Förderung ist beträchtlich, allerdings gibt es in den Niederlanden in absoluten Zahlen weit weniger Förderberechtigte als in Deutschland.

Inzwischen hat die niederländische Regierung eine umfassende Evaluation des Integrationsprogramms in Auftrag gegeben; detaillierte Resultate werden noch in diesem Jahr erwartet. Ein erster Erfolg der Integrationsbemühungen ist aber bereits zu erkennen: Die Arbeitslosenquote der ausländischen Bevölkerung ist in den letzten Jahren von 26 auf 14 Prozent zurückgegangen. Die bisherigen Erfahrungen zeigen aber auch, dass es in der praktischen Umsetzung einige Schwierigkeiten gibt. So hält das niederländische Innenministerium die dezentral organisierte Zusammenarbeit zwischen dem Staat und den Kommunen für problematisch, da sie eine Gesamtsteuerung und Kontrolle unmöglich mache, was wohl auch damit zusammenhänge, dass die Kommunen auf eine unabhängige Umsetzung des Integrationsprogramms vor Ort wert legten. Außerdem werden die Ergebnisse des Integrationskurses mitunter als enttäuschend eingeschätzt, weil das Sprachniveau relativ niedrig bleibe und eine hohe Abbruchquote zu verzeichnen sei. Mittlerweile werden erste Lösungsansätze für diese Defizite diskutiert, z.B. berufsbegleitende Kurse in den Unternehmen. Auch die inhaltliche Ausgestaltung des Bildungsprogramms wird geprüft: So wird darüber nachgedacht, das Lernpensum in den Kursen individueller und bedarfsgerechter zu gestalten.

Ferner konzentriert sich die niederländische Debatte ähnlich wie in Deutschland auf die Frage, welches übergeordnete Integrationsziel zu verfolgen ist. Es wird ein Mittelweg zwischen den Polen Multikulturalismus und Assimilation diskutiert.

Erklärtes Ziel der niederländischen Integrationspolitik ist es, Vorurteile, Diskriminierung und Rassismus zu bekämpfen. In diesem Zusammenhang wird immer wieder das Unwissen der Einheimischen über die Zuwanderer sowie eine fehlende Kommunikation zwischen diesen Bevölkerungsgruppen beklagt und eine Integrationsschulung auch der Niederländer gefordert.

Informationspolitik wird in den Niederlanden auf breiter Ebene betrieben: An Stelle einer zentralen Informationskampagne zur Integrationspolitik gibt es verschiedene Präventions- und Aktionsprogramme in und mit Schulen, Wirtschaftsverbänden, Sportvereinen und gesellschaftlichen Gruppen. Zudem setzt die niederländische Regierung auf eine striktere Verfolgung von Diskriminierungen als in der Vergangenheit.

8.2 Schweden

Seit Mitte der neunziger Jahre hat Schweden eine Reihe von Maßnahmen und Reformen zur Verbesserung der Lebensbedingungen von Zuwanderern

durchgeführt. Für Kinder von Zuwanderern sind seit 1998 ein besonderer Schwedischunterricht und eine Unterrichtung in anderen Fächern gesetzlich vorgeschrieben. 1999 wurde ein staatliches Einwanderungsamt geschaffen, das sich mit allen Fragen der Einwanderung und Einbürgerung befasst.

Kernstück der schwedischen Integrationspolitik ist das Programm „Schwedisch für Einwanderer“. Seit 1995 haben alle Neuzuwanderer über 16 Jahren einen Rechtsanspruch auf Teilnahme an dem Programm, den sie innerhalb von drei Jahren nach ihrer Einreise wahrnehmen können. Ausländische Sozialhilfeempfänger sind allerdings im Sinne einer Gegenleistung zur Teilnahme verpflichtet. Der Beginn des Integrationskurses soll spätestens drei Monate nach der Einreise erfolgen und ist für alle Teilnehmer kostenlos. Sanktionen, wie sie in den Niederlanden gesetzlich vorgesehen sind, kennt das schwedische Modell nicht.

Personen, die vor 1995 nach Schweden zugewandert sind, werden nicht in das Erstförderungsmodell einbezogen, sondern sind auf die Einrichtungen der kommunalen Erwachsenenbildung angewiesen. Diese bieten einer großen Zahl von Einwanderern individuell ausgerichtete Kurse an.

Erklärtes Ziel des Integrationskurses „Schwedisch für Einwanderer” ist es, den Erwachsenen Schwedischkenntnisse für Alltag und Beruf sowie ein besseres Verständnis für die schwedische Gesellschaft und die von ihnen angestrebten Arbeitsmarktbereiche zu vermitteln. Unter dem Stichwort „soziokulturelle Kompetenz” sollen die Teilnehmer die Fähigkeit erhalten, ihre künftigen Möglichkeiten in der schwedischen Gesellschaft realistisch einzuschätzen und zu verbessern.

Wie in den Niederlanden umfasst der schwedische Integrationskurs deshalb sowohl Sprachunterricht als auch berufliche Orientierung und Gesellschaftskunde. Zusätzlich finden im schwedischen Integrationsunterricht Gespräche zwischen Kursteilnehmern und potenziellen Arbeitgebern aus verschiedenen Beschäftigungsbereichen wie der Industrie, dem Dienstleistungsbereich und dem öffentlichen Dienst statt. Im Hintergrund steht dabei der Gedanke, mögliche Arbeitgeber in die Integrationsmaßnahmen einzubeziehen und frühzeitig Kontakte zwischen Zuwanderern und Betrieben herzustellen.

Der von der Regierung ausgearbeitete Kursplan sieht durchschnittlich 525 Stunden à 60 Minuten vor. Im Bedarfsfall kann die Stundenzahl jedoch auch wesentlich höher liegen. Die Lehrer sollen möglichst „Schwedisch als Zweitsprache” studiert haben. Da ähnlich wie in den Niederlanden das Ziel besteht, die Kursteilnehmer rasch in den Arbeitsmarkt zu integrieren, werden Integrationskurse für berufstätige Zuwanderer auch abends angeboten.

Die Organisation der Integrationskurse liegt in der Hand der Gemeinden, die in zwei Jahren höchstens 30 000 DM für jeden in der Kommune angesiedelten erwachsenen Neuzuwanderer vom Staat erhalten, für Kinder höchstens 18 000 DM. Nach Ablauf von zwei Jahren muss die Gemeinde gegebenenfalls weitere Integrationskosten übernehmen.

Um der Bedeutung und Eigenständigkeit des Integrationsgedankens Rechnung zu tragen, wurde in Schweden eine eigene Behörde geschaffen. Sie widmet sich ausschließlich Fragen der Integration, während aufenthaltsrechtliche Aufgaben weiterhin an anderer Stelle wahrgenommen werden.

Eine abschließende Bewertung der schwedischen Integrations- und Erstförderungspolitik lässt sich derzeit noch nicht vornehmen. Problematisch scheint auch hier das in den Kursen erreichte Sprachniveau zu sein, und öfters werden Motivationsprobleme bei Teilnehmern beklagt. Wie groß der Beitrag der Integrationskurse zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen der Teilnehmer ist, lässt sich noch nicht bewerten, weil der Beginn des Erstförderprogramms in eine Phase konjunkturell bedingter hoher Arbeitslosigkeit fiel, von der die ausländischen Arbeitskräfte überproportional betroffen waren. Es ist jedoch anzunehmen, dass die schwedische Integrationspolitik – ähnlich wie die der Niederlande – zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation von Einwanderern beiträgt.

8.3 Schlussfolgerungen

Zusammenfassend ist für die schwedische und niederländische Integrationspolitik Folgendes festzuhalten:

- Integrationspolitik wird in den Niederlanden und Schweden als vorrangige politische Aufgabe verstanden, deren Bedeutung institutionell durch Gründung eines eigenen Ministeriums Rechnung getragen wurde.
- Die Erstförderung erwachsener Zuwanderer ist ein zentraler Bestandteil der niederländischen und schwedischen Integrationspolitik und setzt unmittelbar nach der Einreise ein.
- Neben der Sprache stehen vor allem Kultur, Politik und Arbeitsmarkt des Aufnahmelandes auf dem Unterrichtsplan der Integrationskurse.
- Der Kreis der Teilnahmeberechtigten wird in beiden Ländern relativ weit gefasst.
- Die Kursteilnahme ist in den Niederlanden für Neueinwanderer, die zum Kreis der Förderberechtigten zählen, verpflichtend. Sanktionen bei Nichtteilnahme werden jedoch in der Regel nicht verhängt.
- Bemerkenswert ist die hohe Bereitschaft in den Niederlanden und in Schweden, für Integrationsprogramme Haushaltsmittel in großem Umfang bereit zu stellen.

9 Erstförderung von Zuwanderern

Das Erlernen der deutschen Sprache ist eine wichtige Voraussetzung für die Integration von Migranten. Nur wer über ausreichende Deutschkenntnisse verfügt, kann berufliche, soziale und kulturelle Chancen nutzen. In Politik und Öffentlichkeit bildet sich allmählich ein Konsens darüber heraus, dass eine aktive Integrationspolitik für dauerhaft in Deutschland lebende Zuwanderer möglichst schnell und für neu Zuwandernde unmittelbar nach der Einreise einsetzen sollte.

Gegenwärtig werden verschiedene Modelle diskutiert. Sie gehen davon aus, dass die dauerhaft in unserem Land lebenden Zuwanderer die Chance bekommen müssen, gleichberechtigt am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben teilzunehmen. Dabei besteht Übereinstimmung, dass hierfür rudimentäre Sprachkenntnisse nicht ausreichen, sondern deutsche Sprachkenntnisse in Wort und Schrift erforderlich sind. Integrationsförderung darf sich aber nicht allein auf die Vermittlung von Sprachkenntnissen beschränken, sondern muss auch über die Grundzüge unserer politischen und sozialen Ordnung unterrichten.

9.1 Zwei Modelle – ein Ansatz

Die Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen hat im Dezember 2000 ein umfassendes Konzept für ein Integrationsgesetz vorgelegt, das folgende Eckpunkte beinhaltet: Grundlage für die Inanspruchnahme von Integrationsmaßnahmen soll der Abschluss eines Integrationsvertrages sein. Einen Anspruch darauf sollen im Prinzip alle Zuwanderer haben, deren Aufenthalt nicht nur vorübergehender Natur ist. Dazu gehören insbesondere Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsbefugnis sowie geduldete Flüchtlinge, deren Abschiebung ein nicht von ihnen zu vertretendes Hindernis entgegensteht. Vorübergehend aufgenommene Bürgerkriegsflüchtlinge sind ausgenommen. Mit Vertragsabschluss erhält der Zuwanderer einen Anspruch, innerhalb der ersten drei Jahre nach seiner Einreise einen Sprach- und Informationskurs zu belegen. Des weiteren ist eine individuelle Eingangsberatung vorgesehen.

Zur Erhöhung der Attraktivität und Verbindlichkeit des Kursangebots werden Begleitmaßnahmen und Motivationsanreize vorgeschlagen. Neuzuwanderer sollen bei Erteilung der Aufenthaltserlaubnis auf das Integrationsprogramm hingewiesen werden und so genannte „Willkommen-Integrationsschecks für Neuzuwanderer“ (WIN) erhalten. Nach einer ersten Beratung in der zuständigen Kommune soll mit dem Zuwanderer ein Lernplan erstellt werden, der seinem Sprach- und Bildungsstand entspricht. Die Ausgabe von Integrationsschecks für 600 Unterrichtsstunden soll ihm eine zeitlich flexible Inanspruchnahme des Kursangebotes erlauben.

Der Bildungsträger und das Arbeitsamt sollen in einer abschließenden Beratung am Ende des Kurses helfen, die persönliche und berufliche Perspektive des Zuwanderers zu entwickeln. Negative Sanktionen bei Nichteinhaltung der Vertragsbedingungen sieht das Modell nicht vor; Lernmotivation und Lernerfolge sollen vielmehr mit aufenthaltsrechtlichen und arbeitsrechtlichen Anreizen unterstützt werden.

Die Kosten des Gesamtkonzepts – einschließlich Sprachkurs, sozialpädagogischer Betreuung, Kinderbetreuung usw. – schätzt die Ausländerbeauftragte auf 2 066 DM pro Teilnehmer und Jahr; bei einem flächendeckenden Angebot für durchschnittlich 300 000 Personen (wie es dieses Konzept vorsieht) ergäbe sich ein Gesamtbedarf von rund 620 Millionen DM. Eine Eigenbeteiligung der Teilnehmer an den Kosten in nennenswerter Höhe ist nicht vorgesehen.

Unabhängig von diesen Vorschlägen der Bundesausländerbeauftragten hat die Bundesregierung in den letzten Monaten Eckpunkte zur Neustrukturierung der Sprachförderung für Spätaussiedler und Ausländer formuliert. Sie sehen eine gemeinsame Sprachförderung dieser beiden Zuwanderergruppen vor. Da sich die sprachlichen und beruflichen Qualifikationen, die diese zum Einwanderungszeitpunkt mitbringen, in den vergangenen Jahren nicht mehr stark unterschieden haben, sollen sie entgegen der bisherigen Praxis künftig gemeinsam gefördert werden.

In Deutschland haben Spätaussiedler, Asylberechtigte und Kontingentflüchtlinge gegenwärtig einen Anspruch auf kostenlose Teilnahme an einem Sprachkurs. Zudem haben ausländische Arbeitnehmer und ihre Familieangehörigen aus EU-Mitgliedstaaten, aus ehemaligen Anwerbestaaten sowie frühere Vertragsarbeitnehmer aus der ehemaligen DDR die Möglichkeit zur Teilnahme. Nach dem Sprachförderkonzept der Bundesregierung soll weite-

ren Zuwanderergruppen, wie Drittstaatsangehörigen und Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention die Teilnahme ermöglicht werden.

Nach Auffassung der an der Erstellung der Eckpunkte beteiligten Ressorts können mit den angesetzten Mitteln in Höhe von 319 Millionen DM zusätzlich weitere 14 000 Personen aus dem Kreis der bisher nicht Geförderten in das neue Fördersystem aufgenommen werden. Insgesamt geht das Sprachförderkonzept von 110 000 zu fördernden Personen aus. Das Kursangebot soll eine Basisförderung von 600 Stunden beinhalten, wobei einzelne Kursmodule mit Gutscheinen eines Scheckheftes belegt werden können. Am Ende jedes Moduls sollen die erreichten Leistungen mit einem Abschlusstest nachgewiesen werden, die einmalige Wiederholung eines Moduls bei Nichtbestehen dieser Prüfung soll möglich sein. Sanktionen sind bei Nichteinhaltung der Kursbedingungen ebenso wenig vorgesehen wie positive Anreize bei erfolgreichem Abschluss des Kurses.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass eine umfassende und individuelle Erstförderung notwendig ist, um Zuwanderern den Zugang zum Bildungs- und Arbeitsmarkt zu erleichtern. Dies wird auch in den beiden vorliegenden Konzepten zur Erstförderung deutlich. Beide orientieren sich in maßgeblichen Punkten am Vorbild der Niederlande und Schwedens. Während das Konzept der Bundesregierung in vielen Punkten an der bisherigen Förderpraxis festhält, zielt der Vorschlag der Bundesbeauftragten auf eine individuelle Gestaltung der Förderung.

Übereinstimmend streben beide Vorschläge eine gemeinsame Förderung der Zuwanderergruppen an und sehen ein Fördervolumen von 600 Kursstunden sowie eine Abschlussprüfung vor. Positive Anreize spielen in beiden Konzepten eine wichtige Rolle. Sanktionen werden hingegen als wenig geeignet erachtet, Lernerfolge zu fördern.

9.2 Vorschläge der Kommission

Die Kommission ist aufgrund ihrer Beschäftigung mit den ausländischen Erstförderungsmodellen und den für Deutschland vorliegenden Vorschlägen zu der Auffassung gelangt, dass die Integrationsbemühungen Schwedens und der Niederlande hoch einzuschätzen sind. Auch wenn ihre Erfolge wenige Jahre nach Beginn noch nicht vollständig messbar sind, sind doch einige Elemente für die deutsche Integrationspolitik vorbildlich.

Das niederländische Motto „Chancen erhalten – Chancen ergreifen“ ist auch als Leitsatz für die zukünftige deutsche Integrationspolitik geeignet. Sowohl der Fürsorgeaspekt des Staates als auch die erwartete aktive Rolle des Zuwanderers finden in ihm ihren Niederschlag. Auch die Bundesausländerbeauftragte und die Bundesregierung geben in ihren Vorschlägen wichtige Anregungen für die Gestaltung eines Erstfördersystems in Deutschland.

Ein möglichst rascher und fundierter Spracherwerb liegt sowohl im Interesse des Zuwanderers als auch der Aufnahmegesellschaft. Beide Seiten müssen sich dafür engagieren. Die Wechselseitigkeit dieses Verhältnisses wird in dem Grundsatz „fördern und fordern“ deutlich. Während das aufnehmende Land gefordert ist, ausreichende Integrationsangebote bereit zu stellen, ist der Zuwanderer verpflichtet, sich aktiv um den Erwerb der deutschen Sprache und um Integration zu bemühen.

Nach Auffassung der Kommission sollten erwachsene Neuzuwanderer auch in Deutschland durch Integrationskurse systematisch mit der deutschen

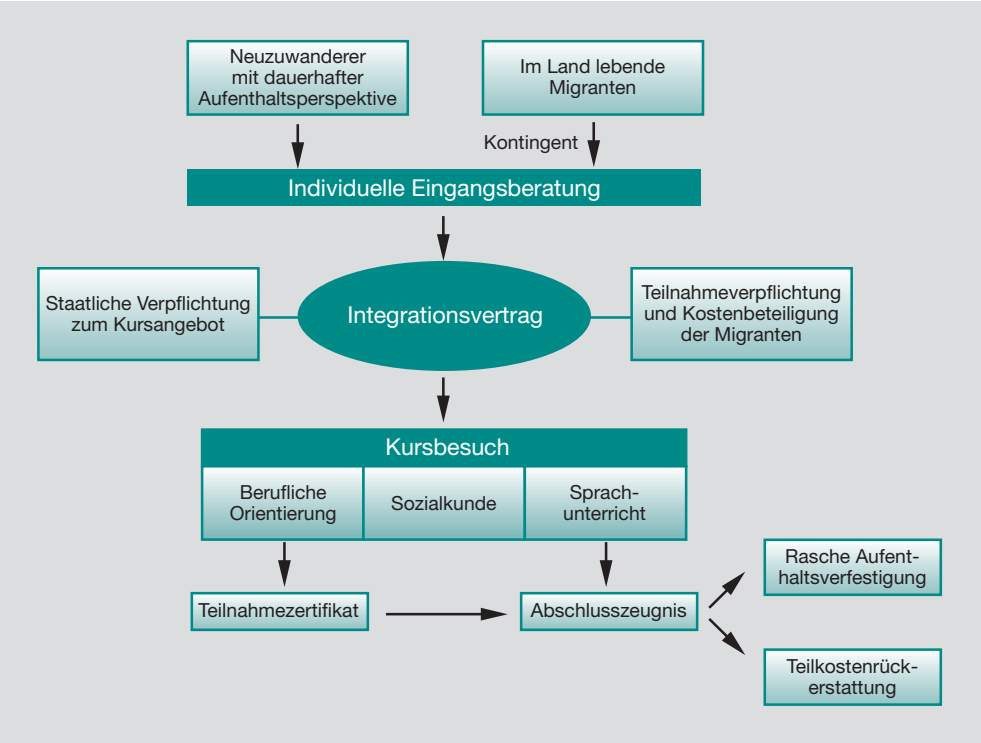
Sprache, den Grundzügen der politischen Ordnung und der Funktionsweise des Arbeitsmarktes vertraut gemacht werden. Die Förderung von Kindern und Jugendlichen sollte bereits in Kindergärten und Schulen ansetzen, denn nur wer seine Chancen und Möglichkeiten frühzeitig realistisch einzuschätzen lernt, kann seine individuellen Fähigkeiten gezielt fortentwickeln. Gleichzeitig setzt die Aufnahmegesellschaft mit einem umfassenden Integrationsangebot ein klares Signal für die Unterstützung jedes einzelnen Zuwanderers.

Auch bereits im Land lebende Zugewanderte sollten aufgrund der vorhandenen Sprach- und Integrationsdefizite in diese Förderung einbezogen werden. Dafür sind Kapazitäten bereitzustellen und bedarfsgerecht auszubauen. Für das Anfangsjahr ist von maximal 50 000 Personen auszugehen.

Der Erfolg eines solchen Angebotes hängt in hohem Maße davon ab, wie viele Menschen es erreicht und ob es angenommen wird. Bisher standen staatlich finanzierte Sprachkurse nur bestimmten Zuwanderergruppen in der Bundesrepublik Deutschland offen. Zudem blieb das Angebot deutlich hinter der Nachfrage zurück. Es erscheint der Kommission daher sinnvoll, den Adressatenkreis auf alle Neuzuwanderer mit dauerhafter Aufenthaltsperspektive auszuweiten und mit einem Anspruch auf Teilnahme zu versehen.

Ohne Teilnahme und Lernbereitschaft der Migranten allerdings läuft auch ein breites Kursangebot ins Leere. Daher sollten Migranten zum einen über die Ziele und die Inhalte der Kurse umfassend informiert werden, und bei der Gestaltung der Kurse sollte ihre individuelle Ausbildungs- und Berufssituation berücksichtigt werden. Zum anderen sollten die Kurse verpflichtend sein. Sanktionen bei einer Nichtteilnahme sind jedoch aufgrund unterschiedlicher rechtlicher Bedingungen nicht für alle Zuwanderer durchsetzbar und haben sich, wie die Erfahrungen in den Niederlanden zeigen, als wenig praktikabel erwiesen.

Abb. IV.10: Erstförderung von erwachsenen Migranten



Die Kommission empfiehlt, auch in Deutschland Integrationskurse für Neuzuwanderer einzurichten. Inhalt der Kurse sollten die Sprachvermittlung, eine Einführung in die Grundzüge der Rechtsordnung und das politische System der Bundesrepublik sowie gesellschaftliche und berufliche Orientierungshilfen sein. Schwerpunkt des Förderangebots sollte jedoch der Spracherwerb bilden. Das Kursangebot sollte mindestens 600 Unterrichtsstunden umfassen und nach Sprach- und Bildungsniveau der Teilnehmer differenzieren. Am Ende der Kurse sollte ein Teilnahmezertifikat vergeben und der Teilnahmeerfolg durch eine Prüfung festgestellt werden.

Förderberechtigt sollten alle Neuzuwanderer mit längerfristiger Aufenthaltsperspektive sein. Dazu zählt die Kommission folgende Gruppen: Spätaussiedler und ihre Familienangehörigen, ausländische Arbeitnehmer aus Drittstaaten und ihre Familienangehörigen, Asylberechtigte, Kontingentflüchtlinge und andere Gruppen, die nach diesem Gesetz aufgenommen werden (beispielsweise jüdische Zuwanderer aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion, Ausländer mit „kleinem Asyl“ (§ 51 AuslG) sowie Ausländer mit Aufenthaltsbefugnis nach § 30 AuslG).

Dauerhaft im Lande lebende Zuwanderer, die über keine oder nur mangelhafte Deutschkenntnisse verfügen, sollten im Rahmen eines jährlich zu bestimmenden Kontingents förderberechtigt sein. Vor allem Arbeitslosen und beruflich gering Qualifizierten sollte die Chance gegeben werden, ihre Situation durch die Kursteilnahme zu verbessern.

Alle Neuzuwanderer der genannten Gruppen sollten möglichst frühzeitig nach Eintreffen in der Bundesrepublik über Ziele und Chancen des Integrationskurses beraten werden und einen Anspruch auf Teilnahme an den Integrationskursen erhalten. Gleichzeitig sollten sich die Zuwanderer in einem individuell abgeschlossenen Integrationsvertrag verpflichten, an den Kursen teilzunehmen und einen ihrer sozialen und finanziellen Situation angemessenen Anteil der Kurskosten zu übernehmen. Bei erfolgreicher Teilnahme sollte ein Teil der bezahlten Kosten zurückerstattet werden.

Die erfolgreiche Kursteilnahme sollte darüber hinaus mit Anreizen belohnt werden. So sollten erfolgreiche Absolventen beispielsweise bei der Aufenthaltsverfestigung privilegiert werden und die unbefristete Aufenthaltserlaubnis bereits nach vier statt nach fünf Jahren erhalten. Ferner sollten zusätzliche Anreize durch eine Erleichterung der Einbürgerung geschaffen werden: Für erfolgreiche Absolventen sollte die Frist für Anspruchseinbürgerungen von derzeit acht Jahren auf sechs Jahre verkürzt werden.

Aufgrund der Breite und Intensität des Kursangebotes können zukünftig bessere Deutschkenntnisse bei Zuwanderern erwartet werden. Daher sollte der Nachweis guter Deutsch-

kenntnisse als Voraussetzung für eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis verlangt werden. Hierfür müssen in § 24 Abs. 1 Ziff. 4 AuslG die Worte „auf einfache Art“ durch einen anderen Terminus ersetzt werden.

Die Bezieher von Sozial- und Arbeitslosenhilfe sind in besonderer Weise zur Teilnahme an den Integrationskursen verpflichtet. Ihnen bieten die Kurse die Möglichkeit, ihre Chancen auf dem deutschen Arbeitsmarkt durch sprachliche Qualifizierung zu erhöhen. Wer das Kursangebot nicht annimmt, obwohl es ihm möglich wäre, sollte eine Kürzung der Sozialbezüge erfahren.

Das Kursangebot sollte von allen Neuzuwanderern möglichst frühzeitig nach der Einreise – längstens jedoch innerhalb von drei Jahren – in Anspruch genommen werden.

9.3 Kosten der Erstförderung

Die Kosten einer systematischen Erstförderung von Neuzuwanderern können derzeit nur annähernd ermittelt werden. Sie hängen von der Anzahl der Teilnehmer, den pro Unterrichtsstunde veranschlagten Kosten und der Stundenzahl ab. Bei Berücksichtigung aller verfügbarer Statistiken (Statistisches Bundesamt, Ausländerzentralregister, Visastatistik des Auswärtigen Amtes, BAFl) kann nach Einschätzung der Kommission von rund 210 000 Teilnahmeberechtigten ausgegangen werden.

Diese Zahl setzt sich wie folgt zusammen: Nach den Spätaussiedlern (derzeit rund 100 000 Personen jährlich) stellt der Familiennachzug die größte Gruppe der Teilnahmeberechtigten dar. Die Visastatistik des Auswärtigen Amtes weist für das Jahr 1999 knapp 71 000 nachziehende Familienangehörige aus. Die Zahl der Asylberechtigten kann nach Angaben des BAFl für das Jahr 1999 auf rund 25 000 Personen veranschlagt werden. Weiterhin kann von rund 15 000 jüdischen Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion ausgegangen werden. Über die Anzahl der Geduldeten, deren Aufenthaltstitel in eine Aufenthaltsbefugnis überführt wurde, kann derzeit keine Aussage gemacht werden.

Dies deckt sich in etwa mit den Annahmen der Bundesbeauftragten für Ausländerfragen, die derzeit von 250 000 förderberechtigten Neuzuwanderern jährlich ausgeht. Dagegen legt die Bundesregierung in ihrem Sprachförderkonzept lediglich 110 000 Teilnehmer zugrunde. Diese Kalkulation erscheint der Kommission anhand der vorliegenden Zahlen jedoch deutlich zu niedrig.

Bei der Schätzung des Umfangs des Kursangebotes ist zwischen Teilnahmeberechtigung und Inanspruchnahme zu unterscheiden. Es wird sicherlich nicht jeder, der dazu berechtigt ist, das Angebot auch nutzen. Aufgrund der gesetzten Motivationsanreize und der eingegangenen wechselseitigen Verpflichtungen ist bei den Neuzuwanderern von einer hohen Teilnehmerquote auszugehen. Wenn 80 Prozent der 210 000 Teilnahmeberechtigten tatsächlich teilnähmen, müsste mit etwa 170 000 Personen gerechnet werden.

Zu dieser Zahl sind die im Land lebenden Migranten zu addieren, für die nach den genannten Kriterien ein Kontingent eingerichtet werden soll. Hier kann schätzungsweise von rund 50 000 Kursteilnehmern ausgegangen werden.

Die Kommission empfiehlt, zunächst 220 000 Kursplätze für die Erstförderung bereitzustellen.

Für die Berechnung der Kosten des Erstförderungsprogramms gibt es verschiedene Anhaltspunkte: Das Sprachförderkonzept der Bundesregierung beziffert sie mit 3,60 DM pro Teilnehmer und Kursstunde; dies ergäbe bei 600 Stunden einschließlich der Verwaltungskosten 2 206 DM je Teilnehmer. Das Konzept der Bundesbeauftragten sieht 3,40 DM pro Stunde vor; dies ergäbe bei 600 Unterrichtsstunden für jeden Teilnehmer Kosten in Höhe von 2 066 DM. Im Vergleich zu den in Schweden und den Niederlanden allein für die Kurse aufgewendeten Kosten (12,40 DM bzw. 11,60 DM pro Stunde) erscheinen diese Schätzungen allerdings zu niedrig. Zwar lässt sich ein Teil der beträchtlichen Differenzen mit höheren Verwaltungskosten und geringeren Fallzahlen begründen; vollständig ist sie damit jedoch nocht nicht erklärbar. Es ist daher davon auszugehen, dass eine realistische Kalkulation der Sprachkurse den in den bisherigen Förderkonzepten skizzierten finanziellen Rahmen übersteigen wird.

Würde man durchschnittliche Kurskosten von 5 DM pro Stunde zugrunde legen, beliefen sich die Kurskosten bei 600 Unterrichtsstunden auf 3 000 DM je Teilnehmer. Diese Kalkulation beruht verglichen mit den Aufwendungen Schwedens und Hollands immer noch auf relativ niedrigen Kostenannahmen. Bei 220 000 Kursteilnehmern wäre mit rund 660 Millionen DM zu rechnen. Geht man davon aus, dass etwa 145 Millionen DM durch Gebühren erwirtschaftet werden könnten (bei einem Eigenbeitrag von 2 DM pro Stunde und 110 000 Zahlern), entstünden der öffentlichen Hand Nettokosten von rund 515 Millionen DM. Dabei muss die Qualität der Angebote und die Größe der Teilnehmergruppen im Auge behalten werden.

Von diesen Zahlen ausgehend schätzt die Kommission die jährlichen Gesamtkosten von Integrationskursen für die öffentliche Hand auf mindestens rund 615 Millionen DM. Wegen der Unsicherheiten der Schätzungen sollte der Umsetzung des Konzeptes eine genaue Kostenanalyse vorausgehen.

10 Gesetzliche Regelung und Finanzierung einer neuen Integrationspolitik

Die Kommission schlägt vor, die Erstförderung von Zuwanderern (vgl. Kap. IV.9) gesetzlich zu regeln. Für die Umsetzung und gegebenenfalls Durchsetzung der neuen Integrationspolitik ist es einerseits erforderlich, entsprechende Pflichten gesetzlich festzulegen und andererseits zu gewährleisten, dass die Fördermaßnahmen bereit gehalten werden und die jeweils zuständigen Stellen über die zur Erfüllung der Aufgaben erforderlichen Haushaltsmittel verfügen.

Zwischen Migration und Integration besteht ein enger Zusammenhang, dem der Gesetzgeber Rechnung tragen sollte. Integration ist ein notwendiger Bestandteil einer Migrationspolitik. Wer Migration gesetzlich im Sinne der Klarheit, Transparenz und Einheitlichkeit regelt, sollte auch die Integrationsaufgaben mit einbeziehen. Dabei sollte die Zugangsmöglichkeit zu Integrationsmaßnahmen nicht wie bisher von dem aufenthaltsrechtlichen Status der Migranten abhängen. Integrationspolitik muss sich vielmehr an den tatsächlichen Problemlagen von Migranten ausrichten. Ob deutscher Spätaussiedler oder aus der Türkei nachgezogener Ehegatte, ob ausländischer Arbeitnehmer oder anerkannter politischer Flüchtling, im Bezug auf Integra-

tion und Partizipation im Alltag bestehen oft die gleichen Schwierigkeiten und Hindernisse. Integrationspolitik muss dieser Tatsache Rechnung tragen, indem sie die Gemeinsamkeiten der Einwanderergruppen aufgreift und zur Grundlage der Integrationsmaßnahmen macht.

Die Möglichkeit einer gesetzlichen Einbindung der neuen Integrationspolitik stößt an Grenzen, die sich aus der Kompetenzordnung des Grundgesetzes ergeben: Während die Gesetzgebungszuständigkeit für die Einwanderung in die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes fällt, ist die Gesetzgebungskompetenz für die Integration auf Bund und Länder verteilt.

Der Bund hat keine Gesetzgebungskompetenz für ein umfassendes Integrationsgesetz, das alle Migrationsgruppen und alle erforderlichen Integrationsaufgaben umfassen würde. Allerdings kann man dem Bund die Kompetenz zubilligen, ein Gesamtkonzept für die Regelung von Zuwanderung und Integration gesetzlich festzulegen, das als Orientierung für die Landesgesetzgeber dienen kann (vgl. Kap. V.2.2).

Heute werden Integrationsmaßnahmen für Zuwanderer jeweils vom Bund, von den Ländern oder den Gemeinden durchgeführt. Die Aufwendungen des Bundes für die Integration von Spätaussiedlern sowie die vielfältigen Integrationsleistungen der Länder, die in erster Linie einen Großteil der von den Wohlfahrtsverbänden durchgeführten Integrationsmaßnahmen finanzieren, sind im Einzelnen bereits dargestellt worden (vgl. Kap. IV.2.1 und IV.2.2). Ebenso wird an dieser Stelle nochmals auf die Bedeutung der Gemeinden in Bezug auf ihre Integrationsleistungen hingewiesen (vgl. Kap. IV.2.3).

Notwendig ist eine umfassende und abgestimmte gemeinsame Politik dieser drei Ebenen.

Die Kommission hat eingehend erörtert, welcher Weg geeignet erscheint, eine umfassende und gemeinsame Integrationspolitik zu gewährleisten.

Sie hat die Möglichkeit verworfen, durch eine Grundgesetzänderung die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zu erweitern, da es verfassungspolitisch nicht unbedenklich wäre, die föderative Ordnung des Grundgesetzes zu Lasten der Länder, insbesondere der Landesgesetzgeber zu ändern. Auch durch eine Grundgesetzänderung könnten nicht sämtliche Aufgaben erfasst werden, die sich bei der Querschnittsaufgabe Integration stellen.

Die Kommission sieht zudem von der Empfehlung ab, die Integrationspolitik als neue Gemeinschaftsaufgabe in den Art. 91a GG aufzunehmen. Das Institut der Gemeinschaftsaufgabe ist seit seiner Einführung umstritten, es widerspricht der erforderlichen eindeutigen Aufgaben- und Finanzverantwortung. Die zunehmende Aufgabenverflechtung behindert die einzelnen staatlichen Ebenen in ihrer eigenständigen Aufgabenerfüllung, darüber hinaus führt sie zu einer Intransparenz der Verantwortlichkeiten. Bund und Länder haben eine gemeinsame Kommission eingesetzt. Sie wollen eine stärkere Entflechtung der Zuständigkeiten erreichen. Eine neue Gemeinschaftsaufgabe würde diesem Ziel widersprechen.

Nach Auffassung der Kommission ist dennoch eine gesamtstaatliche Integrationspolitik auf gesetzlicher Grundlage möglich. Die Tätigkeitsfelder können in einem Bundesintegrationsgesetz und in Landesintegrationsgesetzen gesetzlich geregelt werden. Bund und Länder schöpfen dabei jeweils die ihnen nach der Verfassung zustehende Gesetzgebungskompetenz aus. Sie müssen dazu in der Konferenz der Regierungschefs oder in einer der beste-

henden Ministerkonferenzen ihre Politik koordinieren, indem die Länder einen Musterentwurf für die Landesintegrationsgesetze erarbeiten und diesen mit dem Regierungsentwurf eines Bundesintegrationsgesetzes abstimmen.

Diese Zusammenarbeit entspricht der in vielen Jahren entwickelten Praxis eines „Kooperativen Föderalismus“, nämlich der wechselseitigen Pflicht von Bund und Ländern zur Zusammenarbeit und zu bundesfreundlichem Verhalten. Eine derartige Zusammenarbeit ist verfassungsrechtlich geboten, wo – wie hier – die Grenze zwischen der Bundeszuständigkeit und der Landeszuständigkeit quer durch ein Sachgebiet geht, dessen einheitliche Bewältigung einem gesamtstaatlichen Bedürfnis entspricht.

Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern durch die Vereinbarung über einen Musterentwurf ist nicht neu. Zwar werden die Gesetzgeber durch solche Vereinbarungen in den Bund-Länder-Konferenzen selbstverständlich nicht gebunden. Dennoch zeigt die bisherige Praxis, dass eine in jeder Hinsicht ausreichend große Übereinstimmung erreichbar ist. Der Vorteil dieses Weges liegt darin, dass auch ohne eine Grundgesetzänderung und damit ohne eine Beeinträchtigung der Gesetzgebungsrechte der Länder ein weitgehend einheitliches Integrationsrecht geschaffen werden kann. Darüber hinaus ist nicht zu unterschätzen, dass die Vereinbarung von Bund und Ländern sich auch auf Rechtsgebiete erstrecken kann, die durch ein Bundesintegrationsgesetz kaum erreichbar sind, etwa auf Bildungsfragen im vorschulischen und schulischen Bereich. Der Bund und jedes Land regeln dann durch Gesetz die Bereiche, für die sie originär zuständig sind.

Allerdings schafft dieses Verfahren im Gegensatz zur Grundgesetzänderung keine besondere Kostenregelung, die eine gerechte, der Aufgabenzuteilung entsprechende Kostentragungslast beinhalten würde. Die Kommission ist sich bewusst, dass die Realisierung der vorgeschlagenen Integrationsmaßnahmen die Bereitstellung von Haushaltsmitteln in erheblichem Umfang erfordert. Sie ist jedoch der Auffassung, dass die Notwendigkeit der Mittelaufwendung für Integrationsleistungen unabdingbar ist, da Kosten für nicht geleistete Integration die öffentlichen Kassen in weit höherem Maße belasten würden. Eine neue Zuwanderungspolitik kann ohne verstärkte Integrationsleistungen nicht realisiert werden.

Bei der Regelung der Kostentragungslast ist dafür Sorge zu tragen, dass die Kommunen von der Finanzierung der Integrationsmaßnahmen freigehalten werden. Gerade die Kommunen sind bereits durch Migrationskosten in erheblicher Weise belastet, so dass sie für die wichtige gesamtstaatliche Aufgabe der Integration nicht zusätzlich finanziell gefordert werden sollten. Die Kommission hält daher eine Regelung der Kostentragung zu Lasten des Bundes und der Länder mit jeweils 50 Prozent für sachgerecht.

Die Kommission empfiehlt die Schaffung von untereinander abgestimmten Integrationsgesetzen des Bundes und der Länder. Sie bilden die Grundlage einer geschlossenen, gesamtstaatlichen Integrationspolitik. Bund und Länder schöpfen dabei jeweils die ihnen nach der Verfassung zustehende Gesetzgebungskompetenz aus. Zur Finanzierung der Erstförderung ist eine Regelung zu treffen, die sicherstellt, dass die Kommunen von der Kostentragung freigehalten werden. Es sollte angestrebt werden, dass Bund und Länder die Gesamtkosten der Integration jeweils hälftig übernehmen.

V Zur Umsetzung der neuen Zuwanderungspolitik

1 Der europäische Rahmen der neuen Zuwanderungs- und Asylpolitik

Die grundlegenden Entscheidungen in der Zuwanderungs- und Asylpolitik werden künftig nicht mehr ausschließlich auf nationaler, sondern auch auf EU-Ebene getroffen. Dies ist vor allem eine Folge des Amsterdamer Vertrags, welcher der Europäischen Union weitreichende Kompetenzen im Bereich Asyl und Zuwanderung zuweist. Europarechtliche Vorgaben beeinflussen bereits jetzt die deutsche Asyl- und Zuwanderungspolitik und werden in Zukunft im Zuge der Umsetzung der auf dem Amsterdamer Vertrag beruhenden Rechtsakte noch an Bedeutung gewinnen. Bei der Gestaltung des auf dieser Grundlage zu schaffenden europäischen Rechts kommt es – wie in den vorangegangenen Kapiteln gezeigt wurde – entscheidend darauf an, konsensfähige Regelungen zu finden, die auch der deutschen Zuwanderungssituation gerecht werden. Die Zuwanderungskommission erwartet von der Bundesregierung, dass sie ihre Mitwirkungsmöglichkeiten und das Gewicht Deutschlands nutzt, um die europäische Integration voranzutreiben. Dabei muss sie aber auch die Interessen unseres Landes wahrnehmen. In diesem Sinne versteht die Zuwanderungskommission ihre auf die europäische Entwicklung bezogenen Empfehlungen als Diskussionsbeiträge für den Prozess der Konsensfindung auf der europäischen Ebene.

Die europarechtlichen Rahmenbedingungen sind auch für das von der Kommission vorgelegte Modell arbeitsmarktorientierter Zuwanderung relevant. Zwar gibt es bislang im Bereich der Arbeitsmigration keine europäischen Regelungen. Mit der Mitteilung vom 22. November 2000 hat die EU-Kommission der Zuwanderungsdiskussion jedoch wichtige Impulse verliehen. Nach Auffassung der Zuwanderungskommission sollte sich die Europäische Union im Bereich der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung nach Maßgabe des Subsidiaritätsprinzips auf Zielvorgaben, den Erlass von Rahmenregelungen sowie auf die Kooperation und den Informationsaustausch beschränken. Der vorrangige Arbeitsmarktzugang von EU-Angehörigen und bevorrechtigten Drittstaatsangehörigen muss gewährleistet sein (vgl. Kap. II.5.4).

Auf der Grundlage des Amsterdamer Vertrags werden künftig Mindestnormen für alle wesentlichen Bereiche der Asyl- und Flüchtlingspolitik geschaffen. Die in Tampere konkretisierten Vorgaben des Amsterdamer Vertrags sind bislang in Konzeptionen der EU-Kommission eingeflossen, die sich jedoch noch weitgehend in der Diskussionsphase befinden. Die Zuwanderungskommission hat sich insbesondere mit den Vorschlägen der EU-Kommission für das Asylverfahren befasst (vgl. Kap. III.1.13) und mit der vor ihrer Verabschiedung stehenden Richtlinie über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes (vgl. Kap. III.1.12).

Thema der Erörterungen war auch der Richtlinienvorschlag zur Familienzusammenführung und seine möglichen Auswirkungen, insbesondere im Hinblick auf den darin enthaltenen erweiterten Familiennachzug (vgl. Kap. III.4.4).

Für die Integration der in Deutschland lebenden Ausländer ist schließlich die EU-Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft als Beitrag zur Bekämpfung der Diskriminierung von Bedeutung (vgl. Kap. IV.7.3).

Der durch das Europarecht vorgegebene rechtliche Rahmen ist auch bei der Umsetzung der neuen Zuwanderungspolitik zu beachten. Im Folgenden geht es um die Gesamtsteuerung, die gesetzlichen Schritte, die Organisation und die institutionellen Maßnahmen, die erforderlich sind, um innerhalb dieses Rahmens die neue Zuwanderungspolitik zu gestalten.

2 Gesamtsteuerung, gesetzlicher Rahmen, Organisation und Institutionen

2.1 Gesamtstrategie für Zuwanderung und Integration entwickeln

Um Zuwanderung aktiv gestalten zu können, muss eine Gesamtstrategie entwickelt werden, die klare Ziele benennt und aufeinander abstimmt. Zuzug und Integration sind zwei Seiten einer Medaille, beide Aspekte müssen voll berücksichtigt werden.

Anstelle einer isolierten Betrachtung verschiedener Kategorien von Zuwanderung ist ein ganzheitlicher migrationspolitischer Ansatz notwendig, der die ökonomischen und demografischen Eigeninteressen anerkennt, Beziehungen zwischen den einzelnen Zuwanderungsgruppen berücksichtigt und den Zusammenhang zwischen Zuwanderung und Integration wahrt.

Gestaltung und Steuerung von Zuwanderung

Erfolge bei der Integration kann man nur erwarten, wenn Zuwanderung gesteuert und begrenzt wird, wenn also nicht jeder, der es möchte, einwandern kann. Auch kann die Regierung eines Staates ihre Verantwortung nur wahrnehmen, wenn die Verhältnisse in dem Staatsgebiet einigermaßen überschaubar und planbar sind. Staatliche Daseinsvorsorge kann nur erfolgversprechend sein, wenn man weiß, für wie viele Menschen welchen Alters Bedarf an Arbeitsplätzen, Wohnungen, medizinischer Versorgung, sozialer Sicherung, Schulen und Hochschulen besteht. Um die Akzeptanz für eine neue Zuwanderungspolitik zu verbessern, muss der Bevölkerung überzeugend vermittelt werden, dass die neue Zuwanderungspolitik notwendig ist, um den Wohlstand langfristig zu sichern und dass Deutschland in der Lage ist, die Zuwanderung zu steuern und notfalls auch zu begrenzen.

Grenzen der Steuerbarkeit

Der Steuerung und Begrenzung von Zuwanderung sind allerdings rechtliche und politische Grenzen gesetzt. Deutschland bekennt sich zur Aufnahme von politisch Verfolgten und ausländischen Familienangehörigen, die im Grundgesetz und in internationalen Verpflichtungen wurzelt. Eine zahlenmäßige, von vorneherein genau berechenbare Steuerung ist in diesen Bereichen nicht möglich. Hinzu kommt die Zuwanderung von Spätaussiedlern und die Aufnahme von Bürgerkriegs- und Kontingentflüchtlingen. Faktisch gibt es außerdem Menschen, die ohne Genehmigung deutscher Behörden ins Land kommen. Ein anderer Aspekt ist der Fortzug von Ausländern, der noch viel weniger gesteuert werden kann. In den vergangenen Jahren verließen im Jahresdurchschnitt etwa eine halbe Million Ausländer Deutschland (vgl. Kap. II.2.1).

Verbindendes Gestaltungskonzept

Gleichwohl hält sich der Umfang der Zuwanderung, die nicht der Zahl nach gesteuert werden kann, in einem überschaubaren Rahmen. Ein verbindendes Gestaltungskonzept aller Zuwanderungsformen ist sinnvoll. Dieses sollte klare Ziele definieren, nicht aber von einer starren zahlenmäßigen Obergrenze einer erwünschten jährlichen Gesamtzuwanderung in der Form von festen Größen ausgehen. Eine objektiv feststellbare Zahl benötigter Zuwanderer gibt es ohnehin nicht, sieht man von einer rein demografischen Betrachtung ab. Auch jene Einwanderungsländer, die langfristige demografische Gesichtspunkte berücksichtigen, legen ihre Zuwanderungskontingente vor allem unter Berücksichtigung der aktuellen Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Gesellschaft fest.

In Kanada und Australien ist es möglich, eine Obergrenze für die Aufnahme von Flüchtlingen festzulegen, weil aus geografischen Gründen die Zahl der spontanen Asylantragsteller gering ist. Diese Staaten können innerhalb vorgesehener Kontingente einen Großteil der von ihnen aufgenommenen Flüchtlinge im Herkunftsland und in Drittstaaten auswählen. Darüber hinaus gibt es in einigen Einwanderungsländern Kontingente für entferntere Verwandte von bereits im Land lebenden Menschen. Nahe Verwandte können überall unbegrenzt zuwandern.

Keine gegenseitige „Aufrechnung“ von Zuwanderungsgruppen

Die arbeitsmarktorientierte Zuwanderung und andere Arten der Zuwanderung können nicht gegeneinander aufgerechnet werden, da mit ihnen jeweils unterschiedliche Ziele verfolgt werden und sich auch die rechtlichen Voraussetzungen unterscheiden. Die Auswahl arbeitsmarktorientierter Zuwanderer richtet sich allein nach den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes. Würde man ihr Ausmaß abhängig machen von der Zahl der Asylbewerber oder nachziehender Familienangehöriger, könnte Deutschland das Ziel nicht mehr erreichen, die für den Arbeitsmarkt benötigten Arbeitskräfte zuwandern zu lassen.

Auch viele Zuwanderer, die nicht gezielt für den Arbeitsmarkt ausgewählt wurden, stehen dem inländischen Arbeitsmarkt im Prinzip zur Verfügung. Es ist daher sachgerecht, bei der Steuerung der arbeitmarktorientierten Zuwanderung die Auswirkungen der gesamten Zuwanderung zu berücksichtigen.

Festlegung von Kontingenten bei der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung

Die Kontingente der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung sind anhand wirtschaftlicher, arbeitsmarktpolitischer und gesamtgesellschaftlicher Gesichtspunkte festzulegen. Die Entscheidung über die Zuwanderung muss sich im Spannungsfeld von langfristiger Verlässlichkeit und flexibler Anpassung an die Änderungen der Rahmenbedingungen bewegen.

Oberstes Ziel bei der befristeten Zuwanderung von Mangelfachkräften ist es, wachstumshemmende Engpässe auf dem Arbeitsmarkt zu beseitigen und positive Beschäftigungseffekte zu erzielen. Die Kontingente müssen daher streng arbeitsmarktbezogen und flexibel festgelegt werden.

Bei der dauerhaften Zuwanderung müssen neben wirtschaftlichen Überlegungen auch die Integrationsfähigkeit der Gesellschaft, die demografische Entwicklung und die infrastrukturellen Gegebenheiten berücksichtigt werden. Bei der Bemessung der jährlichen Obergrenze ist auch die Zahl der hier

befristet lebenden arbeitsmarktorientierten Zuwanderer von Bedeutung, da die Chance, bei guter Integration in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft über das Punktesystem ein Daueraufenthaltsrecht zu erhalten, nicht durch eine zu enge Kontingentierung der dauerhaften Zuwanderung verbaut werden sollte.

Eine Verrechnung der Kontingente für Engpassarbeitskräfte und für dauerhafte Zuwanderer ist nicht sinnvoll, weil sich beide Zuwanderungsarten an unterschiedlichen Zielen orientieren und unterschiedliche Rechtsfolgen nach sich ziehen.

Ungenutzte Kontingente an Mangelfachkräften sollen nicht auf das Folgejahr angerechnet werden. Die Obergrenze für die Zuwanderung von Mangelfachkräften orientiert sich am aktuellen Bedarf. Sofern der Arbeitskräftemangel im nächsten Jahr fortbesteht, ist er im Rahmen der neuen Obergrenze zu berücksichtigen. Bei der dauerhaften Zuwanderung wäre eine begrenzte Übertragung nicht genutzter Kontingente des Vorjahres zwar denkbar, doch ist das Verfahren transparenter, wenn ungenutzte Kontingente nicht ins nächste Jahr übertragen werden.

Die Kommission empfiehlt, die Ziele von Zuwanderung klar zu definieren und so eine kohärente Zuwanderungspolitik zu ermöglichen. Eine Höchstgrenze für die jährliche Nettozuwanderung festzulegen, stellt kein geeignetes Steuerungsinstrument dar. Die Festlegung von Obergrenzen ist nur in Teilbereichen der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung sachgerecht (Zuwanderung über das Punktesystem, Engpassarbeitskräfte, Auszubildende über das „18-Plus-Programm“). Eine Gesamtstrategie für Zuwanderung muss gleichwohl auch die Bereiche umfassen, in denen eine zahlenmäßige Begrenzung nicht möglich ist.

Mittelfristige Zielfestlegung, jährliches Zuwanderungsprogramm

Die Zielplanung von Zuwanderung muss mittelfristig angelegt sein. Sie richtet sich nach demografischen und gesellschaftlichen Entwicklungen, der Lage der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes sowie dem sonstigen Zuwanderungsgeschehen.

Darauf basierend sollte jährlich ein konkretes Zuwanderungsprogramm erstellt werden, das als Handlungsgrundlage für die Verwaltung dient. Es enthält für das jeweils kommende Jahr die Obergrenzen für befristete und dauerhafte Zuwanderung im Bereich der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung. Ein jährliches Programm berücksichtigt insbesondere die aktuelle Entwicklung des Arbeitsmarktes.

In dem Zuwanderungsprogramm sollten darüber hinaus die Zu- und Abwanderung des vergangenen Jahres und weitere Gesichtspunkte dokumentiert werden, die für die Planung von Bedeutung sind. Dies verschafft einen Überblick über den Umfang der Gesamtzuwanderung nach Deutschland.

Der Vergleich mit anderen Ländern kann Deutschland wertvolle Erkenntnisse liefern: Kanada erstellt jährlich einen Zuwanderungsplan mit mehrjähriger Perspektive, in dem „flexible Ziele“ definiert werden. Diese sind zumindest bei der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung weniger eine Obergrenze als eine zu erreichende Zielvorgabe. Australien, Neuseeland und die USA legen klare Kontingente fest. Unbestritten ist: Zielvorgaben und Kontingente schaffen

für alle Beteiligten Planungssicherheit und Transparenz – auch für die Bevölkerung des Ziellandes.

Die Einwanderungsplanung in klassischen Einwanderungsländern berücksichtigt deren administrative und gesellschaftliche Aufnahmekapazität, die Wirtschaftslage, die Situation am Arbeitsmarkt, die demografische Entwicklung und andere Belange. In Kanada und Australien etwa beziehen die Einwanderungsministerien neben den Fachverwaltungen zunehmend die relevanten gesellschaftlichen Gruppen, darunter auch Arbeitgeber und Gewerkschaften ein. Die Regionen haben Einfluss auf die Kontingentfestlegung. In Australien werden vor Festlegung der jährlichen Einwanderungsquoten die betroffenen staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen aller Landesteile einbezogen. Daneben hat das Einwanderungsministerium auch ein Diskussionsforum im Internet eingerichtet, das eine direkte Beteiligung der Bevölkerung ermöglicht. In regelmäßigen Abständen werden darüber hinaus öffentliche Anhörungen durchgeführt. Diese politisch und gesellschaftlich breit abgesicherte Konsensbildung führt zu großer Akzeptanz der Einwanderungsplanung.

Die Kommission empfiehlt, die mittelfristige Zielplanung der Zuwanderung an demografischen und gesellschaftlichen Entwicklungen, der Lage der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes sowie am sonstigen Zuwanderungsgeschehen auszurichten. Ein jährlich zu erstellendes Zuwanderungsprogramm dient der Verwaltung als Handlungsgrundlage. Dieses nennt Zielgrößen für einen Teil der befristeten und dauerhaften arbeitsmarktorientierten Zuwanderung für das kommende Jahr.

Zuwanderungsrat soll Entscheidungen vorbereiten und gesellschaftlichen Konsens fördern

Die Planung von Migration und Migrationspolitik sollte auf der Grundlage eines Dialogs der wichtigsten gesellschaftlichen Gruppen getroffen werden. Die Entscheidung über Zuwanderung kann letztlich nicht allein wissenschaftlich oder wirtschaftlich motiviert sein. Sie sollte – soweit dies möglich ist – im gesellschaftlichen Konsens fallen.

Dabei sollte das Parlament den gesellschaftlichen Interessenausgleich nicht allein vornehmen müssen, da dies aus zeitlich-organisatorischen Gründen zu aufwändig wäre und Erfahrungen anderer Länder dagegen sprechen. In den USA etwa werden die Kontingente im einzelnen vom Parlament diskutiert und festgelegt. Nach Aussage der angehörten Experten ist diese Art der Entscheidungsfindung wenig sachgerecht und stark von Interessengruppen beeinflusst.

Auch könnte die Exekutive nicht den erforderlichen Konsens herbeiführen, da die Gefahr bestünde, nur einzelnen Interessen zu entsprechen. Sinnvoll ist es, die relevanten gesellschaftlichen Kräfte außerhalb der üblichen Verfahrensabläufe formalisiert in die Entscheidungsfindung einzubeziehen. Dies kann durch einen neu zu gründenden Zuwanderungsrat geschehen, dem Vertreter wichtiger gesellschaftlicher Gruppierungen und Experten angehören. Dieser Rat sollte jährlich Empfehlungen für das Zuwanderungsprogramm geben und dabei auch die integrationspolitischen Gesichtspunkte im Auge behalten.

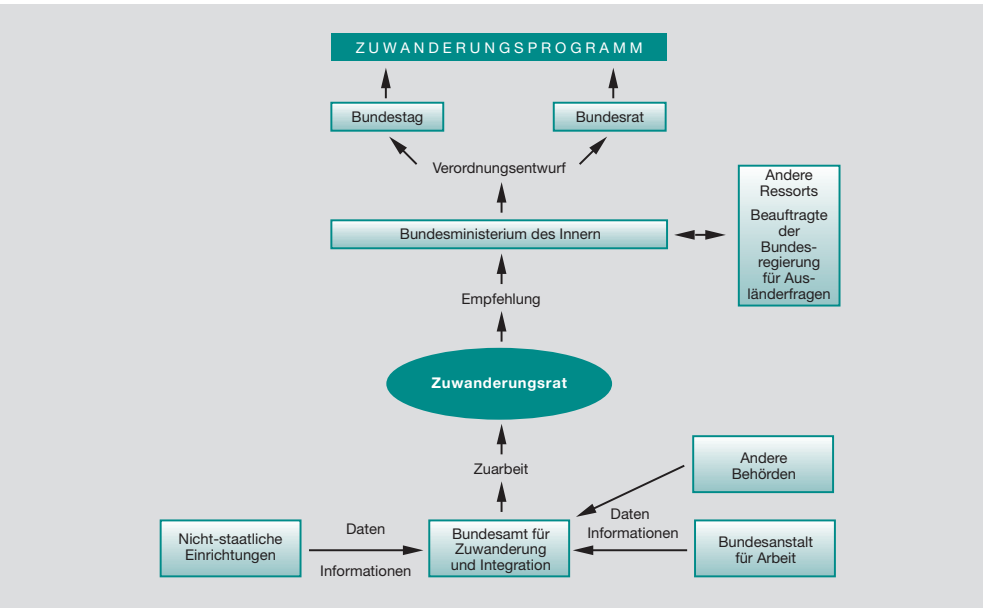
Die Empfehlungen des Zuwanderungsrates sollten in einen Verordnungsentwurf der Bundesregierung münden. Die Gestaltung von Zuwanderung ist eine Querschnittsaufgabe der Bundesregierung. Dementsprechend sollten die betroffenen Ministerien sowie die Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen an der Erstellung des Verordnungsentwurfs mitwirken. Es bietet sich an, die Federführung für das Verfahren dem Bundesinnenministerium zu übertragen, da die Mehrzahl der Fragen dort ressortiert. Wegen seiner Verbindungen zu den Landesinnenministerien – und über sie auch zu den Gebietskörperschaften – ist das Bundesinnenministerium außerdem das geeignete Ressort für die vertikale Koordination. Die Kommission hat auch die Schaffung eines eigenen Ministeriums für Zuwanderung und Integration erörtert. Sie ist in Kenntnis der Modelle anderer Länder zu dem Ergebnis gekommen, den Gedanken unter den heutigen Bedingungen nicht weiterzuverfolgen.

Die abschließende Entscheidung über das Zuwanderungsprogramm sollte – wie in klassischen Einwanderungsländern auch – angesichts seiner weitreichenden Bedeutung beim Gesetzgeber liegen. Da auch die Länder betroffen sind, bedarf das Zuwanderungsprogramm der Zustimmung des Bundesrates. Am Ende der Entscheidungsfindung steht eine Verordnung der Bundesregierung, der Bundestag und Bundesrat zustimmen müssen.

Das jährliche Zuwanderungsprogramm sollte in der Form einer Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung von Bundestag und Bundesrat erstellt werden. Die Bundesregierung sollte bei ihrem Vorschlag von Empfehlungen eines neu zu schaffenden Zuwanderungsrates ausgehen, der einen gesellschaftlichen Konsens über die Frage der weiteren Zuwanderung vorbereitet.

Der Zuwanderungsrat, dem Vertreter wichtiger gesellschaftlicher Gruppierungen und Experten angehören, kann auch weitere Empfehlungen zur Änderung rechtlicher und tatsächlicher Rahmenbedingungen für Zuwanderung geben.

Abb. V.1: Jährliches Zuwanderungsprogramm



2.2 Zuwanderungs- und Integrationsgesetz

Politische Veränderungen ziehen in der Regel gesetzliche Änderungen nach sich. Bei einer politischen Neuorientierung, für welche die öffentliche Debatte der vergangenen eineinhalb Jahre wegbereitend war und welche die Kommission mit ihren Vorschlägen nachdrücklich unterstützt, drängt sich die Frage nach der gesetzgeberischen Umsetzung geradezu auf.

Um neues Recht in Gesetzesform zu gießen, bieten sich dem Gesetzgeber zwei Möglichkeiten: Er schafft ein neues Gesetz (das zu den „alten" Gesetzen hinzukommt oder diese teilweise ersetzt), oder er ändert die bestehenden Gesetze.

Zur Notwendigkeit eines neuen Gesetzes

Gesetzestechnische Erwägungen für die Wahl zwischen beiden Alternativen können hier jedoch kaum ausschlaggebend sein. Vielmehr wird im Vordergrund stehen müssen, wie der politischen Richtungsänderung am treffendsten Ausdruck verliehen werden kann. Die Form – eben das Gesetz – steht nicht etwa *neben* dem Inhalt – die neue Zuwanderungspolitik –, sondern sie ist *Teil* desselben.

Die unter Punkt 2.1 beschriebene Gesamtstrategie für Zuwanderung und Integration wirft deshalb die Frage nach gesetzgeberischen Konsequenzen zunächst insofern auf, ob es ausreichend erscheint, die Grundelemente der neuen Politik in bestehenden Gesetzen zu verankern. Dies führt unmittelbar zum Ausländergesetz 1990, in dem die herkömmliche Ausländerpolitik hauptsächlich kodifiziert ist. Dort müsste zu aller erst angesetzt werden, wollte man sich auf eine Änderung bestehender Gesetze beschränken.

Die Kommission ist der Auffassung, dass sich das heute geltende Ausländergesetz nicht dafür eignet, ein wirklich neues Kapitel der Zuwanderungspolitik aufzuschlagen. Zum Zeitpunkt seiner Verabschiedung konnte das Ausländergesetz mit einigem Recht als zeitgemäß und „modern" erachtet werden und gegenüber dem Ausländergesetz 1965 brachte es in der Tat erhebliche Fortschritte. Bemühungen um einen besseren Ausgleich zwischen staatlichen Belangen und Einzelinteressen – letzteres insbesondere durch die Gewährung von Rechtsansprüchen – waren und sind nicht zu übersehen. Gut elf Jahre nach seinem Inkrafttreten muss jedoch auch festgestellt werden, dass sich das Ausländergesetz in der Praxis und der öffentlichen Wahrnehmung vor allem zu einem ordnungsrechtlichen Instrument entwickelt hat. Diese Funktion wird es auch behalten müssen. Zugleich aber ist damit ausgeschlossen, innerhalb des Ausländergesetzes eine überzeugende Abkehr von der vorherrschenden ordnungsrechtlichen Prägung zu vollziehen. So sehr das Ausländergesetz Anfang der neunziger Jahre die seinerzeitige (aus heutiger Sicht zaghafte) Kurskorrektur kennzeichnete, so wenig kann es den jetzt erforderlichen, tiefgreifenden Politikwechsel wiedergeben. Seine fortbestehende Bedeutung, seine Unverzichtbarkeit auf längere Zeit werden nicht in Frage gestellt – als „Gefäß" einer teilweise von Grund auf neugestalteten Zuwanderungspolitik taugt das Ausländergesetz 1990 jedoch nicht.

Konsequenterweise ist die Kommission der Ansicht, dass nur ein neues Gesetz den schon mehrfach genannten Paradigmenwechsel widerspiegeln und bewerkstelligen kann. Da Zuzug und Integration miteinander verflochten sind, ist im Folgenden von einem Zuwanderungs- und Integrationsgesetz die Rede.

Zur verfassungsrechtlichen Kompetenz des Bundesgesetzgebers

Welche Inhalte in ein (Bundes-)Zuwanderungs- und Integrationsgesetz aufgenommen werden können und welche Grenzen zu beachten sind, richtet sich nach den Kompetenzvorschriften des Grundgesetzes.

Im Bereich Zuwanderung und Integration sind vor allem drei Kompetenztitel des Bundes einschlägig, nämlich

- Art. 73 Ziff. 3 (,,... das Passwesen, die Ein- und Auswanderung...“),
- Art. 74 Abs. 1 Ziff. 4 („das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer“),
- Art. 74 Abs. 1 Ziff. 6 („die Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen“)

sowie Art. 74 Abs. 1 Ziff. 12 („das Arbeitsrecht einschließlich ... der Arbeitsvermittlung sowie die Sozialversicherung ...“), unter Umständen auch Ziff. 11 („das Recht der Wirtschaft“).

Die umfassende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für Fragen der Zuwanderung im engeren Sinne ist dabei nicht problematisch. Sie kann – ohne dass es des näheren Eingehens auf weitere Kompetenztitel bedarf – im Wesentlichen auf Art. 73 Ziff. 3 gestützt werden.

Art. 73 Ziff. 3 betrifft die „Einwanderung“. Diese wird verfassungsrechtlich verstanden als Einreise in das Bundesgebiet mit dem Ziel, dort einen Wohnsitz oder dauernden Aufenthalt zu begründen. Gesetzgebung über Einwanderung ist damit Gesetzgebung über die Entscheidung, eine solche Einreise zu gestatten. Unter die Bundeskompetenz nach Art. 73 Ziff. 3 fallen auch alle notwendigen Maßnahmen der Vorbereitung staatlicher Entscheidungen über die Zuwanderung, d.h. die Beschaffung der für diese Entscheidung notwendigen Informationen wie Arbeitsmarktdaten, Verfügbarkeit von Arbeitskräften, arbeitsmarktpolitische und demografische, aber auch gesellschaftliche Konsequenzen der Zuwanderung, sowie, sich daraus ergebend, die Fortschreibung der Planung.

Bei der Regelung der Integration könnte für die Bundeszuständigkeit Art. 74 Abs. 1 Ziff. 4 herangezogen werden, sofern unter dem Begriff „Aufenthalt“ all das verstanden wird, was bei der dauerhaften Präsenz eines Ausländers regelungsbedürftig werden kann. Die Kommission hält es jedoch für näherliegend, von einer so genannten Kompetenz kraft Sachzusammenhangs auszugehen. Diese besteht, wenn die Hauptkompetenz (d.h. die für eine dem Bund ausdrücklich zugewiesene Materie) nicht sinnvoll ausgeübt werden kann, ohne dass der Nebenbereich mitgeregelt wird.

Das Bundesverfassungsgericht lässt die Inanspruchnahme punktueller an sich den Ländern zustehender Gesetzgebungskompetenzen auch dann zu, wenn sich nur dadurch ein Gesamtkonzept verwirklichen lässt (BVerfGE 98, 265, 301 ff.). Genau dies ist bei der Umsetzung einer untereinander abgestimmten, gemeinsamen Integrationspolitik von Bund und Ländern der Fall. Diese Variante der Kompetenz kraft Sachzusammenhangs wird treffend auch als „Konzeptkompetenz“ bezeichnet. Dies bedeutet für die Regelung der Zuwanderung und der damit verbundenen Fragen der Integration, dass der Bund jedenfalls die Kompetenzen haben muss, um ein Gesamtkonzept der Regelung der Zuwanderung zu verwirklichen (für die der Bund ohnehin

weitgehende ausdrückliche Zuständigkeiten besitzt). Daraus lassen sich Kompetenzen für Planung und damit zusammenhängende Informationsbeschaffung und -verbreitung ohne weiteres begründen, aber auch solche für Regelungen, die einen gewissen Standard für die Integrationsmaßnahmen setzen, und die daher notwendig sind, um Zuwanderungskonzepte nicht ins Leere laufen zu lassen. Andererseits aber wird sich der Bund einer Regelung dort entsagen müssen, wo eindeutig ein engerer Sachzusammenhang mit Materien besteht, die den Ländern vorbehalten sind. Vor allem wird die Zuständigkeit der Länder für den Kindergarten- und den Schulbereich zu beachten sein. Insgesamt kommt es für die gesetzgeberische Umsetzung einer gesamtstaatlichen Integrationspolitik auf die enge Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Sinne eines „kooperativen Föderalismus“ an (vgl. Kap. IV.10).

Für Teilgebiete der Integration ergeben sich zahlreiche Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes aus den eingangs genannten Kompetenztiteln (z.B. Art. 74 Abs. 1 Ziff. 6 für die Förderung der Integration von Asylberechtigten und Spätaussiedlern).

Darüber hinaus kann – und sollte – der Bund nach Auffassung der Kommission die „Konzeptkompetenz“ in Anspruch nehmen (Gutachten Bothe, S. 11ff.). Aus den verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten des Bundes und der Länder, wie sie hier dargestellt worden sind, ergeben sich auch die finanziellen Verantwortungen (vgl. die Empfehlungen in Kap. IV.10).

Das neue Gesetz: Wesentliche Inhalte und konzeptionelle Grundzüge

Ein neues Gesetz stünde am Anfang, nicht am Ende eines langjährigen Umgestaltungsprozesses. Es kann nicht sofort den gesamten Bestand der auf viele Gesetze und Verordnungen verstreuten Einzelregelungen inkorporieren. Deshalb bleibt ein Zuwanderungs- und Integrationsgesetz – zunächst – „unvollkommen“. Parallel zu einem neuen Gesetz müssen Vereinfachungen, Rechtsbereinigungen und Anpassungen in vorhandenen Gesetzen stattfinden, die zum Teil noch länger Bestand haben werden. So ist das ordnungspolitisch orientierte Ausländergesetz neben einem Zuwanderungs- und Integrationsgesetz unverzichtbar.

Ein Zuwanderungs- und Integrationsgesetz und Reformen „alter“ Gesetze – beides zusammen stellt die Antwort des Gesetzgebers auf den neuen politischen Ansatz dar.

Die Kommission ist der Meinung, dass das neue Gesetz den Paradigmenwechsel formulieren und insbesondere Folgendes enthalten könnte:

- Das neue Verfahren der politischen Entscheidungsfindung (Zuwanderungsprogramm/Zuwanderungsrat).
- Die Regelung der gesamten Arbeitsmigration. In Anbetracht ihrer weitreichenden Vorschläge sieht es die Kommission nicht als sinnvoll an, Reste arbeitsaufenthaltsrechtlicher Bestimmungen andernorts beizubehalten. Insofern wäre der Gesetzesbestand also aufzulösen. Hierzu gehören § 10 AuslG, §§ 284ff SGB III, AAV, ASAV und ArGV (vgl. Kap. II.5.2).
- Die integrationspolitische Rahmensetzung. Dazu kann gezählt werden: Ausgestaltung des Erstförderungsmodells, Entwicklung und Fortschrei-

bung von Integrationskonzepten, Standardisierung der Maßnahmen, Zertifizierung der Träger von Integrationsmaßnahmen, Qualitätssicherung/Evaluation des Integrationsstandes, Kooperations- und Vernetzungsaufgaben, Integrationsforschung, Förderung von Modellvorhaben.

- Neue Behördenaufgaben, -zuständigkeiten und -strukturen (vgl. Kap. V.2.4), die sich aus den politisch-strategischen Vorgaben ableiten.

Es geht nicht nur um die Inhalte des neuen Zuwanderungs- und Integrationsgesetzes, es geht auch um seine Grundausrichtung. Nach Auffassung der Kommission sollte das Gesetz in doppelter Hinsicht offen sein:

- Dem Gesetz sollte nicht der Anspruch innewohnen, die auf unabsehbare Zeit gültige, in eine weite Zukunft vorausschauende und damit gleichsam vollkommene Handlungsanweisung des Gesetzgebers zu sein. Dem steht bereits der Erprobungsvorbehalt bei einigen der vorgeschlagenen Regelungen zur Arbeitsmigration entgegen. Darüber hinaus kann in Betracht gezogen werden, bestimmte Überprüfungsnotwendigkeiten festzuschreiben oder – weitergehend – teilweise befristete Regelungen („sunset law“) zu erlassen. Ein in dieser Weise konzipiertes Gesetz wäre das Gegenteil von Schwäche oder Unsicherheit: Einerseits würde der Paradigmenwechsel unumkehrbar gemacht, andererseits gäbe der Gesetzgeber klar zu erkennen, dass auch er Lernender ist. Damit eilt er dem sich nur allmählich vollziehenden Bewusstseinswandel nicht voraus – und gerade beim hochsensiblen Zuwanderungsthema ist das unabdingbar. Fällt der erste Schritt zu groß aus, ist der zweite gar nicht mehr möglich
- Die neue Gesetzgebung sollte letzten Endes auf die Schaffung eines „Buches“ nach dem Beispiel des Sozialgesetzbuches hinauslaufen, in das nach und nach alle Arten der Zuwanderung aufgenommen werden und in dem folglich das Ausländergesetz und alle weiteren Gesetze aufgehen. Der Kommission ist bewusst, dass sie damit mehr Vision denn aktuelle Handlungsempfehlungen ausspricht. Ein in der Ferne liegendes Ziel ist jedoch nur erreichbar, wenn es frühzeitig anvisiert wird. Die Überwindung der Rechtsaufsplitterung ist Anlass genug für eine solche Zielvorstellung.

Die Kommission empfiehlt die Schaffung eines Zuwanderungs- und Integrationsgesetzes des Bundes. Sie ist der Überzeugung, dass bestehende Gesetze sich nicht dazu eignen, den Paradigmenwechsel und die Grundentscheidungen einer neuen Zuwanderungspolitik zu verankern. Das neue Gesetz sollte u.a. die gesamte Arbeitsmigration regeln und den integrationspolitischen Rahmen setzen.

2.3 Rechtsvereinfachung

Der Kommission ist deutlich geworden, dass das bestehende Zuwanderungsrecht – vor allem das Ausländergesetz – unübersichtlich und überkompliziert ist, und dies selbst im Vergleich zu anderen Rechtsgebieten eines an komplexen Regelungen nicht gerade armen Landes wie der Bundesrepublik. Schwierigkeiten bei der Durchdringung dieser Materie haben die Kommission eine Vorstellung davon gewinnen lassen, welchen Problemen die betroffenen Ausländerinnen und Ausländer, aber auch die Gesetzesvollziehenden in den Ämtern ausgesetzt sind.

Der Paradigmenwechsel ist für die betroffenen Ausländer nur so viel wert, wie sie ihn in ihrem Alltag tatsächlich erleben. Es ist daher auch erforderlich, dass sie die Rechtsanwendung nachvollziehen und sich dadurch besser auf ein berechenbares Handeln der Ausländerbehörden einstellen können.

Aus diesen Gründen will es die Kommission nicht dabei bewenden lassen, mit ihren Vorschlägen bloß eine abermalige Veränderung des Gesetzesbestandes zu bewirken. Es geht nicht allein um neue Regeln für neue Sachverhalte. Zur Umsetzung der neuen Politik gehört auch Nacharbeit.

Nachfolgend wird als Beispiel anhand eines Modells vorgestellt, wie die hohe Anzahl der Aufenthaltstitel nach dem Ausländergesetz reduziert werden könnte. Dieser Vorschlag ist exemplarischer Natur. Die Kommission will damit den Anstoß zu einer umfassenden Vereinfachung und Bereinigung des Ausländerrechtes geben. Die damit verbundene gesetzestechnische Arbeit hat die Kommission nicht als ihre Aufgabe angesehen; sie hätte in der kurzen Zeit und in Anbetracht der zu bewältigenden Stofffülle auch nicht geleistet werden können.

Aufenthaltstitel nach geltendem Recht

Ziel der zum 1. Januar 1991 in Kraft getreten Ausländerrechtsreform war es u.a., die Integration der rechtmäßig in Deutschland lebenden Ausländer durch eine größere Sicherheit hinsichtlich ihres Aufenthaltsstatus zu erleichtern. Dieses Ziel sollte durch die Ablösung der bis dahin bestehenden Ermessensregelungen zu Gunsten von Rechtsansprüchen mit klaren Voraussetzungen erreicht werden. Zugleich diente die Neuregelung aber auch der Zuwanderungsbegrenzung, wie beispielsweise der grundsätzliche Ausschluss einer Aufenthaltsverfestigung für Ausländer zeigt, die nur zu einem vorübergehenden Zweck einreisen (z.B. Studenten und bestimmte Arten von Erwerbstätigkeit).

Die seither bestehende Rechtslage ist dadurch gekennzeichnet, dass es vier Arten konstitutiver Aufenthaltsgenehmigungen gibt (§ 5 AuslG): Aufenthaltserlaubnis, Aufenthaltsberechtigung, Aufenthaltsbewilligung und Aufenthaltsbefugnis. Daneben existieren noch die deklaratorischen Titel für Asylbewerber (Aufenthaltsgestattung) und für Unionsbürger (Aufenthaltserlaubnis-EG).

Die *Aufenthaltserlaubnis* wird zunächst befristet und bei fortgeschrittener Integration unbefristet erteilt (§§ 15 ff. AuslG). Sie dient im Konzept der Aufenthaltsverfestigung als Vorstufe für die Aufenthaltsberechtigung und ist vorgesehen für Erwerbstätigkeit, Familienzusammenführung und Wiederkehr. Für Familienangehörige und Wiederkehrer wird sie meist aufgrund eines Rechtsanspruchs und im Übrigen (bei Erfüllung konkreter rechtlicher Vorgaben) im Ermessenswege vergeben. Einen Rechtsanspruch auf eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erwerben politisch Verfolgte mit der Asylanerkennung (§ 68 AsylVfG).

Die *Aufenthaltsberechtigung* baut auf der (befristeten und unbefristeten) Aufenthaltserlaubnis auf (§ 27 AuslG). Sie ist aber auch dem Inhaber einer Aufenthaltsbefugnis zugänglich, weil dieser nach acht Jahren eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erlangen kann (§ 35 AuslG). Die Aufenthaltsberechtigung ist zeitlich und räumlich unbeschränkt, darf weder mit einer Auflage noch mit einer Bedingung versehen werden und vermittelt vor allem einen verstärkten Ausweisungsschutz.

Die *Aufenthaltsbewilligung* ist für Aufenthalte bestimmt, die nach Zweck und Dauer streng begrenzt sind, wie z.B. Touristen- und Verwandtenbesuch, Studium, Krankenbehandlung und auch bestimmte Arten von Erwerbstätigkeit (§ 28 AuslG). Die Bewilligung ist einer Verfestigung zu einem dauerhaften Aufenthalt nicht zugänglich.

Die *Aufenthaltsbefugnis* dient überwiegend humanitären Zwecken, kann aber für im Ausland lebende Ausländer auch aus völkerrechtlichen oder allgemeinen politischen Gründen erteilt werden (§§ 32, 32a AuslG). Nur anerkannten Konventionsflüchtlingen („kleines Asyl" nach § 51 Abs. 1 AuslG) steht ein Rechtsanspruch zu (§ 70 AsylVfG), sonst ist nach Ermessen zu entscheiden.

Diese Vielzahl unterschiedlichster Genehmigungsarten führt für alle Beteiligten zu Unübersichtlichkeiten und erheblichen Verständnisproblemen. Es erscheint daher zweckmäßig, die Anzahl der Genehmigungsarten zu verringern und einfacher zu strukturieren.

Neues System von Aufenthaltstiteln

Die *Aufenthaltsberechtigung* kann als besonderer Verfestigungstitel ohne weiteres aufgegeben werden. Die zeitliche Unbeschränktheit hat die Aufenthaltsberechtigung mit der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis gemein; würde sie als eigener Titel entfallen, träte die unbefristete Aufenthaltserlaubnis an ihre Stelle. Ihre speziellen Wirkungen etwa in den Bereichen Arbeit und Soziales könnten in der Weise beibehalten werden, dass sie von einer bestimmten Dauer (etwa drei oder fünf Jahre) des Besitzes der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis abhängig gemacht werden. Die Funktionen der Aufenthaltsberechtigung können somit bei überschaubarem Änderungsbedarf von der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis übernommen werden.

Verzichtbar erscheint auch die *Aufenthaltsbewilligung*. Die Differenzierung eines befristeten Aufenthaltsrechts in ein einerseits von vornherein zeitlich begrenztes (Aufenthaltsbewilligung) und ein auf Verfestigung angelegtes (befristete Aufenthaltserlaubnis) kann aufgegeben werden. Das geltende Recht zeigt bereits, dass eine klare systemkongruente Trennung nicht immer strikt eingehalten werden kann. So sieht § 4 der AAV eine Aufenthaltserlaubnis für zeitlich befristete Arbeitsaufenthalte vor. Die Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis ist für die unter diese Vorschrift fallenden Spezialitätenköche, Lehrkräfte und Lektoren ausgeschlossen. Obgleich also der Aufenthalt von vornherein zeitlich begrenzt und einer Verfestigung nicht zugänglich ist, wurde hier an Stelle einer Aufenthaltsbewilligung eine Aufenthaltserlaubnis als Aufenthaltstitel zu Grunde gelegt (Grund: Öffnung für erwünschte Rechtsfolgen wie dem Familiennachzug).

Sinnvoller erscheint es, künftig nur noch zwischen befristetem und permanentem Aufenthaltsrecht zu unterscheiden. Bezüglich der befristeten Aufenthalte kann die strenge Bindung an bestimmte Aufenthaltszwecke sowie der Ausschluss der Verfestigung oder des Familiennachzugs in den rechtlichen Regelungen festgeschrieben oder durch Nebenbestimmungen hinreichend abgesichert werden. Zudem sollte die begrifflich kaum unterscheidbare sowie im internationalen Bereich mit Übersetzungs- und daraus resultierenden Verständnisschwierigkeiten behaftete Differenzierung der Aufenthaltstitel (Aufenthaltsberechtigung, -erlaubnis, -bewilligung, -befugnis, -gestattung) zu Gunsten einer einfacheren und verständlicheren Bezeichnung aufgegeben werden.

Eine Neuordnung des Systems der Aufenthaltstitel sollte folgendermaßen ausgerichtet werden:

Tab. V.1: Vereinfachtes System von Aufenthaltstiteln

Bezeichnung des Aufenthaltstitels	Durch den Aufenthaltstitel ausgewiesenes Aufenthaltsrecht	Erfasste Zuwanderungs-gruppen	Aufenthaltstitel nach geltendem Recht
Aufenthalts-erlaubnis A	Daueraufenthalts-recht	Arbeitsmigranten (dauerhafte Zuwanderung nach dem Punktesystem und von Existenzgründern),[1] Asylberechtigte, jüdische Migranten aus der ehemaligen Sowjetunion, Kontingentflüchtlinge, Zuwanderer nach Übergang aus den Kategorien B und C (z.B. Familienangehörige, Arbeitsmigranten oder Konventionsflüchtlinge)	Aufenthaltsberechtigung, unbefristete Aufenthaltserlaubnis
Aufenthalts-erlaubnis B	Befristetes Aufenthaltsrecht[2]	Familienangehörige, Arbeitsmigranten, Studenten und Schüler, Besucher, Touristen und Geschäftsreisende	Befristete Aufenthaltserlaubnis, Aufenthaltsbewilligung
Aufenthalts-erlaubnis C	Befristetes Aufenthaltsrecht[2] aus humani-tären Gründen	Konventionsflüchtlinge („kleines Asyl"), Bürgerkriegsflüchtlinge, De-facto-Flüchtlinge,[3] soweit sie unmittelbar oder im Anschluss an eine Duldung eine Aufenthalts-befugnis erhalten haben	Aufenthaltsbefugnis
Aufenthalts-erlaubnis D	Funktionell be-schränktes Auf-enthaltsrecht für die Dauer des Asylverfahrens	Asylbewerber	Aufenthaltsgestattung

Anmerkungen:

1) Die Möglichkeit einer sofortigen dauerhaften Zuwanderung von Arbeitsmigranten besteht nach geltendem Recht nicht; die Aufnahme dieser Zuwanderungsgruppe in die Aufzählung folgt den Vorschlägen der Kommission in Kap. II.7.3–7.5.

2) Abhängig vom jeweiligen Aufenthaltsgrund kann eine Verfestigung des Aufenthalts durch Übergang in eine Daueraufenthaltsberechtigung (Aufenthaltserlaubnis A) möglich sein.

3) Als De-facto-Flüchtlinge werden hier Schutzsuchende verstanden, die keinen Asylantrag gestellt haben oder deren Antrag abgelehnt wurde, denen aber die Rückkehr in ihr Heimatland nicht zumutbar oder nicht möglich ist und die deshalb Abschiebungsschutz erhalten. Zu ihnen gehören auch Personen, deren Abschiebung Rechtsgründe (z.B. § 53 Abs. 1, 2 oder 4 AuslG) entgegenstehen.

Durch die Zusammenfassung mehrerer Zuwanderungstatbestände in einem Aufenthaltstitel sollen jedoch nicht die statusrechtlichen Unterschiede der genannten Personengruppen (mit den Folgen für Aufenthaltsverfestigung und Zugang zu weiteren Rechten) beseitigt werden.

Mit der Aufenthaltserlaubnis C soll zum Ausdruck gebracht werden, dass es sich bei der humanitären Aufnahme um einen eigenständigen und gewichtigen

Bereich handelt. Die Funktion der Aufenthaltsgestattung wird unter dem Titel Aufenthaltserlaubnis D beibehalten, da es sich hierbei um ein Aufenthaltsrecht besonderer Art handelt, das funktionell auf das Asylverfahren beschränkt ist sowie kraft Gesetz und nicht erst durch konstitutiven Akt entsteht.

Die Kommission empfiehlt, ein neues System von Aufenthaltstiteln zu schaffen. Die derzeit bestehende Zahl unterschiedlicher Genehmigungsarten sollte verringert und einfacher strukturiert werden. Zugleich sollte die begrifflich kaum unterscheidbare und im internationalen Bereich unverständliche Differenzierung (Aufenthaltsberechtigung, -erlaubnis, -bewilligung, -befugnis, -gestattung) zu Gunsten einer einfacheren Bezeichnung aufgegeben werden.

2.4 Behördenorganisation verbessern

Es gibt nicht nur eine Vielzahl von Regeln, sondern auch eine Vielzahl von Akteuren. Abhilfe kann nach Auffassung der Kommission vor allem die Einrichtung einer neuen Bundesoberbehörde schaffen – des „Bundesamtes für Zuwanderung und Integration (BZI)“. Aufgaben und Arbeitsweise dieser Behörde sollen die in der Praxis untrennbare und in der Politik sinnvollerweise vorzunehmende Verknüpfung der Bereiche Zuwanderung und Integration widerspiegeln.

Der gegenwärtige Zustand: Fragmentierung

Im Bereich Zuwanderung und Integration sind die Zuständigkeiten gegenwärtig horizontal zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sowie vertikal zwischen verschiedenen fachlich zuständigen Behörden verteilt. Die wichtigsten Akteure sind derzeit:

- *Bundesministerium des Innern (BMI):* Zuständigkeit für Ausländer- und Asylangelegenheiten, Spätaussiedler sowie das Staatsangehörigkeitsrecht. Im Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums befinden sich das BAFl und das BVA.
- *Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl):* Durchführung der Asylverfahren einschließlich Flughafenverfahren, Feststellung von zielstaatsbezogenen Abschiebungshindernissen, Informationszentrum Asyl.
- *Bundesverwaltungsamt (BVA):* Spätaussiedleraufnahme, -verteilung und -integration, Verteilung der jüdischen Zuwanderer, Ausländerzentralregister, Staatsangehörigkeitsangelegenheiten, Einbürgerungen, Aufgaben im Rahmen der Projektförderung zur Ausländerintegration.
- *Auswärtiges Amt (AA):* Durchführung der Visaverfahren über die *Auslandsvertretungen;* Erstellung von Länderanalysen zu asyl- und abschiebungsrelevanten Tatsachen in Herkunftsstaaten von Asylbewerbern („Lageberichte“) und Erteilung entsprechender Einzelauskünfte an Behörden und Gerichte.
- *Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA):* Zuständigkeit für Arbeitsmarkt und Integration (Projekte im Bereich der Ausländersozialberatung, der sprachlichen Integrationsförderung sowie der beruflichen Integration, soweit diese nicht nach den arbeitsförderungsrechtlichen Bestimmungen förderungsfähig sind).

- *Bundesanstalt für Arbeit* (Arbeitsämter, Zentralstelle für Arbeitsvermittlung/ZAV, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung/IAB): Durchführung von Arbeitsgenehmigungsverfahren, Mitwirkung im Europäischen Arbeitsvermittlungssystem EURES (European Employment Services), berufliche und sprachliche Integrationsförderung. Die Bundesanstalt für Arbeit gehört zum Geschäftsbereich des BMA.
- *Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen:* Unterstützung der Bundesregierung (in unabhängiger und beratender Funktion) bei der Weiterentwicklung der Integrations- und Ausländerpolitik sowie der Förderung des Zusammenlebens von Ausländern und Deutschen.
- *Beauftragter der Bundesregierung für Aussiedlerfragen:* Koordinierung der Maßnahmen für die Aussiedler innerhalb der Bundesregierung und Initiierung von Integrationsmaßnahmen für die Aussiedler.
- *Innenministerien der Länder* als oberste Landesbehörden für die Ausführung des Ausländerrechts.
- *Ausländerbehörden:* Generelle Zuständigkeit für den Vollzug des Ausländergesetzes und ausländerrechtlicher Bestimmungen in anderen Gesetzen, insbesondere Erteilung von Aufenthaltstiteln und Duldungen, Feststellung von inlandsbezogenen Abschiebungshindernissen, Maßnahmen der Aufenthaltsbeendigung (u.a. Abschiebung), Zustimmung zur Visumerteilung.
- *Kommunen und Kreise:* Vor allem Maßnahmen zur Integration vor Ort sowie Gewährung von Sozialhilfe und anderen Leistungen.

Dieses Geflecht an Behördenzuständigkeiten im Zuwanderungsbereich führt teilweise zu Undurchschaubarkeiten und Schwerfälligkeiten des Zugangsverfahrens, es vermindert gleichsam die Steuerungsübersicht. Verschärft wird dieser Zustand noch dadurch, dass nicht nur mehrere Behörden in ein und denselben Vorgang involviert sind, sondern auch noch parallele Genehmigungsverfahren durchgeführt werden (vgl. Kap. II.5.2). Darüber hinaus werden gegenwärtig auf Bundesebene sogar weitergehende Zuständigkeitsteilungen im Bereich der Sprachförderung erwogen.

Zuständigkeiten bündeln, Verfahren koordinieren

Zuwanderung ist eine Querschnittsaufgabe, zu der innen-, ausländer-, arbeitsmarkt- und integrationspolitische Elemente ebenso gehören wie eine außen- und europapolitische Dimension. Dies erfordert die Mitwirkung unterschiedlicher Behörden. Die verteilten Zuständigkeiten auf Bund, Länder und Gemeinden, auf Fachbehörden und rund 700 Ausländerämter haben Effizienz- und Reibungsverluste zur Folge. Sie erschweren es, ein einheitliches Gesamtkonzept für Zuwanderung und Integration zu entwickeln. Dies bedeutet nicht, dass in Zukunft eine zentrale Behörde die alleinige Zuständigkeit für den gesamten Zuwanderungskomplex erhalten soll, denn dies wäre nicht nur aus Gründen der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung problematisch, sondern würde auch den spezifischen Sachverstand einer einzelnen Behörde überfordern. Es muss aber über eine sachgerechte Bündelung von Zuständigkeiten und eine Koordinierung von Verfahren nachgedacht werden („Prozessoptimierung“). Zugleich müssen parallele Zulassungs-/Genehmigungsverfahren konsequent abgeschafft werden.

Verfahren aus einer Hand – „one stop government“

Ein modernes Zuwanderungskonzept sollte Verfahren aus einer Hand ermöglichen, bei denen der Bürger nur noch einen behördlichen Ansprechpartner hat. Verfahrenstechnisch bietet sich hier das Instrument des „Sternverfahrens“ an (Gutachten Bothe, S. 33), bei dem eine parallele Bearbeitung durch alle beteiligten Behörden erfolgt, die ihre Fachentscheidung einer verfahrensleitenden Behörde übermitteln. Aufenthaltserlaubnis, Arbeitsgenehmigung und andere behördliche Entscheidungen können so in einem einzigen Bescheid zusammengefasst werden. Nach außen tritt lediglich die verfahrensleitende Behörde in Erscheinung, der auch die Gesamtverantwortung obliegt und die in der Regel gleichsam alleiniger Ansprechpartner des Zuwanderungsbewerbers ist („one stop government“). Für noch im Ausland befindliche Zuzugswillige kommen jedoch wegen des sonst fehlenden direkten Kontakts nur die deutschen Auslandsvertretungen als Ansprechpartner in Betracht, auch wenn einer Inlandsbehörde die Funktion der verfahrensleitenden Behörde zukommt. Sie übernehmen zugleich die Beratung von Zuwanderern.

Ein neues „Bundesamt für Zuwanderung und Integration (BZI)“

Grundlage für ein neues Organisationsmodell könnte vor allem die Bündelung von zentralen Aufgaben im Bereich Zuwanderung und Integration unter dem Dach einer Bundesoberbehörde sein – dem „Bundesamt für Zuwanderung und Integration (BZI)“.

Die Ausführung der Bundesgesetze ist zwar grundsätzlich eine Aufgabe der Länder (Art. 83 GG), weswegen auch ein großer Teil der Ausführung des Ausländerrechts in den Händen der Ausländerbehörden liegt. Der Bund kann jedoch nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG für Angelegenheiten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden errichten. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Fragen der Zuwanderung aber auch – durch Inanspruchnahme der Konzeptkompetenz – für eine integrationspolitische Rahmensetzung ist bereits dargestellt worden (vgl. Kap. V.2.2). Um den Grundsatz der prinzipiellen Verwaltungskompetenz der Länder nicht auszuhöhlen, muss es sich bei den einer Bundesoberbehörde zuzuweisenden Aufgaben allerdings um solche handeln, die der Sache nach auf der Ebene des Gesamtstaates wahrgenommen werden sollten (“Erfordernis der Zentralität der Aufgabe”). Eine derartige gesamtstaatliche Bedeutung ist u.a. anzunehmen bei der Entwicklung und Fortschreibung der Elemente eines Gesamtzuwanderungskonzeptes, der damit verbundenen Datenerhebung und –verarbeitung, der damit verbundenen Öffentlichkeitsarbeit und Information sowie der für das gesamte Bundesgebiet wirkenden Entscheidung der Zulassung von Ausländern (Gutachten Bothe, S. 34).

Mit dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge und dem Bundesverwaltungsamt bestehen bereits zwei Bundesoberbehörden, bei denen die Voraussetzungen des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG bejaht wurden und die mit Aufgaben im Bereich Zuwanderung und Integration betraut sind. Eine Behörde, die Zuwanderungsentscheidungen nach Maßgabe arbeitsmarktbezogener Kriterien und der demographischen Situation fällen soll, muss in noch stärkerer Weise einen gesamtstaatlichen Sachverhalt würdigen. Eine Bundesoberbehörde mit einer solchen Aufgabe zu betrauen, drängt sich förmlich auf (Gutachten Bothe, S. 22).

In diesem Sinne sollte das künftige Verfahren der dauerhaften Zuwanderung nach dem Punktesystem und von Existenzgründern (vgl. Kap. II.7.3–7.5) einer neu zu konfigurierenden Bundesoberbehörde übertragen werden. Das Verfahren könnte folgendermaßen ausgestaltet werden: Der Zuwanderungswillige reicht seinen Antrag bei der deutschen Auslandsvertretung ein, die eine Vollständigkeitsprüfung sowie eine Prüfung der Ausschlusskriterien vornimmt und die Antragsunterlagen an das BZI im Inland weiterleitet. Dort werden sofort die Antragsdaten erfasst und Arbeitsverwaltung, Ausländerbehörde sowie sonstige Behörden/Stellen beteiligt. Parallel prüft das BZI die weiteren Voraussetzungen (Punktebewertung, Kontingentgrenzen etc.) und fertigt den Zuwanderungsbescheid. Dieser beinhaltet die arbeits- und die aufenthaltsrechtliche Genehmigung und wird über die Auslandsvertretung zugestellt (Gutachten KPMG, S. 27). Für alle nachfolgenden ausländerrechtlichen Angelegenheiten – beispielsweise Entscheidungen über aufenthaltsbeendende Maßnahmen – bleiben die Ausländerbehörden zuständig.

Die Aufgabenwahrnehmung durch das BZI soll jedoch nicht auf die künftigen Verfahren der angebotsorientierten Arbeitsmigration beschränkt bleiben. Unter Berücksichtigung des Gedankens der Prozessoptimierung durch Bündelung von Zuständigkeiten sollte das BZI alle unter Verfahrensherrschaft oder Mitwirkung des Bundes stehenden – bisher von BAFI und BVA wahrgenommenen – Verfahren der dauerhaften Zuwanderung durchführen. Hierdurch entstehen und wachsen Synergieeffekte, Know-how und Erfahrungswissen die für die Entwicklung eines ganzheitlichen Steuerungskonzeptes gebraucht werden.

Im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung müsste zudem der Aspekt der Integration einbezogen werden. Die praktische Integrationsarbeit liegt jedoch im Wesentlichen bei den Ländern und Kommunen. Insofern wäre es nicht sachgerecht, die Planung und Ausführung jeder einzelnen Maßnahme bei einer zentralen Bundesbehörde anzusiedeln. Diese könnte gleichwohl Querschnittsaufgaben wahrnehmen und damit einen gemeinsamen Rahmen sowie Mindeststandards sicherstellen. Von grundlegender Bedeutung wäre hierfür der Aufbau eines umfassenden Integrationsnetzwerkes, in das sowohl Bund, Länder und Gemeinden als auch Verbände, Kammern, Gewerkschaften etc. eingebunden werden sollten.

Von ebenso zentraler Bedeutung ist es, dass ein vollständiges, aktuelles und belastbares Zahlenwerk zur Verfügung steht, um ein Gesamtbild der Zuwanderung und damit überhaupt erst analytische Grundlagen für einen Steuerungsprozess zu gewinnen (vgl. Kap. V.3). Die erforderlichen Daten zum Zuwanderungsgeschehen müssen künftig zentral gesammelt und ausgewertet werden, damit diese Politik und Verwaltung dann als Planungs- und Entscheidungsgrundlage zur Verfügung gestellt werden können. Dies umfasst auch Informationen über die Zuwanderungsverfahren, die in der Zuständigkeit der Länder liegen.

Ein fehlendes Rückkehr-Management stellt eine Brücke zur Illegalität her. Die zügige und geregelte Rückkehr nicht aufenthaltsbefugter Personen ist daher ein wichtiges Steuerungselement der Zuwanderung – gleichsam mit einer generalpräventiven Wirkung. Hierzu fehlt derzeit eine zentrale Stelle, die Servicefunktionen für die mit Rückführungsaufgaben befassten Bundes- oder Landesbehörden anbietet und für Nichtregierungsorganisationen ein zentraler Ansprechpartner in Rückführungsfragen sein kann.

All dies lässt es sinnvoll erscheinen, eine Bundesoberbehörde zu schaffen, die ein zentralisiertes Zuwanderungs- und Rückkehr-Management unter Einschluss von Querschnittsaufgaben der Integration wahrnimmt.

Bundesanstalt für Arbeit als Leitbehörde für die nachfrageorientierte Arbeitsmigration

Bei den Verfahren der befristeten arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung bilden Fragen des Arbeitsmarktes sowie der Bewertung von beruflichen Qualifikationen den Schwerpunkt der Zulassungsentscheidung. Da es sich hierbei um nachfrageorientierte – also in der Abhängigkeit konkreter Arbeitsplatzangebote stehende – Zugangssysteme handelt, ist eine Verfahrensstruktur erforderlich, die einen direkten Dialog des Arbeitgebers mit sachkompetenten Ansprechpartnern vor Ort ermöglicht. Hierfür bietet die Arbeitsverwaltung mit ihren zahlreichen Arbeitsämtern und Geschäftsstellen die besten Voraussetzungen. Daher sollte die Verfahrenskoordinierung und auch die abschließende Entscheidung für diese Verfahren durch die Bundesanstalt für Arbeit erfolgen (vgl. Kap. II.7.10).

Beauftragte beibehalten und stärken

Die Kommission stellt klar, dass durch die administrative Bündelung von Zuwanderungs- und Integrationsaufgaben die Funktion der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen sowie für Aussiedlerfragen nicht entfallen kann. Vielmehr kommt diesen regierungsunabhängig und ressortübergreifend ausgestalteten Ämtern gerade in dem durch den beabsichtigten Paradigmenwechsel zu erwartenden Prozess von Veränderungen noch größere Bedeutung zu. Die Funktionen sollten daher nach Auffassung der Kommission gestärkt werden. Im Hinblick auf die Antidiskriminierungsrichtlinie der EU sollte der Ausländerbeauftragten ergänzend eine Ombudsfunktion im Bereich der Antidiskriminierung übertragen werden.

Ebenso sollte die Stellung der 13 Ausländerbeauftragten auf Länderebene und der rund 200 Ausländerbeauftragten auf kommunaler Ebene, die seit vielen Jahren eine wichtige Säule in der Integrationsarbeit bilden, gefestigt werden.

Gegen die vorgeschlagene neue Organisationsstruktur wurde in der Kommission geltend gemacht, dass die Kriterien der Kompetenzabgrenzung zwischen dem Bundesamt für Zuwanderung und Integration, der Bundesanstalt für Arbeit und den Ausländerbehörden unklar seien und die Gefahr eines Kompetenzwirrwarrs bestehe. Insbesondere die Betrauung zweier selbständiger Bundesoberbehörden mit ausländerrechtlichen Entscheidungen und die Reduzierung der Funktion der Ausländerbehörden auf die Gewährleistung der „Sicherheit und Ordnung“ sei weder praktikabel noch mit verfassungsrechtlichen Grundsätzen über eine klare Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern in Einklang zu bringen. Denkbar sei allenfalls eine Übertragung erweiterter Kompetenzen an das BAFl im Bereich Zuwanderung und Integration, wobei eine Verschränkung von Entscheidungsbefugnissen des Bundesamts und der Ausländerbehörden der Länder nicht zulässig sei.

Die Kommission schließt sich diesen Bedenken nicht an. Sie ist der Auffassung, dass die Aufteilung der Zuständigkeiten für ein neues Bundesamt für Zuwanderung und Integration einerseits und der Bundesanstalt für Arbeit andererseits sich aus der Unterschiedlichkeit der übertragenen Aufgaben ergibt und dass im Übrigen die Festlegung von Details der künftigen Organisationsstrukturen nicht in ihren Aufgabenbereich fällt.

Aufgaben und Zuordnung eines neuen Bundesamtes für Zuwanderung und Integration

Als mögliche Aufgabenfelder eines neuen Bundesamtes für Zuwanderung und Integration (BZI) kommen vor allem in Betracht:

- Einrichtung einer Geschäftsstelle des unabhängigen Zuwanderungsrates beim BZI. Das BZI arbeitet dem Zuwanderungsrat zu – dabei leistet es insbesondere konzeptionelle Vorarbeiten zu den Empfehlungen für das jährliche Zuwanderungsprogramm – und ist bei der Erfüllung seiner Aufgaben ständiger Ansprechpartner.
- Durchführung des künftigen Verfahrens der auf Dauer angelegten Zuwanderung über das Punktesystem sowie von Existenzgründern, des Asylverfahrens und des Verfahrens der Spätaussiedleraufnahme; Koordinierungs- und Verteilungsfunktion im Rahmen der Aufnahme jüdischer Migranten aus der ehemaligen Sowjetunion sowie von Bürgerkriegs- und Kontingentflüchtlingen.
- Wahrnehmung von Aufgaben im Rahmen der Integration, die dem Bund durch integrationspolitische Rahmensetzung in einem Zuwanderungs- und Integrationsgesetz zugewiesen werden (vgl. Kap. V.2.2).
- Bündelung der gesamten Datenbasis in den Bereichen Zuwanderung und Integration (vgl. die Vorschläge zur statistischen Erfassung der Zuwanderung in Kap. V.3). Das BZI wird die benötigten Daten sammeln und aufbereiten. Hierzu sollte dem BZI das derzeit vom Bundesverwaltungsamt geführte Ausländerzentralregister übertragen werden, da es als Datenbasis zentrale Bedeutung für den gesamten Bereich der Zuwanderung hat.
- Aufbau und Durchführung eines zentralisierten Rückkehr-Managements für ausreisepflichtige Personen. Das BZI ist hier einerseits Beratungsstelle für freiwillige Rückkehrer. Zum anderen ist es Servicestelle für die mit Rückführungsaufgaben befassten Bundes- oder Landesbehörden und zentraler Ansprechpartner für Nichtregierungsorganisationen in Rückführungsfragen (vgl. Kap. III.1.6).
- Entwicklung von Konzepten zur Verbesserung der Verwaltungsabläufe im gesamten Zuwanderungsverfahren unter umfassender Nutzung der Informationstechnologie. Ein zukunftsweisendes Beispiel ist die im BAFl geplante Einführung der elektronischen Asylakte, die sich als technisches System zur Ausweitung auf den Gesamtbereich Zuwanderung und Integration empfehlen könnte („elektronische Ausländerakte“).

Das BZI sollte – entsprechend seiner zentralen Kompetenz für Zuwanderungsfragen – dem Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums angehören. Vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslage ist nicht an den Aufbau einer völlig neuen Behörde zu denken. Vielmehr müssen die vorhandenen institutionellen und personellen Ressourcen genutzt werden. Insofern hält es die Kommission für denkbar, eine bestehende Behörde durch Umgestaltung zu einem Bundesamt für Zuwanderung und Integration fortzuentwickeln. Als bereits mit Teilaufgaben aus dem Zuwanderungsspektrum im Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums befasste Bundesbehörden ist hier an das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge und das Bundesverwaltungsamt zu denken.

Wenngleich das BVA durch das Aussiedleraufnahmeverfahren über Erfahrungen in einem kontingent-gesteuerten Zugangsverfahren sowie in der Wahrnehmung von Integrationsaufgaben verfügt, spricht doch seine höchst heterogene Aufgabenvielfalt gegen eine Umgestaltung im vorbeschriebenen Sinne. Das BAFI ist hingegen ausschließlich auf den Zuwanderungsbereich ausgerichtet und mit dem Asylverfahren bereits für einen zentral organisierten sowie quantitativ bedeutsamen Teil der Zuwanderung zuständig. Es besitzt damit die notwendigen Kenntnisse und Erfahrungen, um auch andere Bereiche der Zuwanderung zentral zu organisieren. Dabei verfügt das BAFI – im Gegensatz zum BVA – mit seinen Außenstellen über eine umfassende Infrastruktur in allen Bundesländern. Zugleich bestehen etablierte Beziehungen zu wesentlichen Behörden (u.a. Ausländerbehörden, Auslandsvertretungen, Bundesgrenzschutz) und Institutionen (u.a. Flüchtlingsorganisationen, UNHCR, Fürsorgeverbände) im Bereich der Zuwanderung. Insgesamt spricht die Mehrzahl der Gründe dafür, dem BAFI die Funktion einer zentralen Bundesoberbehörde im Bereich Zuwanderung und Integration zu übertragen.

Bundesforschungsinstitut

Um den notwendigen Informationsaustausch zwischen Wissenschaft, Verwaltung und Politik herzustellen, soll ein Bundesforschungsinstitut für Zuwanderung und Integration eingerichtet werden (Gutachten Bade, S. 32). Es sollte dem BZI zugeordnet werden, aber unabhängig ausgestaltet sein.

Das Bundesforschungsinstitut hat in erster Linie die Aufgabe, eine Koordination der außerhalb des Instituts geleisteten Forschungsarbeit zu bewirken und festzustellen, wo es Forschungsbedarf im Bereich Migration und Integration gibt. Dazu soll es die verschiedenen Forschungsdisziplinen und ihre Ergebnisse zusammenführen und aufbereiten. Soweit Defizite festgestellt werden, können Forschungsprojekte angestoßen und in Einzelfällen auch eigene Forschungsprojekte durchgeführt werden.

Entsprechend der Empfehlungen zur statistischen Erfassung der Zuwanderung (vgl. Kap. V.3) soll das Institut zudem die Bündelung und Aufbereitung der Datenbasis beim BZI wissenschaftlich begleiten („Begleitforschung“). Dabei sollen vor allem analytische Aussagen für die Steuerung der Zuwanderung gewonnen und die Gestaltungskonzepte im Sinne eines Monitoring auf ihre Tragfähigkeit geprüft werden.

Die Kommission empfiehlt, dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge eine Bündelungsfunktion im Bereich Zuwanderung und Integration zu übertragen. Als neues „Bundesamt für Zuwanderung und Integration (BZI)“ soll es alle in der Zuständigkeit des Bundes stehenden Verfahren der dauerhaften Zuwanderung durchführen. Es soll Koordinierungsaufgaben im Bereich der Integration wahrnehmen, Daten sammeln und auswerten, ein effektives Rückkehr-Management aufbauen und dem Zuwanderungsrat zuarbeiten.

Dem BZI wird ein neu zu errichtendes unabhängiges Bundesforschungsinstitut angegliedert, das vor allem eine koordinierende Funktion im Forschungsbereich Migration und Integration wahrnehmen soll.

Für den Bereich der arbeitsmarktorientierten befristeten Zuwanderung kommt der Bundesanstalt für Arbeit die Funktion der verfahrensleitenden Behörde zu.

3 Daten, Fakten, Transparenz

Die Kommission ist im Verlauf ihrer Arbeit immer wieder an Grenzen der Durchschaubarkeit gestoßen. Als besonders hinderlich hat sie es empfunden, dass Unzulänglichkeiten in den Migrationsstatistiken keine zweifelsfreie Beurteilung des gesamten Zuwanderungsgeschehens erlauben. Zwar reicht die vorhandene Datenbasis aus, um Handlungsbedarf zu erkennen und daraus Änderungsvorschläge abzuleiten, doch bleibt ein mehr oder weniger großer Rest an Ungewissheit.

Ohne umfängliche und belastbare Daten fehlt auch die Grundlage dafür, eine auf Fakten beruhende sachliche Diskussion um Zuwanderungsfragen zu führen. Beleg dafür sind die in der bisherigen Zuwanderungsdebatte zu bestimmten Fragestellungen wahrzunehmenden widersprüchlichen Aussagen und Bewertungen, beispielsweise zu Anerkennungs- und Schutzquoten im Asylbereich oder zu Nachzugspotenzialen infolge der EU-Familienzusammenführungsrichtlinie.

Die Kommission hält es daher für geboten, aufzuzeigen, welche Mängel die Migrationsstatistiken aufweisen und wie sie behoben werden sollten.

Die amtliche Wanderungsstatistik

Die amtliche Zu- und Fortzugsstatistik wird vom Statistischen Bundesamt geführt. Sie weist die Zahl der jährlichen Wanderungen zwischen Deutschland und dem Ausland aus und lässt Aussagen zur Geschlechts- und Altersstruktur sowie zu den Herkunfts- und Zielländern zu. Erhebungsgrundlage sind die An- und Abmeldungen, die aufgrund des Melderechtsrahmengesetzes in Verbindung mit den jeweiligen Meldegesetzen der Länder beim Bezug sowie beim Auszug aus einer Wohnung vorgenommen werden müssen. Erfasst werden grundsätzlich alle grenzüberschreitenden Wohnungswechsel, getrennt nach Deutschen und Ausländern. Ausländische Gäste, die in einer Beherbergungsstätte (Hotel, Pension etc.) wohnen, sind regelmäßig von der Meldepflicht befreit, sofern der Aufenthalt zwei Monate nicht überschreitet. Sie gehen in die Wanderungsstatistik nicht ein. Dies gilt jedoch nur teilweise für ausländische Besucher, die privat in einer Übergangswohnung oder bei Verwandten bzw. Bekannten wohnen. Nach den landesrechtlich erheblich differierenden Regelungen werden hier einerseits Ausnahmen von der Meldepflicht bei bis zu ein- oder auch zweimonatigem Aufenthalt zugestanden, in anderen Bundesländern gilt hingegen strikte Meldepflicht. Saisonarbeitskräfte mit ebenfalls nur vorübergehendem (bis zu drei Monate) Aufenthalt und Wohnsitz in Deutschland unterliegen regelmäßig der Meldepflicht.

Defizite der bestehenden statistischen Erhebung:

- Die Nachhaltigkeit der Migration wird nicht erfasst. Aufenthalte von Saisonarbeitnehmern, Austauschstudenten, Gastwissenschaftern und (wenngleich die Meldepflicht hier in der Praxis weitgehend leer läuft) jedenfalls zum Teil auch Personen mit kurzfristiger Anwesenheit aufgrund von Besuchs- und Touristenvisa fließen ebenso in die Wanderungsstatistik ein wie auf längere Zeiträume oder auf Dauer angelegte Zuwanderungen.

- Aufgrund der unterschiedlichen landesrechtlichen Regelungen zur Meldepflicht, die teilweise nicht einmal kurzfristige Besuchsaufenthalte ausnehmen, bestehen differente Erhebungsgrundlagen.
- Durch die Einbeziehung kurzfristiger Aufenthalte werden räumliche Bewegungen ausgewiesen, die eigentlich nicht als Migration im engeren Sinne bezeichnet werden können. Hierdurch wird eine falsche Dimension der Migration vermittelt. In den Statistiken einiger anderer Länder wird das Element einer gewissen Dauerhaftigkeit vorausgesetzt. Die von den Vereinten Nationen aufgestellten Empfehlungen zur Klassifikation der Wanderungsströme differenziert zwischen „long-term migrants“ (beabsichtigte Aufenthaltsdauer mindestens ein Jahr) und „short-term migrants“ (Aufenthaltsdauer weniger als ein Jahr, aber mindestens drei Monate).
- Die melderechtliche Erfassung ist hinsichtlich der einzelnen Zuwanderungsgruppen nicht aussagefähig, da der Zweck der Zuwanderung (Familienzusammenführung, Aufnahme einer unselbständigen Erwerbstätigkeit etc.) nicht erhoben wird.
- Bedingt durch das Erhebungskriterium der melderechtlich relevanten Umzüge ist die Zahl der Wanderungsfälle größer als die Zahl der in dem betreffenden Jahr gewanderten Personen. Dies folgt daraus, dass Personen, die mehrfach im Laufe eines Jahres einen grenzüberschreitenden Wohnungswechsel vornehmen, auch mehrfach für die Wanderungsstatistik registriert werden.
- Spätaussiedler werden durch die Wanderungsstatistik zwar erfasst. Allerdings sind sie in der Gesamtzahl der Zu- und Fortzüge von Deutschen enthalten und werden nicht gesondert ausgewiesen.

Die amtliche Statistik über den Ausländerbestand

Aus dem Datenbestand des Ausländerzentralregisters werden verschiedene Statistiken über Ausländer abgeleitet. Sie basieren auf den personenbezogenen Erhebungen der Ausländerbehörden, die von dort an das Bundesverwaltungsamt als Registerbehörde geliefert werden. Grundsätzlich werden alle Ausländer, die sich drei Monate oder länger in Deutschland aufhalten, im AZR erfasst. Dadurch sind Personen ausgenommen, die etwa als Tourist, Besucher, Geschäftsreisende oder Saisonarbeitnehmer lediglich für einen kurzfristigen Aufenthalt nach Deutschland kommen.

Im Rahmen der zu bestimmten Stichtagen erfolgenden AZR-Bestandsauswertung werden der Ausländerbestand (Anzahl der Ausländer) und der Ausländeranteil an der gesamten Wohnbevölkerung (Ausländerquote) statistisch aufbereitet sowie der Aufenthaltsstatus und die Herkunftsländer der ausländischen Wohnbevölkerung abgebildet. Der Ausländerbestand zum 31. Dezember wird durch das Statistische Bundesamt fortlaufend als amtliche Bundesstatistik geführt (vgl. § 23 AZRG).

Defizite dieser statistischen Erhebung:

- Im Rahmen der AZR-Bestandsauswertung wird zwar der jeweils aktuelle Aufenthaltsstatus ausgewiesen, nicht aber, aus welchem Rechtsgrund die Aufenthaltsgenehmigungen erteilt oder Duldungen gewährt wurden. Dies lässt keinerlei Differenzierungen über den Zweck des Aufenthalts zu, so dass auch quantitative Aussagen über einzelne Zuwanderungsgruppen nicht getroffen werden können.

- Der Speichersachverhalt „Aufenthaltsstatus“ wird im AZR laufend aktualisiert (also überschrieben), so dass dort lediglich der letztgültige Aufenthaltsstatus ausgewiesen werden kann. Damit ist keine Verlaufsstatistik möglich, die beispielsweise Auskunft darüber gibt, aus welchen Gründen und in welchem Umfang ein Wechsel von einem temporären in einen dauerhaften Aufenthaltsstatus erfolgt.
- Es ist darauf hinzuweisen, dass diese Statistiken insoweit eine systembedingte Fehlerquote aufweisen, als es rück- oder weiterwandernde Ausländer zum Teil unterlassen, sich amtlich abzumelden. So betrug die Differenz zwischen den AZR-Bestandszahlen und dem Ergebnis der letzten westdeutschen Volkszählung im Jahr 1987 rund 400 000 Personen, was im Wesentlichen wohl auf diesen Umstand zurückzuführen sein dürfte. Die Zahl der legal in Deutschland lebenden Ausländer wird in Höhe dieser Fehlerquote überschätzt.
- Aus den Ausländerbestandszahlen lassen sich auch keine genauen Rückschlüsse auf die erfolgte Gesamtmigration ziehen, da die Spätaussiedler nach ihrem Zuzug in den amtlichen Statistiken als Deutsche geführt werden und damit unberücksichtigt bleiben. Folglich kann auch – mangels Kenntnis über erfolgte Aus- oder Rückwanderungen – der Gesamtbestand der aktuell noch in Deutschland lebenden Aussiedler und Spätaussiedler nicht nachgewiesen werden.
- Ein ähnliches Problem besteht bei anderen in Deutschland eingebürgerten Personen. Auch über sie vermag die amtliche Statistik (außer der jährlichen Zahl der Einbürgerungen, der jeweiligen Rechtsgrundlage und der bisherigen Staatsbürgerschaft) keine Aussagen zu treffen.

Geschäftsstatistiken über einzelne Zuwanderungsgruppen

Darüber hinaus werden von den im Rahmen der Zugangsentscheidung (mit-)wirkenden Behörden Geschäftsstatistiken über einzelne Zuwanderungsgruppen geführt. Sie dienen in der Regel als Grundlage für (behördeninterne) organisatorische bzw. verfahrensgestaltende Überlegungen, werden aber teilweise – je nach Verfügbarkeit und Aussagekraft – auch als Datenbasis für die politischen Entscheidungsträger sowie zur Information einer breiteren Öffentlichkeit verwendet. Bedingt durch unterschiedliche Behördenzuständigkeiten und die Verschiedenheit der ihnen zugrunde liegenden Primärzwecke werden die vorhandenen Statistiken nicht nach einheitlichen Standards geführt.

Das *Asylverfahren* wird gegenwärtig auf der Ebene des Verwaltungsverfahrens durch das BAFl umfassend abgebildet. Die Erfassung späterer Verfahrensabschnitte (Gerichtsverfahren, Rückführung) sowie von Schutzbegehren außerhalb des Asylverfahrens ist dagegen unzureichend. Dementsprechend existiert auch keine offizielle Gesamtstatistik, die alle unanfechtbaren Asylentscheidungen (nach BAFl- und Gerichtsverfahren) enthält. Ebenso ist keine Aussage über die Zahl der abgelehnten und das Land wieder verlassenden Asylbewerber möglich. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass zwangsweise Rückführungen vom Bundesgrenzschutz nur im Rahmen einer Gesamtstatistik erfasst werden, in der nicht nach abgelehnten Asylbewerbern und anderen Kategorien (z.B. Illegale, Straftäter) unterschieden wird und die zudem von den Ländern in eigener Regie durchgeführte Rückführungen nicht ausweist. Schließlich gibt es auch keine Erhebungen zur Zahl der freiwillig Ausgereisten.

Eine Erfassung von *Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen* erfolgt nur, soweit diese im geordneten Verfahren nach § 32 a AuslG aufgenommen werden. Dies betraf in den vergangenen Jahren jedoch nur einen kleinen Teil der tatsächlichen Bürgerkriegsflüchtlinge. Der Großteil von ihnen beantragte Asyl (Kosovaren) oder eine Duldung bzw. Aufenthaltsbefugnis (Bosnier) und wurde entsprechend registriert. Soweit den bosnischen Flüchtlingen Duldungen oder Aufenthaltsbefugnisse erteilt wurden, ist eine bundesweite statistische Erfassung jedoch daran gescheitert, dass die Ausländerbehörden die erforderlichen Daten nicht oder nur unzureichend an den Bund übermittelten, obwohl dies in Bund-Länder-Besprechungen vereinbart worden war. Aus diesem Grund konnten keine genauen Angaben über die Zahl aktuell anwesender Bürgerkriegsflüchtlinge bzw. über bereits erfolgte Ausreisen gemacht werden.

Der *Familiennachzug* wird zahlenmäßig erst seit 1996 und lediglich über die Visastatistik des Auswärtigen Amtes erfasst, also nur in jenen Fällen, in denen ein Antrag auf Familiennachzug vor der Einreise von einer deutschen Auslandsvertretung genehmigt wurde. Die aufgrund der Ausnahmeregelung in § 9 Abs. 2 DV AuslG nach der Einreise von den Ausländerbehörden genehmigten Aufenthalte bleiben hingegen unberücksichtigt. Wenngleich sich darunter auch Personen befinden, die sich bereits rechtmäßig oder geduldet in Deutschland aufgehalten haben (in diesem Fall ist der Zuzug bereits anderweitig erfasst und findet nur ein Wechsel des Aufenthaltsgrundes statt), so dürfte doch ein beachtlicher Anteil unmittelbar aus Gründen des Familiennachzugs eingereist sein. Darüber hinaus werden in der Visastatistik auch nicht alle Sachverhalte abgebildet, da diese nur Ehegatten und minderjährige Kinder ausweist, nicht aber die sonstigen Familienangehörigen (vgl. Kap. III.4). Zahlen über die Abwanderung (Rück- und Weiterwanderung) existieren nicht. Insgesamt bestehen erhebliche Defizite in der statistischen Erfassung des Familiennachzugs.

Die *Arbeitsmigranten* werden in aufenthaltsrechtlicher Hinsicht nicht eigenständig erfasst, da diesbezüglich keine gesonderte Visastatistik geführt wird. Es erfolgt zwar eine Registrierung der neu erteilten Arbeitserlaubnisse durch die Bundesanstalt für Arbeit, die auf Basis dieses Zahlenmaterials eine Statistik über „Eingereiste ausländische Arbeitnehmer nach Nationalitäten“ aufbereitet. Hierdurch kann aber nur annähernd die ungefähre Größenordnung der jährlichen Zuwanderung abgeleitet werden, da die Zahl der Fälle, in denen eine arbeitsgenehmigungsfreie Beschäftigung aufgenommen wird, nicht festgehalten wird. Hinsichtlich der selbständig Erwerbstätigen existieren ebenfalls keinerlei zahlenmäßige Feststellungen.

Aufgrund der Kontingentierung des *Spätaussiedlerzuzugs* wird eine genaue personenbezogene Erfassung der Zuwanderung vorgenommen. Diese erfolgt durch das für die Aufnahmeverfahren zuständige Bundesverwaltungsamt. Die im geordneten Aufnahmeverfahren nach Deutschland kommenden *jüdischen Zuwanderer* aus der ehemaligen Sowjetunion und ihren Nachfolgestaaten werden ebenfalls durch das Bundesverwaltungsamt erfasst, da von dort die Verteilung auf die Bundesländer vorgenommen wird. Infolge der personenbezogenen Registrierung der einreisenden Personen können die jährlichen Zugangszahlen festgestellt werden. Die Abwanderung wird weder bei Spätaussiedlern noch bei jüdischen Zuwanderern statistisch erhoben.

Die *EU-Binnenmigration* (verstanden als die EU-Binnen- oder Außengrenzen überschreitende Zu- bzw. Abwanderung von Bürgern der anderen EU-Mit-

gliedstaaten nach bzw. von Deutschland) wird in den amtlichen Statistiken nicht gesondert ausgewiesen. Sie wird in Geschäftsstatistiken jedoch insoweit besonders aufbereitet, als sowohl die Zu- und Fortzugsstatistik wie auch die Statistik über den Ausländerbestand nach EU-zugehörigen Herkunfts- und Zielländern analysiert wird.

Inkongruenz zwischen amtlicher Wanderungsstatistik und Geschäftsstatistiken

Addiert man die sich aus diesen Statistiken für die einzelnen Migrantengruppen ergebenden Zugangszahlen und vergleicht sie mit der amtlichen Zuzugsstatistik, so sind widersprüchliche Ergebnisse festzustellen. (Der Vergleich bezieht sich ausschließlich auf ausländische Zuwanderer. Der Spätaussiedlerzuzug bleibt außer Betracht, da dieser in der Zuzugsstatistik nicht gesondert ausgewiesen wird und daher auch nicht mit der Spätaussiedlerstatistik abgeglichen werden kann). Für das Jahr 1998 ergibt sich beispielsweise ein Wert von 592 233 zugewanderten Personen (Asylbewerber: 98 644, Familiennachzug: 62 992, Arbeitsmigration: 275 534, jüdische Zuwanderer: 17 788, EU-Binnenmigration: 137 275). Dem steht ein Wert aus der amtlichen Zuzugsstatistik von 605 500 ausländischen Personen gegenüber.

Diese Werte scheinen zwar nahezu übereinstimmend. Es ist aber zu berücksichtigen, dass der Familiennachzug durch die Visastatistik nur defizitär erfasst wird und tatsächlich wesentlich höher liegen dürfte. Darüber hinaus sind kleinere Migrantengruppen (z.B. Studenten), für die keine Sonderstatistik geführt wird, nicht einbezogen. Zudem müsste noch eine Bereinigung um die kurzfristigen touristischen und Besuchsaufenthalte durchgeführt werden, soweit diese in die Zuzugsstatistik (und nur in diese) einfließen. Im Ergebnis ergibt sich dadurch nach den Einzelstatistiken der Zuwanderungsgruppen ein höherer Zugangswert, als ihn die Zuzugsstatistik ausweist – ein weiteres Indiz für die methodischen Schwächen der aktuellen statistischen Erhebungen.

Notwendigkeit einer europäischen Harmonisierung

Bei der Erhebung migrationsrelevanter Daten darf der europäische Konnex nicht außer Acht gelassen werden. Im Zusammenhang mit der fortschreitenden Vergemeinschaftung entstehen zunehmend Interdependenzen, die eine möglichst weitgehende europaweite Harmonisierung der statistischen Erhebungen geboten erscheinen lassen. Es sollte daher im Bereich der Migrationsstatistiken ein möglichst einheitlicher europäischer Standard geschaffen werden.

Empfehlungen der Kommission

Zur Steuerung von Zuwanderung, Einschätzung bestehender Regelungen und Maßnahmen sowie für die Planung und Bereitstellung der zur Integration notwendigen Ressourcen sind verlässliche Daten über das Migrationsgeschehen unabdingbar. Ohne genaues Wissen um die Wanderungsbewegungen bleibt jeder Ansatz für eine Steuerung des Zuwanderungsgeschehens unvollkommen, da Veränderungen nur unzureichend und nicht schnell genug wahrgenommen werden können. Erst die Kenntnis der relevanten Daten eröffnet die Möglichkeit, tatsächliche Migrationsströme in ihrer Größenordnung zu erkennen und schafft die für eine problem- und zielorientierte Politik unentbehrliche Handlungsgrundlage.

Die gegenwärtige statistische Erfassung grenzüberschreitender Wanderungsbewegungen und der eingewanderten Bevölkerung in ihrer Gesamtheit wird diesen Anforderungen nicht gerecht. Sie ist lückenhaft; bestehende Statistiken erfassen jeweils nur Teilaspekte des Zuwanderungsgeschehens bzw. nur Teile der im Ausland geborenen Population und sind auch nicht aufeinander abgestimmt. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Kommission:

In Anbetracht der Vielzahl widersprüchlicher Aussagen und Bewertungen, u.a. zu Anerkennungs- und Schutzquoten, ist im Asylbereich die umgehende Erstellung folgender Statistiken dringend erforderlich:

- **eine *Gesamtentscheidungsstatistik,* die sowohl die Entscheidungen des BAFl als auch die Gerichtsentscheidungen enthält und aus der – bezogen auf einen bestimmten Zeitraum (halbjährlich oder jährlich) – die Gesamtanerkennungsquote sowie die Verfahrensdauern abgeleitet werden können;**
- **eine *Kohortenstatistik*, die personenbezogen den Zeitraum von der Antragstellung des Asylbewerbers bis zur Gewährung einer Aufenthaltsmöglichkeit respektive der Ausreise umfasst. Hierdurch könnte bezogen auf alle in einem bestimmten Jahr eingegangenen Asylanträge u.a. der Verfahrensausgang und damit die Anerkennungsquote festgestellt werden.**

Weiterhin wäre im Rahmen künftiger statistischer Erhebungen des Zuwanderungs- und Integrationsgeschehens wünschenswert, dass

- **im Rahmen der *Zu- und Fortzugsstatistik* die Nachhaltigkeit der Migration erfasst wird und hierzu kurzfristige Aufenthalte mit einer Gesamtdauer unter drei Monaten (etwa touristische, Geschäfts- und Besuchsaufenthalte sowie Aufenthalte von Saisonarbeitnehmern) nicht mehr in die Wanderungsstatistik einfließen.**
- **eine *Gesamtmigrationsstatistik* geschaffen wird, die nach den einzelnen Zuwanderungsgruppen differenziert.**
- **eine *Begleitforschung* eingerichtet wird, durch die aus den statistischen Erhebungen analytische Aussagen für die Steuerung der Zuwanderung gewonnen werden. Hierzu sollten die statistischen Daten auch allgemein für wissenschaftliche Zwecke verfügbar gemacht werden. Als festes Element sollte ein Monitoring (als Evaluations- und Prognoseinstrument) vorgesehen werden. Entsprechend dem hier vorgeschlagenen organisatorischen Konzept könnte diese Begleitforschung institutionell einem neu einzurichtenden Bundesforschungsinstitut für Migration und Integration übertragen werden (vgl. Kap. V.2.4).**
- **die Schul- und Bildungssituation von Aussiedler- und Ausländerkindern besser erfasst wird; dabei sollte ins-**

besondere das Phänomen der Pendlermigration, die zu häufigen Brüchen in der Bildungskarriere führt, genauer erfasst und untersucht werden.

- **für Zwecke des Monitorings und der Forschung eine auf Stichprobenerhebung basierende *Verlaufsstatistik* entwickelt wird, die – soweit dies mit den datenschutzrechtlichen Belangen vereinbar ist – Auskunft über Verbleib, Statuswechsel und Abwanderung (Rück- und Weiterwanderung) differenziert nach dem Grund des Aufenthalts geben kann. Diese könnte gegebenenfalls auch um demografisch, ökonomisch und soziologisch relevante personenbezogene Informationen wie Bildungsabschlüsse, Beschäftigungsstatus, Familienstand, Kinderzahl etc. ergänzt werden.**
- **im Kontext zunehmender Interdependenz und fortschreitender Vergemeinschaftung ein *einheitlicher europäischer Standard* im Bereich der Migrationsstatistiken in Aussicht genommen wird, der eine Vergleichbarkeit der von den Mitgliedstaaten geführten Statistiken erhöht.**

Anhang

1 Zur Arbeit der Kommission

Im Sommer 2000 hat der Bundesminister des Innern die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ eingesetzt und ihre Mitglieder berufen. Der Kommission wurde der Auftrag erteilt, konkrete Empfehlungen für eine zukünftige Zuwanderungspolitik zu erarbeiten.

Am 12. September 2000 hat sich die Kommission konstituiert, am 27. Juni 2001 hat sie ihre letzte Sitzung abgehalten. In diesem Dreivierteljahr hat die Kommission ein sehr dichtes Arbeitsprogramm ausgeführt:

- Kurz nach Aufnahme ihrer Tätigkeit wurde die Kommission vom Bundespräsidenten zu einem Informationsgespräch empfangen.
- In 14 ein- und zweitägigen Plenarsitzungen fanden Beratungen und Anhörungen statt. Das Spektrum der Gäste reichte von Fachleuten unterschiedlichster Disziplinen über Experten aus sogenannten klassischen Einwanderungsländern bis zu politischen Entscheidungsträgern.
- Zur Jahreswende wurden aus der Mitte der Kommission drei Arbeitsgruppen gebildet, die zwischen den Plenarsitzungen insgesamt 30 Mal getagt und weitere Anhörungen durchgeführt haben.
- Mit Herrn Bundesminister Otto Schily gab es Anfang des Jahres einen Meinungsaustausch.
- Am 31. Januar 2001 traf sich die Kommission mit Ausländerbeauftragten der Länder zu einem Kolloquium. Am 26. und 27. April 2001 fand eine Anhörung gesellschaftlicher Gruppen statt. Ebenfalls außerhalb von Sitzungen kamen Kommissionsmitglieder mit Wissenschaftlern zu Fachgesprächen zusammen. Einige Kommissionsmitglieder haben mit der Präsidentin und mehreren Richtern des Bundesverfassungsgerichtes ein Rechtsgespräch geführt.
- Zur Meinungsbildung haben zusätzlich zu den Anhörungen zahlreiche Stellungnahmen und Expertisen aus dem staatlichen und dem nichtstaatlichen Bereich beigetragen. Externen Sachverstand hat die Kommission nicht zuletzt durch Gutachten beigezogen, die von ihr in Auftrag gegeben wurden.

Die Kommission dankt der Geschäftsstelle für ihre Unterstützung. Ihr Dank gilt auch Dr. Günter Renner, Vorsitzender Richter am Hessischen Verwaltungsgerichtshof, und Prof. Dr. Werner Jann, Universität Potsdam; sie haben die Kommission über einen längeren Zeitraum beraten.

2 Von der Kommission angehörte Persönlichkeiten

Roberto Alborino
Deutscher Caritasverband

Dr. Ralf Alleweldt
Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder)

Heinrich Alt
Vizepräsident der Bundesanstalt für Arbeit

Hannelore Altmann
Zentrale Wohlfahrtsstelle der Juden

Wolfgang Barth
Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt

Klaus-Dieter Bastin
Abteilungsleiter in der Hauptgeschäftsstelle des Diakonischen Werkes der EKD

Dr. Harald Bauer
Senior Consultant bei der KPMG Consulting AG, Berlin

Dr. Thomas Bauer
Institut Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn

Marieluise Beck, MdB
Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen

Hans R. Beckers
Stellvertretender Leiter der Verbindungsstelle der Internationalen Organisation für Migration (IOM)

Dr. Günther Beckstein, MdL
Staatsminister des Innern des Freistaates Bayern

Dr. Dagmar Beer-Kern
Referentin bei der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen

Dr. Fritz Behrens, MdL
Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen

Thomas Binder
Referent im Bundesministerium des Innern

Prof. Dr. Herwig Birg
Universität Bielefeld

Klaus Blumentritt
Bundesbeauftragter für Asylangelegenheiten

Dr. Christian Bode
Generalsekretär beim Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD)

Dr. Holger Bonin
Institut Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn

Gustaaf Borchardt
Leiter der Direktion A in der Generaldirektion Justiz und Inneres
der Europäischen Kommission

Wolfgang Bosbach, MdB
Stellvertretender Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion

Prof. Dr. Michael Bothe
Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main

Elisabeth Bothfeld
Referatsleiterin in der Hauptverwaltung der Gewerkschaft Nahrung, Genuss, Gaststätten

Manuel Campos
Abteilungsleiter beim Vorstand der Industriegewerkschaft Metall

Jan Dannenbring
Zentralverband des Deutschen Handwerks

Erwin Dehlinger
Leiter der Dependance Berlin des AOK-Bundesverbandes

Prof. Dr. Reiner Dinkel
Universität Rostock

Rolf Eckermann
Referatsleiter im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Prof. Dr. Eberhard Eichenhofer
Friedrich-Schiller-Universität Jena

Stefan Eitenmüller
Projektleiter bei der Prognos AG, Basel (Schweiz)

Prof. Dr. Hartmut Esser
Universität Mannheim

Norbert Ewald
Bundesvorstand der Industriegewerkschaft Bauen – Agrar – Umwelt

Anke Fedrowitz
Fachberaterin des Kultusministeriums Niedersachsen

Wolfgang Fehl
Projektleiter bei Pro Qualifizierung

Dr. Thomas Faist
Universität Bremen

Alexander Felsenberg
Vizepräsident und Geschäftsführer des Deutschen Multimedia Verbandes e.V.

Dagmar Feldgen
Referentin bei der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen

Dr. Roland Fritz
Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main

Annemarie Gerzer-Sass
Geschäftsführerin der Kommission für den Sechsten Familienbericht

Prof. Dr. Ingrid Gogolin
Universität Hamburg

Prof. Dr. Altan Gokalp
Centre National de la Recherche Scientifique, Centre Marc Bloch, Berlin

Dr. Rainer Graf
Manager bei der KPMG Consulting AG, Berlin

Wolfgang Grenz
amnesty international (ai)

Heinz Grunwald
Vizepräsident der Regierung von Mittelfranken

Rodger Haines
Vice-Chairman of the New Zealand Refugee Status Appeal Authority

Ingrid Hartges
Stellvertretende Hauptgeschäftsführerin des Deutschen Hotel- und Gaststättenverbandes

Dr. Volker Hauff
Mitglied des Vorstandes bei der KPMG Consulting GmbH, Berlin

Prof. Dr. Friedrich Heckmann
Otto-Friedrich-Universität Bamberg

Ulrich Heide
Sachbearbeiter im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

Angelika von Heinz
Referatsleiterin im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Udo Hemmerling
Referatsleiter beim Deutschen Bauernverband

Dr. Jürgen Hensen
Präsident des Bundesverwaltungsamtes

Holger Hinte
Institut Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn

Prof. Dr. Charlotte Höhn
Direktorin des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung (BiB), Wiesbaden

Prof. Dr. Jan Hoem
Max-Planck-Institut für demografische Forschung, Rostock

Elmar Hönekopp
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), Nürnberg

Rainer M. Hofmann
Sprecher der Rechtsberaterkonferenz

Christoph Hübenthal
Abteilungsleiter im Bundesverwaltungsamt

Hildegard Hundt
Arbeiterwohlfahrt Landesverband Brandenburg e.V.

Bernhard Jagoda
Präsident der Bundesanstalt für Arbeit

Barbara John
Ausländerbeauftragte des Senats von Berlin

Dr. Gerdien Jonker
Philipps-Universität Marburg

Hansgeorg Kind
Referatsleiter im Bundesministerium des Innern

Sanem Kleff
Hauptschule Berlin-Tempelhof

Prof. Dr. Eckart Klein
Universität Potsdam

Prof. Dr. Gerhard Kleinhenz
Direktor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), Nürnberg

Dr. Hans-Peter Klös
Institut der deutschen Wirtschaft Köln Consult GmbH

Dr. Christian Klos
Generaldirektion Justiz und Inneres der Europäischen Kommission

Konrad Kramer
Neue Richtervereinigung

Prof. Dr. Dr. Karl Lauterbach
Universität zu Köln

Harald W. Lederer
Europäisches Forum für Migrationsstudien (efms), Bamberg

Dr. Gerold Lehnguth
Abteilungsleiter im Bundesministerium des Innern

Manfred Lindemann
Leiter der Zentralen Ausländerbehörde der Stadt Düsseldorf

Dr. Hans-Dietrich v. Loeffelholz
Rheinisch Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (RWI), Essen

Harald Löhlein
Paritätischer Wohlfahrtsverband Gesamtverband e.V.

Dr. Friedrich Löper
Referatsleiter im Bundesministerium des Innern

Roland Lohkamp
Beauftragter für Visa- und Zuwanderungsfragen im Auswärtigen Amt

Michael Maier-Borst
Referent bei der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen

Eberhard Mann
Unterabteilungsleiter bei der Hauptstelle der Bundesanstalt für Arbeit

Lutwin Marchand
Referatsleiter im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

Dr. Karl Wolfgang Menck
Stiftung Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)

Dr. Ursula Mehrländer
Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn/Berlin

Prof. Dr. Manfred Mohr
Abteilungsleiter beim Deutschen Roten Kreuz (DRK)

Kurt Morchner
Unterabteilungsleiter bei der Hauptstelle der Bundesanstalt für Arbeit

Kerstin Müller, MdB
Vorsitzende der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen

Peter Münch
Referatsleiter im Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen

Sonja Munz
Ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München

Prof. Dr. Bernhard Nauck
Technische Universität Chemnitz

Dr. Reinhard Nuthmann
Max-Planck-Institut für demografische Forschung, Rostock

Wolfgang Ochel
Ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München

Prof. Dr. Stefan Oeter
Universität Hamburg

Prof. Dr. Notburga Ott
Ruhr-Universität Bochum

Dagmar Paleit
Abteilungsleiterin beim Sprachverband Deutsch für ausländische Arbeitnehmer e.V.

Victor Pfaff
Deutscher Anwaltverein

Petra Pau, MdB
Stellvertretende Vorsitzende der PDS-Bundestagsfraktion

Dr. Stefan Pfisterer
Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien (BITKOM)

Günter Piening
Ausländerbeauftragter des Landes Sachsen-Anhalt

Klaus Pöhle
Abteilungsleiter im Bundesministerium des Innern

Gunila Pupini
Amu Gruppen, Malmö (Schweden)

Gerhard Raith
Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege

Carsten Riegert
Bundesgeschäftsführer des Familienbundes der Katholiken (FDK)

Cornelia Rogall-Grothe
Ständige Vertreterin des Abteilungsleiters A im Bundesministerium des Innern

Prof. Dr. Bert Rürup
Technische Universität Darmstadt

Prof. Dr. Franz Ruland
Geschäftsführer des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR)

Holger Schäfer
Institut der deutschen Wirtschaft Köln Consult GmbH

Bettina Schattat
Unterabteilungsleiterin im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

Reiner Schlatt
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

Michael Schlikker
Referent bei der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen

Prof. Dr. Winfried Schmähl
Universität Bremen

Dr. Albert Schmid
Präsident des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, Nürnberg

Prof. Dr. Josef Schmid
Otto-Friedrich-Universität Bamberg

Thomas Schmidt
Sachgebietsleiter bei der Grenzschutzdirektion Koblenz

Rüdiger Schmittberg
Richter am Verwaltungsgericht Berlin

Dr. Klaus-Dieter Schnapauff
Abteilungsleiter im Bundesministerium des Innern

Dr. Wolfgang Seifert
Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen

Heinz Seidel
Referatsleiter bei der Bundesanstalt für Arbeit

Prof. Dr. Faruk Sen
Leiter des Zentrums für Türkeistudien, Essen

Dr. Henk Snoeken
Stellvertretender Abteilungsleiter im niederländischen Ministerium für Inneres/Großstadt und Integrationspolitik

Dr. Albert Spiegel
Abteilungsleiter im Auswärtigen Amt

Cornelia Spohn
Bundesgeschäftsführerin des Verbands binationaler Familien und Partnerschaften, iaf e.V.

Frank-Rüdiger Srocke
Referent im Bundesministerium des Innern

Dr. Max Stadler, MdB
Innenpolitischer Sprecher der FDP-Bundestagsfraktion

Hans-Joachim Stange
Referatsleiter im Bundesministerium des Innern

Christian Storr
Leiter der Stabsstelle des Ausländerbeauftragten der Landesregierung Baden-Württemberg

Barbara Strack
Acting Executive Associate Commissioner, U.S. Immigration and Naturalisation Service

Michael Teitelbaum
Ehem. Stellvertretender Vorsitzender der Commission on Immigration Reform, US; Sloan-Foundation, New York

Prof. Dr. Erich Thies
Generalsekretär der Kultusministerkonferenz

Robert Trempe
Ehem. Vorsitzender der Commission of the Canadian Legislative Immigration Review, Québec/Kanada

Brigitte Verbeek-Vienken
Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht Trier

António Vitorino
Kommissar für Justiz und Inneres der Europäischen Kommission

Lutz-Rüdiger Vogt
Referatsleiter im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

Dr. Ulrich Wahl
Referatsleiter im Bundesministerium für Bildung und Forschung

Dr. Ulrich Walwei
Bereichsleiter im Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung
der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), Nürnberg

Dr. Karl-Heinz Weingärtner
Präsident des Verwaltungsgerichts Karlsruhe

Heinrich Weitz
Hauptverband der Deutschen Bauindustrie

Jochen Welt, MdB
Beauftragter der Bundesregierung für Aussiedlerfragen

Bernd Westphal
Referatsleiter im Auswärtigen Amt

Ricardo Wiedenbrüg
Siemens AG

Prof. Dr. Joachim Wieland
Universität Bielefeld

Dr. Jürgen Wiemann
Stellv. Geschäftsführer des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn

Hon.-Prof. Dr. Max Wingen
Universität Konstanz

Prof. Dr. Johann Wittmann
Präsident des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs

Dr. Andreas Zimmermann
Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg

Jeanette Züfle
United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)

3 Anhörung gesellschaftlicher Gruppen am 26./27. April 2001

Von insgesamt 57 Eingeladenen waren anwesend und haben sich geäußert:

Jörg Alt, SJ
Jesuiten-Flüchtlings-Dienst

Klaus-Dieter Bastin
Diakonisches Werk

Adolf Braun
Landsmannschaft der Deutschen aus Russland e.V.

Wilfried Buchhorn
United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)

Günter Burkhardt
Pro Asyl

Schwester Cornelia Bührle, RSCJ
Erzbistum Berlin, Bischöfliche Kommission für Migrationsfragen

Cevdet Buyuk
HDF Föderation der Volksvereine Türkischer Sozialdemokraten e.V.

Safter Cinar
Türkische Gemeinde in Deutschland e.V.

Yildiray Demirtas
Koordinierungsrat der Türkischen Vereine in Deutschland

Dr. Ricarda Dill
Evangelische Kirche in Deutschland (EKD)

Adelheid Dornseifer Seitz
Deutscher Volkshochschul-Verband e.V.

Julia Duchrow
amnesty international (ai)

Prof. Dr. Götz Doyé
Deutsches Komitee für UNICEF

Jan Ebben
Deutscher Volkshochschul-Verband e.V.

Dr. Nadeem Elyas
Interkultureller Rat

Britt Finkelmann
Deutscher Sportbund (DSB)

Dr. Klaus Frank
Zusammenarbeit mit Osteuropa e.V. (ZMO), Bundesvorstand

Alisan Genc
Türkische Gemeinde in Deutschland e.V.

Katrin Gerdsmeier
Kommissariat der Deutschen Bischöfe

Wolfgang Grenz
amnesty international (ai)

Burkhard von Hausen
Deutscher Landkreistag

Heike Hofmann
Deutscher Sportbund (DSB)

Michaela Huberski
Bund der Vertriebenen

Dr. Husseyn Igurt
Koordinierungsrat der Türkischen Vereine in Deutschland e.V.

Prof. Dr. Hakki Keskin
Türkische Gemeinde in Deutschland e.V.

Georg Kleine
Deutscher Sportbund (DSB)

Kenan Kolat
Türkische Gemeinde in Deutschland e.V.

Manfred Kohler
Informationsverbund Asyl/ZDWF e.V.

Christina Krause
United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)

Rudolf Lichtel
Zusammenarbeit mit Osteuropa e.V. (ZMO), Bundesvorstand

Harald Löhlein
Paritätischer Wohlfahrtsverband Gesamtverband e.V.

Dr. Jürgen Miksch
Interkultureller Rat

Doris Odenthal
Deutscher Volkshochschul-Verband e.V.

Erol Özkaraca
HDF Föderation der Volksvereine Türkischer Sozialdemokraten e.V.

Maria Pichottka
Bundesausländerbeirat

Alexander Rupp
Landsmannschaft der Deutschen aus Russland e.V.

Sener Sargut
Türkische Gemeinde in Deutschland e.V.

Thomas Sauer
Zusammenarbeit mit Osteuropa e.V. (ZMO), Bundesvorstand

Klaus Schulz
Bund der Vertriebenen

Ahmet Senyurt
Migrantenforum Deutschland e.V.

Eren Unsal
Türkische Gemeinde in Deutschland e.V.

Anton Wangler
Landsmannschaft der Deutschen aus Russland e.V.

Werner Paul Weigt
Internationaler Bund

Wolfgang Wild
Evangelische Kirche in Deutschland (EKD)

Dr. Gualtiero Zambonini
Interkultureller Rat

Tilmann Zülch
Gesellschaft für bedrohte Völker

4 Kolloquium mit Ausländerbeauftragten der Länder

Dr. Lale Akgün, Nordrhein-Westfalen

Almuth Berger, Brandenburg

Gabriele Erpenbeck, Niedersachsen

Barbara John, Berlin

Dr. Dagmar Lill, Bremen

Prof. Dr. Ursula Neumann, Hamburg

Günter Piening, Sachsen-Anhalt

Christian Storr, Baden-Württemberg

5 Gutachten

Themen	Gutachter
Beschleunigung von Asylverfahren	• Prof. Dr. Stefan Oeter, Dr. Andreas Zimmermann, Dr. Ralf Alleweldt • Prof. Dr. Eckart Klein
Die zukünftige Bevölkerungsstruktur Deutschlands nach Alter, Staatsangehörigkeit, Geburtsort und ethnischer Herkunft: Prognose und Modellrechnung bis 2050	• ERIDION GmbH (Dr. sc. Ralf Ulrich)
Fachkräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit	• Institut der deutschen Wirtschaft (IW-Consult GmbH) • Ifo – Institut für Wirtschaftsforschung • Institut Zukunft der Arbeit gGmbH (IZA) • Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)
Zuwanderung und Wohlstandswirkungen	• Prognos AG
Berufliche Integration von Zuwanderern	• Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftforschung e.V. (RWI) • Dr. Wolfgang Seifert
Soziale Integration und Probleme ethnischer Schichtung	• Prof. Dr. Hartmut Esser • Prof. Dr. Hartmut Häußermann
Integrationsmaßnahmen der Wohlfahrtsverbände	• Prof. Dr. Friedrich Heckmann
Intergeneratives Verhalten und Selbstethnisierung von Zuwanderern	• Zentrum für Türkeistudien • Prof. Dr. Bernhard Nauck
Institutionelle Optimierung im Bereich der Zuwanderung	• KPMG Consulting AG
Die verfassungsmäßige Aufteilung der Verantwortung für Zuwanderung und Integration auf Bund, Länder und Gemeinden und Folgerungen für ein Organisationsmodell	• Prof. Dr. Michael Bothe
Konzeptionsentwurf zur institutionellen Strukturierung des Migrationswesens unter besonderer Berücksichtigung der Organisation der Migrationsforschung in Deutschland	• Prof. Dr. Klaus Bade

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

Abbildungen

Abb. II.1 Fertilität in beiden Teilen Deutschlands, 1950–1998 27
Abb. II.2 Altersaufbau der deutschen Bevölkerung 1910, 1999 und 2050 29
Abb. II.3 Zuzüge und Fortzüge von Ausländern, 1954–1999 30
Abb. II.4 Ausländische Wohnbevölkerung in Deutschland, 1960–1998 31
Abb. II.5 Erwerbsfähige Bevölkerung und Erwerbspersonenpotenzial, Einheimische Bevölkerung ohne Wanderungen 57
Abb. II.6 Erwerbspersonenpotenzial bei unterschiedlicher Entwicklung der Erwerbsbeteiligung, Einheimische Bevölkerung ohne Wanderungen 57
Abb. II.7 Deutschland: Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung 68
Abb. II.8 Deutschland: Prognostizierter Anteil der Über-60-Jährigen 1999–2050 69
Abb. II.9 Altersstruktur der deutschen und ausländischen Bevölkerung am 31. Dezember 1999 70
Abb. II.10 Ausgaben der Sozialversicherung in Prozent des Bruttoinlandsprodukts 78
Abb. II.11 Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz (Summe der Beitragssätze zur gesetzlichen Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung) 79
Abb. II.12 Auswahlkriterien 86
Abb. II.13 Quantitative Steuerung von Zuwanderung 86
Abb. II.14 Dauerhafte Zuwanderung über Punktesystem 117
Abb. II.15 Befristete arbeitsmarktbezogene Zuwanderung 118
Abb. III.1 Asylverfahrensdauer und Erledigungen vor den Verwaltungsgerichten (Hauptsacheverfahren) 1993 bis 1999 129
Abb. III.2 Durchschnittliche Dauer der Asylgerichtsverfahren vor den Verwaltungsgerichten (Hauptsacheverfahren), Bundesländer im Vergleich, 1999 130
Abb. III.3 Durchschnittliche Dauer von Asylgerichtsverfahren vor den Verwaltungsgerichten (Hauptsacheverfahren), Bundesweit, Bayern, Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz 1993–1999 130
Abb. III.4 Asylerstanträge und Asylfolgeanträge im Vergleich, BR Jugoslawien, Türkei, Afghanistan, übrige Herkunftsländer 2000 139
Abb. III.5 Aussiedler- und Spätaussiedlerzuzug, 1950–2000 178
Abb. III.6: Eingereiste jüdische Zuwanderer, 1993–2000 186
Abb. III.7: Visaerteilung für nachziehende Familienangehörige, 1996–2000 . . .189
Abb. IV.1: Aufwendungen des Bundes zur Integrationsförderung von Spätaussiedlern 205
Abb. IV.2: Integrationsmaßnahmen der Wohlfahrtsverbände: Arbeitsfelder 210

Abb. IV.3: Sprachverhalten von ausländischen Kindern unter Freunden und mit der Familie 212

Abb. IV.4: Arbeitslosenquoten (Jahresdurchschnitte) ausländischer Erwerbspersonen und insgesamt, Deutschland (West), 1980–1999. 218

Abb. IV.5: Integration von Zuwanderern in den Arbeitsmarkt 224

Abb. IV.6: Mediennutzung der türkischstämmigen Bevölkerung 238

Abb. IV.7: Befürwortung von Einbürgerungsbedingungen bei Deutschen und Ausländern 1996 240

Abb. IV.8: Erfahrung türkischstämmiger Migranten von Diskriminierung nach Altersgruppen 242

Abb. IV.9: Entwicklung der Einbürgerungen von 1990 bis 1997 bezogen auf die ausländische Bevölkerung des Landes 246

Abb. IV.10: Erstförderung von erwachsenen Migranten 260

Abb. V.1: Jährliches Zuwanderungsprogramm 272

Tabellen

Tab. II.1 Strukturwandel am Arbeitsmarkt nach zusammengefassten Berufsbereichen von 1978 bis 1999, Veränderung der Zahl der Beschäftigten; Westdeutschland 38

Tab. II.2 Arbeitslosigkeit in Deutschland nach Merkmalen 39

Tab. II.3 Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots 1992–2000 40

Tab. II.4 Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik des Bundes und der Bundesanstalt für Arbeit 50

Tab. II.5 Erstmals erteilte Arbeitserlaubnisse nach der Anwerbestoppausnahmeverordnung (ASAV) 62

Tab. III.1 Anhängige Gerichtsverfahren (VG, OVG, BVerwG) nach Anzahl und Dauer (Stand 31.12.2000) 129

Tab. III.2 Asylentscheidungen 1999 146

Tab. III.3 Ergebnisse des Sprachtests für Spätaussiedler (Juni 1996–2000) 181

Tab. III.4 Eingetroffene und registrierte Spätaussiedler und Angehörige 182

Tab. III.5 Nachzug ausländischer Ehepartner und Kinder 189

Tab. IV.1 Verfügbare Mittel des Bundesarbeitsministeriums für ausländische Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen im Jahr 2001 206

Tab. IV.2 Ausgaben von Bund und Ländern für Integrationsaufgaben 208

Tab. IV.3 Aufwendungen der Verbände für Integration 211

Tab. IV.4 Deutsche und ausländische Absolventen an allgemeinbildenden Schulen im Schuljahr 1999 215

Tab. IV.5 Arbeitslosenquoten nach Staatsbürgerschaft 219

Tab. IV.6 Erwerbstätigkeit von Aussiedlern vor und nach der Zuwanderung 220

Tab. IV.7 Einkommensverteilung von Selbständigen und abhängig Beschäftigten nach Staatsbürgerschaft, 1995 226

Tab. IV.8 Rückkehrabsicht und Heimatverbundenheit türkischstämmiger Migranten nach bestimmten Merkmalen 232

Tab. IV.9 Mitgliedschaft türkischer Jugendlicher in Vereinen und Organisationen nach Geschlecht 234

Tab. IV.10 Anteil der Gewerkschaftsmitglieder bei 18- bis 25-jährigen Erwerbstätigen nach Herkunft und Geschlecht 234

Tab. V.1 Vereinfachtes System von Aufenthaltstiteln 279

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AAG	Gesetz zur Regelung des Aufnahmeverfahrens für Aussiedler (Aussiedleraufnahmegesetz)
AAV	Arbeitsaufenthalteverordnung
Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
ALLBUS	Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften
ai	amnesty international
AOK	Allgemeine Ortskrankenkasse
ArGV	Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für ausländische Arbeitnehmer (Arbeitsgenehmigungsverordnung)
Art.	Artikel
ASAV	Verordnung über Ausnahmeregelungen für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis an neueinreisende ausländische Arbeitnehmer (Anwerbestoppausnahme-Verordnung)
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
ASYLIS	Asylinformationssystem
Asylon	Asyl-Online
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AusIG	Ausländergesetz
AusIG-VwV	Allgemeine Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz
AWO	Arbeiterwohlfahrt
AZR	Ausländerzentralregister
AZRG	Gesetz über das Ausländerzentralregister
BA	Bundesanstalt für Arbeit
BAFl	Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge
BBfA	Bundesbeauftragter für Asylangelegenheiten
BiB	Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung
BITKOM	Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien
BMA	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
BMI	Bundesministerium des Innern
BMFSFJ	Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend
BVA	Bundesverwaltungsamt
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVFG	Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (Bundesvertriebenengesetz)
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich-Soziale Union
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DJI	Deutsches Jugendinstitut

DPWV	Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband
DRK	Deutsches Rotes Kreuz
DSB	Deutscher Sportbund
DV	Durchführungsverordnung
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
efms	Europäisches Forum für Migrationsstudien
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGV	Vertrag über die Europäische Gemeinschaft
EKD	Evangelische Kirche in Deutschland
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
EURES	Europäisches Elektronisches System der Arbeitsvermittlung
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FDK	Familienbund der Katholiken
FDP	Freie Demokratische Partei
GARP	Government Assisted Repatriation Program
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
HWWA	Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv
IAB	Institut für Arbeits- und Berufsforschung
iaf	Verband binationaler Familien und Partnerschaften e.V.
Ifo	Institut für Wirtschaftsforschung
ILO	International Labour Organisation
IOM	International Organization for Migration
IT	Informationstechnologie
IW	Institut der Deutschen Wirtschaft
IZA	Institut Zukunft der Arbeit
JURIS	Juristisches Informationssystem
Kap.	Kapitel
KfbG	Gesetz zur Bereinigung von Kriegsfolgengesetzen (Kriegsfolgenbereinigungsgesetz)
KPMG	Klynveld Peat Marwick Goerdeler Consulting
MdB	Mitglied des Bundestages
MdL	Mitglied des Landtages
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OVG	Oberverwaltungsgericht
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
REAG	Reintegration and Emigration Program for Asylum-Seekers in Germany
RSCJ	Religiosa sanctissimi cordis Jesu
RWI	Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung
SJ	Societas Jesu
SGB III	Sozialgesetzbuch III Arbeitsförderung
SOEP	Sozio-ökonomisches Panel

SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Tab.	Tabelle
UN, (VN)	United Nations, (Vereinte Nationen)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (UN-Hochkommissar für Flüchtlinge)
UNICEF	United Nations Children's Fund (Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen)
USA	United States of America
VDR	Verband Deutscher Rentenversicherungsträger
VG	Verwaltungsgericht
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
Wimmex AG	Worldwide Internet Multimedia Experts AG
WIN	Willkommen-Integrationsscheck für Neuzuwanderer
ZAV	Zentralstelle für Arbeitsvermittlung der Bundesanstalt für Arbeit
ZDWF e.V.	Zentrale Dokumentationsstelle der Freien Wohlfahrtspflege für Flüchtlinge e.V.
Ziff.	Ziffer
ZMO	Zusammenarbeit mit Osteuropa e.V.
ZWST	Zentrale Wohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland

Literaturverzeichnis

Arbeitsstab Forum Bildung. Förderung von Chancengleichheit. Bericht der Expertengruppe des Forums Bildung. Bonn 2000

Bach, Hans-Uwe und Eugen Spitznagel. Was kostet die Arbeitslosigkeit wirklich? Eine Schätzung der gesamtwirtschaftlichen und gesamtfiskalischen Verluste durch Unterbeschäftigung von 1991 bis 1997. Arbeitsmarktpolische Aspekte. In: IAB-Kurzbericht Nr. 17. Nürnberg 1998

Bade, Klaus J. Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart. München 2000

Bauer, Thomas und Klaus F. Zimmermann. Assessment of Possible Migration Pressure and its Labour Market Impact Following EU Enlargement to Central and Eastern Europe. In: IZA Research Report No. 3. Bonn 1999

Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen. Bericht über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik. Berlin 2000

Boeri, Tito und Herbert Brücker. The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Wages in the Member States. Studie im Auftrag der Europäischen Kommission. Berlin/Mailand 2000

Bonin, H., B. Raffelhüschen, J. Walliser. Can Immigration Alleviate the Demographic Burden? In: Finanzarchiv Nr. 57. Tübingen 2000

Bundesanstalt für Arbeit. IT-Fachkräfte-Statistik. Nürnberg 2001

Bundesanstalt für Arbeit. Strukturanalyse 2000. Bestände sowie Zu- und Abgänge an Arbeitslosen und gemeldeten offenen Stellen. Sondernummer der Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 49. Jahrgang. Nürnberg 2001

Bundesministerium der Finanzen. Bundesrepublik Deutschland, Beschäftigungspolitischer Aktionsplan 2001 (Internet: www. bundesfinanziministerium.de)

Bundesministerium des Innern (Hrsg.) Polizeiliche Kriminalstatistik 2000

Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) Zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands (Gutachten). Mannheim/Hannover 2001

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Dritter Bericht zur Lage der älteren Generation in Deutschland: Alter und Gesellschaft. Bonn 2000

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Fünfter Familienbericht. Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland. Zukunft des Humanvermögens. Bonn 1994

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Sechster Familienbericht. Familien ausländischer Herkunft in Deutschland: Leistungen – Belastungen – Herausforderungen. Berlin 2000

Bundesregierung. Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin 2001

Bündnis für Arbeit 2000. Aus- und Weiterbildung von jungen Migrantinnen und Migranten. Beschluss der Arbeitsgruppe „Aus- und Weiterbildung“ vom 26.Juni 2000. Berlin 2000

Deutscher Bundestag. Demografischer Wandel: Zweiter Zwischenbericht der Enquête-Kommission „Demografischer Wandel“ – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik. Bonn 1998

Deutscher Bundestag. Zehnter Kinder- und Jugendbericht. Drucksache 13/11368 vom 25. August 1998

Deutsches Jugendinstitut. Wie Kinder multikulturellen Alltag erleben. Ergebnisse einer Kinderbefragung. München 2000

Diehl, Claudia und Julia Urban. Die soziale und politische Partizipation von Zuwanderern in der Bundesrepublik Deutschland. Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn 1999

Dietz, Barbara. Jugendliche Aussiedler in Deutschland: Risiken und Chancen der Integration. In: Klaus Bade und Jochen Oltmer (Hrsg.). Aussiedler: Deutsche Einwanderer aus Osteuropa. Schriften des Instituts für Migrationsforschung und interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück, Band 8. Osnabrück 1999

Eckert, Roland, Helmut Willems und Stefanie Würtz. Erklärungsmuster fremdenfeindlicher Gewalt im empirischen Test. In: Jürgen W. Falter, Hans-Gerd Jaschke, Jürgen R. Winkler (Hrsg.). Rechtsextremismus. Ergebnisse und Perspektiven der Forschung. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 27. Opladen 1996

Europäische Kommission. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Migrationspoliitk der Gemeinschaft. KOM (2000) 757. Brüssel 2000

Europäische Kommission. Eurobarometer. Brüssel 2001

Eurostat. Europäische Sozialstatistik Wanderung. Ausgabe 2000

Ewert, Peter. Berufliche Eingliederung von Spätaussiedlerinnen: Programme und Perspektiven. In: Neue Wege der Aussiedlerintegration: Vom politischen Konzept zur Praxis. Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn 2000

Ganter, Stephan. Ursachen und Formen der Fremdenfeindlichkeit in der Bundesrepublik Deutschland. Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Arbeit und Sozialpolitik. Düsseldorf 1998

Gille, Martina, Ulrike Heß-Meining, Winfried Krüger, Hartmut Mittag, Monika Pupeter, Alois Weidacher. Bereitschaft zur politischen Teilhabe: Orientierungen und Handlungsbereitschaften ausländischer Jugendlicher und junger Erwachsener in Deutschland. Materialien zum Sechsten Familienbericht. Familien ausländischer Herkunft. Band I. Opladen 2000

Gogolin, Ingrid. Bildung und ausländische Familien. Materialien zum Sechsten Familienbericht der Bundesregierung. Familien ausländischer Herkunft. Band II. Opladen 2000

Gogolin, Ingrid. Stellungnahme zum Unterricht in Migrantensprachen in deutschen Schulen 2001 (Internet: http://www.nt2s.erzwiss.uni-hamburg.de/Personal/Gogolin/unterricht.htm)

Greif, Siegfried, Günter Gediga, Andreas Janokowski. Erwerbslosigkeit und beruflicher Abstieg von Aussiedlerinnen und Aussiedlern. In: Klaus Bade und Jochen Oltmer (Hrsg.). Aussiedler: Deutsche Einwanderer aus Osteuropa. Schriften des Instituts für Migrationsforschung und interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück, Band 8. Osnabrück 1999

Heilemann, Ullrich und Hans-Dietrich von Loeffelholz. Ökonomische Auswirkungen der Zuwanderung in der Bundesrepublik. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis. Rechts-, wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Beiträge zum staatlichen Handeln. 9. Jg., Heft 1. Baden-Baden 1998

International Organization for Migration (Hrsg.). World Migration Report 2000. New York 2001

Karr, Werner. Fachkräftebedarf oder Fachkräftemangel – Inwieweit signalisieren die gegenwärtigen Besetzungsdauern offener Stellen Anspannungstendenzen? Unveröffentlichtes Manuskript, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg 2001

Klös, Hans-Peter. Ältere Arbeitnehmer – Entwicklungstrends und beschäftigungspolitischer Reformbedarf. In: iw-trends Nr. 2. Köln 2000

Kölling, Arnd. Fachkräftebedarf und unbesetzte Stellen – Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 2000. Unveröffentlichtes Manuskript. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg 2001

Kohler, Hans-Peter. Die Neue Demografie. Vortrag anlässlich der Fünften Schweriner Wissenschaftstage am 1./2.12.2000 zum Thema „Bevölkerungsrückgang in Mecklenburg-Vorpommern – Katastrophe oder Chance?“. MPIDR Working Paper WP 2000-014. Rostock 2000

Loeffelholz, Hans-Dietrich von und Günter Köpp. Ökonomische Auswirkungen der Zuwanderungen nach Deutschland. Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung Essen, Heft 63. Berlin 1998

Magvas, Emil und Eugen Spitznagel. Personalmangel – Hemmnis für Wachstum und Beschäftigung? Erste Ergebnisse der Erhebung zum gesamtwirtschaftlichen Stellenangebot, 4. Quartal 2000. (Internet: https://www.iab.de/iab/noindex/ptw.htm) Nürnberg 2001.

Marplan Forschungsgesellschaft mbH. Ausländer in Deutschland. Kumulierte Daten 2000. Offenbach 2000

Mester, Frauke. Zuwanderung in die Länder der Europäischen Union. Münster 2000

OECD. The Knowledge-based Economy. Paris 1996

Rürup, Bert. Alterndes Deutschland. Herausforderung des demographischen Wandels. Deutsche Rentenversicherung, Nr. 1–2. Frankfurt a.M. 2000

Seifert, Wolfgang. Geschlossene Grenzen – offene Gesellschaften? Migrations- und Integrationsprozesse in westlichen Industrienationen. Frankfurt a.M./New York 2000

Senatsverwaltung für Jugend und Sport. Auswertung der Sprachstandserhebung in allen ersten Klassen der Weddinger Grundschulklassen des Bezirks Mitte von Berlin im Schuljahr 2000/01. Berlin 2001

Sinn, Hans-Werner, Gebhard Flaig, Martin Werding, Sonja Munz, Nicola Düll, Herbert Hofmann. EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration – Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte. In: Ifo-Beiträge zur Wirtschaftsforschung Nr. 2. München 2001

Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz. Prognose der Studienanfänger, Studierenden und Hochschulabsolventen bis 2015. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 10.05.2001. Nr. 154. Bonn 2001

Statistisches Bundesamt 1998, Fachserie 11, Reihe 1

Statistisches Bundesamt (Hrsg.). Überarbeitete Fassung des Datenreports 1999. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden 2000

Statistisches Bundesamt. Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahr 2050. Ergebnisse der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden 2000 a

Statistisches Bundesamt. Mikrozensus 2000. Wiesbaden 2001

Thon, Manfred und Hans-Uwe Bach. Die Schätzung von Potenzial-Erwerbsquoten, Stiller Reserve und Erwerbspersonenpotenzial für die alten Bundesländer 1970–1995. In: IAB-Werkstattbericht Nr. 8. Nürnberg 1998

Verfassungsschutzbericht 2000. Hrsg. vom Bundesministerium des Innern. Pressefassung. Bonn 2000

Westphal, Manuela. Familiäre und berufliche Orientierungen von Aussiedlerinnen. In: Klaus Bade und Jochen Oltmer (Hrsg.). Aussiedler: Deutsche Einwanderer aus Osteuropa. Schriften des Instituts für Migrationsforschung und interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück, Band 8. Osnabrück 1999

Willems, Helmut et al. Fremdenfeindliche Gewalt. Einstellungen, Täter, Konfliktes-kalationen. Opladen. 1993

Wimmex AG. Sechs Monate Greencard in Deutschland – Eine Zwischenbilanz. München 2001

Stichwortverzeichnis

A

Abgabe, 33, 76, 79, 85, 103, 106–109
Abschiebung, 119, 125–127, 140–149, 151–152, 156–157, 163–170, 196, 258, 279–281
Abschiebungsandrohung, 140–143, 169
Abschiebungshindernisse, 119, 145–146, 151, 165–167, 280–281
Ältere Arbeitnehmer, 37, 40, 52, 58
Altersstruktur, 17, 29, 70, 72, 287
Alterung der Bevölkerung, 12, 16, 23, 27–28, 31, 33–34, 53, 68–70, 76, 82, 87
Altfälle, 129, 134, 149
Amsterdamer Vertrag, 19, 175–178, 192, 252, 267
Anerkennungsquote, 146, 160, 292
Angebotsorientiertes Verfahren, 116, 283
Antidiskriminierungsgesetz, 245, 251–252
Antidiskriminierungsrichtlinie, 251, 284
Anwerbestopp, 12–13, 16, 59, 62–64, 84, 114, 188, 249
Anwerbestoppausnahmeverordnung, 16, 59–60, 62, 65, 275
Arbeitnehmerfreizügigkeit, 44, 66, 93
Arbeitserlaubnis, 16, 60–64, 100, 109, 114, 116, 165, 225, 228, 290
Arbeitsgenehmigungsverordnung, 59–60, 149–150, 275
Arbeitskräfteangebot, 23, 29, 42, 44–46, 48, 56, 58, 71, 73, 82, 87
Arbeitskräftebedarf, 37, 45, 48, 54, 56, 58, 82, 89, 92, 218
Arbeitskräftenachfrage, 23, 46, 48, 51, 71, 73, 109
Arbeitslosigkeit, 11–12, 23, 37–40, 42, 45, 49, 52–53, 59, 71, 74, 77, 82, 88, 104, 108, 121, 201, 203, 213, 218–219, 221, 224, 244, 253, 257
Arbeitsmarktpolitik, 49–50, 58, 103
Arbeitsmarktprüfung, 61, 99
Arbeitsmarktzugang, 54, 59, 64, 66, 99, 101–102, 109, 112–115, 117, 119, 221, 267
Arbeitsplatzangebot, 42, 84, 92–93, 95, 99, 101–102, 108, 110, 116–117, 284
Assoziierte Staaten, 59, 61
Asylbewerber, 14–16, 30, 45, 48, 59, 76, 85, 95–96, 119, 125–126, 131, 133–134, 136, 139–141, 144–146, 150, 159–160, 164–165, 174–177, 225, 240–241, 243, 253, 269, 277, 289, 291
Asylbewerberleistungsgesetz, 149
ASYLFAKT, 135
Asylgerichtsverfahren, 128–130, 136
ASYLIS, 135
Asylkompromiss, 14, 19, 124, 128, 178
Asylmissbrauch, 145–146, 150
Asylverfahren, 19–20, 96, 119, 126–128, 131–134, 137–139, 141, 145–150, 154, 159, 170–172, 175, 177–178, 186, 267, 280, 286, 289
Aufenthaltsbedingungen, 65–66, 85, 98–100, 109, 111, 162–163, 175
Aufenthaltsrecht, 59, 63, 84, 88, 93, 98, 100, 112–113, 115, 164–165, 170, 190–193, 249–250, 256, 258, 263, 278, 280, 283, 290
Aufenthaltsstatus, 59, 67, 85, 115, 192, 197, 206, 221, 225, 277, 288–289
Aufenthaltstitel, 59–60, 89, 96, 164, 166–167, 190, 192, 248, 262, 277–279
Aufenthaltsverfestigung, 60, 95, 109, 115, 164, 166, 174, 188, 190, 195, 261, 277, 279
Aufenthaltsverlängerung, 96, 142
Aufnahmeeinrichtung, 172
Aufnahmeverfahren, 124, 179–180, 182, 186, 290
Auktionsverfahren, 106
Aus- und Weiterbildung, 17, 23, 37, 42–43, 50–53, 55–56, 58, 61, 75, 81–85, 87, 91–92, 95, 100, 108–113, 193, 206, 218, 221–225, 227–228, 244
Ausländeranteil, 14–15, 30–31, 53, 231, 288
Ausländerbehörde, 63, 117–118, 120, 141, 147–148, 153–158, 166–168, 171, 189–190, 197, 277, 281–284, 286, 288, 290
Auslandsschulwesen, 110
Auslandsvertretung, 94, 116, 118, 120, 135, 148, 151–156, 186, 188, 280, 282–283, 286, 290
Ausreisepflicht, 16, 146, 148–152, 156–159, 164–165, 168, 170, 174, 285

Aussiedler, 13–15, 31, 45, 53, 59, 178, 205, 220–221, 239–241, 281, 289
Aussiedleraufnahmegesetz, 179
Auswahlverfahren, 88–90, 93–94, 97, 117
Auswärtiges Amt, 15, 135, 139, 155, 186, 188–189, 262, 280, 290
Ausweisung, 88, 118, 239, 250–251, 277
Ausweisungsschutz, 250–251, 277

B

Befristete Zuwanderung, 85, 95–96, 101, 104, 106, 108, 116–117, 269, 287
Behördenorganisation, 280
Berufsausbildung, 37–39, 43–44, 47, 54, 75–76, 95, 101–102, 106, 110, 170, 200, 222
Beschäftigungschancen, 58, 66, 74, 83, 92, 99, 102, 219
Beschwerdeausschuss, 126–128
Bevölkerungsentwicklung, 12, 16–17, 27–29, 31–33, 36, 68–69, 71–72, 76, 248, 253
Bildung, 26, 53–55, 58, 135, 139, 201, 211, 214–215, 221–222, 226, 228, 244, 251
Bleiberecht, 12, 96, 125–126, 150, 168–169, 185
Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, 128, 138–140, 146–147, 149–150, 154, 162, 262, 280, 282–286, 289, 292
Bundesamt für Zuwanderung und Integration, 116–118, 280, 282–286
Bundesanstalt für Arbeit, 39–41, 50, 52, 62, 64, 74, 85, 104–105, 115–119, 218, 223, 281, 284, 287, 290
Bundesbeauftragter für Asylangelegenheiten, 143–144
Bundesforschungsinstitut, 286, 292
Bundesintegrationsgesetz, 264–265
Bundesverfassungsgericht, 126, 137, 140, 142, 160, 163, 170, 190, 274
Bundesvertriebenengesetz, 179, 181, 183–184, 204
Bundesverwaltungsamt, 178, 180–182, 185–186, 280, 282, 285, 288, 290
Bundesverwaltungsgericht, 142, 160–161, 181, 183
Bündnis für Arbeit, 42, 51, 222
Bürgerkriegsflüchtling, 14–16, 30, 85, 96, 173–176, 258, 290

C

Clearingstelle, 158, 172

D

Daueraufenthalt, 64, 67, 84–85, 88–89, 95–98, 100, 109–115, 233, 270, 279
Dauerhafte Zuwanderer, 86–87, 89–90, 92, 117, 270
Dauerhaftes Aufenthaltsrecht, 113
Demografischer Wandel, 23, 26, 31, 43, 73, 80, 82
Deutsch als Zweitsprache, 216–217
Deutschkenntnisse, 94–95, 181–184, 212, 214, 224, 227, 257, 261
Diskriminierung, 156, 187, 191, 235, 241–242, 245, 251–252, 255, 267
Duales Ausbildungssystem, 75, 85, 109–110, 222, 224–225
Dubliner Übereinkommen, 161
Duldung, 151, 164–168, 174, 191, 196, 281, 288, 290

E

Ehegattennachzug, 59, 99, 109, 162, 180–181, 183–184, 186, 188, 190–192, 204, 229, 250, 290
Ehrenamtliche Richter, 136
Einbürgerung, 31, 84, 88, 121, 183, 233, 240, 245–249, 256, 261, 280, 289
Einzelentscheider, 134, 143–144, 172
Einzelrichter, 136–137
Engpassarbeitskräfte, 84, 86, 101–102, 106, 108, 270
Engpassdiagnostik, 104–105, 107–109, 115, 119
Erklärungsvorbehalt, 173
Ermessensentscheidung, 61, 63, 97, 132, 167–170, 191, 195, 278
Erstförderung, 253–257, 259–260, 262–263, 265, 275
Erwerbsbeteiligung, 48–49, 52–54, 56–57, 73, 76, 218, 221
Erwerbspersonenpotenzial, 32, 37, 46, 54, 56, 58–59, 73
Erwerbsquote, 48–49, 53, 58, 73, 78–79, 214, 220
EU-Beitrittsländer, 44
EU-Erweiterung, 44, 46, 115

EU-Kommission, 20, 65–67, 177–178, 191–192, 267
EU-Richtlinie zur Familienzusammenführung, 195
Europäische Menschenrechtskonvention, 11, 16, 125, 127, 131, 161
Europäische Union, 14–15, 19–20, 23, 44, 46, 48–50, 52–53, 59–60, 65–67, 76, 102, 104, 109, 127, 156, 160, 162, 171, 176–177, 192, 251–252, 267, 284
Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, 159, 161
Europäisches Asylsystem, 19, 176, 178
Exilpolitische Aktivitäten, 140, 145
Existenzgründung, 47–48, 61, 85, 97–98, 283, 285

F

Fach- und Führungskräfte, 11–12, 16, 23, 41–45, 49, 52, 58, 61, 64–65, 74–75, 80–82, 85, 87, 98–102, 107, 110, 115, 158
Fachkräftemangel, 42–44, 52, 101, 107
Familienasyl, 162–164
Familiennachzug, 14–16, 30, 45, 48, 59, 64, 99, 109, 119, 123, 162–164, 184, 188–196, 229, 249–251, 253, 262, 267, 278, 290–291
Familienpolitik, 11, 34, 36, 82
Fertilität, 27–28, 69
Fiktion der Asylantragstellung, 148
Fingerabdruck, 156
Folgeantrag, 132, 139–143, 146–147
Forschung und Entwicklung, 17, 25, 47, 98–99
Frauenerwerbstätigkeit, 53–54
Freiwillige Rückkehr, 156–158
Fremdenfeindlichkeit, 239, 241–245

G

Ganztagsschulen, 35, 216–217
Gastarbeitnehmer, 13, 18, 29–30, 60, 81, 188, 199
Geduldete Ausländer, 165–167, 196
Genfer Flüchtlingskonvention, 11, 16, 19, 125, 131, 145, 160, 164, 185, 259
Geschlechtsspezifische Verfolgung, 159, 161
Globalisierung, 17, 24–26, 46, 98
Greencard, 12, 16, 64
Grenzgänger, 60
Grundgesetz, 19, 21, 124–128, 137, 141, 146, 160, 162–164, 180, 190–191, 194, 235–237, 264, 268, 282
Grundgesetzänderung, 124, 127, 264–265

H

Härtefall, 168–171, 247
Härtefallkommission, 171
Heiratsverhalten, 229, 253
Hochqualifizierte Arbeitskräfte, 67
Hochschulabsolventen, 16, 26, 37, 45–47, 99, 112–113, 244

I

Identitätsklärung, 147, 151
Illegale, 16, 45, 107, 123, 164, 196–198, 289
Informations- und Kommunikationstechnologie, 12, 16, 24–25, 33, 37, 50–51, 64–65, 74
Inländerdiskriminierung, 191–192, 195
Institutionelle Garantie, 124–127
Integrationsfähigkeit, 68, 84, 87, 89–90, 93, 184, 269
Integrationsgesetz, 258, 264–265, 273–276, 285
Integrationskonzept, 252, 276
Integrationskosten, 256
Integrationskurs, 254–257, 259, 261–263
Integrationsmaßnahme, 18, 107, 206–208, 210–211, 231, 252, 256, 258, 263–265, 275–276, 281
Interkulturelle Pädagogik, 214, 216–217
Islam, 235

J

Juden, 185–188, 209
Jüdische Gemeinde, 187–188
JURIS, 135

K

Kettenduldung, 165–166
Kinderbetreuung, 35–36, 54, 205, 214, 228–229, 254, 258
Kindergarten, 33, 207–208, 213–214, 228–229, 260, 275

Kindernachzugsalter, 191–193
Klassische Einwanderungsländer, 24, 83, 87, 89–95, 98, 110, 271–272
Kontingentflüchtling, 185, 258, 261, 268, 285
Konventionsflüchtling, 162–164, 195, 278
Koranschule, 235–237
Kriegsfolgenbereinigungsgesetz, 179–180, 182
Kriminalität, 151

L

Lastenteilung, 174–177
Lebensunterhalt, 77, 89, 95, 98, 113, 165, 167, 221, 240, 249–250, 254
Lehrerausbildung, 216–217
Lehrstellenangebot, 51, 111
Lizenzen, 107
Lohndumping, 75, 108

M

Mangeldiagnose, 103–105, 107–109, 119
Mangelfachkraft, 95, 107–109, 117, 269–270
Medien, 12, 51, 120, 140, 237–238
Mediennutzung, 238
Mehrstaatigkeit, 247–249
Meldepflicht der Schulen, 197
Menschenwürde, 20, 124, 126, 202
Migrationsstatistik, 287–288, 291–293
Mindestnormen für Asylverfahren, 171, 177–178
Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes, 175, 267
Moschee, 235–236
Muttersprachlicher Unterricht, 217

N

Nachfluchtgründe, 162–163
Nettozuwanderung, 29–30, 68–70, 72–73, 78–80, 270
Nichtstaatliche Verfolgung, 159–161
Niedrigqualifizierte, 42, 51, 74, 83, 89

O

Obergrenze für Zuwanderung, 87, 111, 269–270
Oberverwaltungsgericht, 135, 137–139
Offene Stellen, 23, 37–38, 40–42, 59, 74, 102, 104–105, 108
Öffentliche Sicherheit und Ordnung, 88, 117–118
One stop government, 282
Online-Zugriff, 135, 138

P

Paradigmenwechsel, 52, 63–64, 84, 114, 273, 275–277, 284
Passersatzbeschaffung, 153–154
Preissteuerung, 106–107, 109
Punktesystem, 84–85, 87–90, 95–98, 100, 102, 109–114, 117, 270, 283, 285

Q

Qualifikation, 17, 38, 41, 53, 58, 71, 80, 89–91, 93–94, 96, 100–102, 121, 201, 231, 244
Qualifikationsanforderung, 42, 55, 71, 89, 91, 103, 105
Qualifizierte Arbeitskraft, 24–25, 38, 41, 48, 51, 56, 58, 64, 71, 74–75, 80, 82–83, 88, 121
Qualifizierung, 11, 37, 52, 75, 222, 238, 262
Quasistaatliche Verfolgung, 160

R

Rassismus, 239, 252, 255
Rechtsextremismus, 18, 242–244
Rechtsstaatlichkeit, 142–143
Rechtsvereinfachung, 276
Rechtsweggarantie, 126, 137
Recourskommission, 127
Regeldienst, 208–209, 211
Regelversagungsgrund des § 7 Abs. 2 Nr. 2 AuslG, 165–168
Reisedokumente, 151
Religion, 123, 161, 187–188, 209, 233, 235–237, 251
Rentenversicherung, 32, 72, 77–80
Rückführung, 125, 140, 145, 147, 150–155, 157, 159, 163–164, 168, 289
Rückführungshindernisse, 151
Rückkehrabsicht, 13, 30, 54, 80–82, 96, 110, 112, 125, 145, 147–148, 150–152, 156–158, 174, 191, 223, 228, 232, 235, 279, 283

Rückkehrberatung, 157–158
Rückkehrhilfe, 157
Rücküberweisung, 81

S

Saison- und Werkvertragsarbeitsnehmer, 14, 16, 29, 42, 59–61, 74, 83, 105, 114–115, 287–288, 292
Sanktionen, 149–150, 251–252, 254, 256–260
Schulabgänger, 43, 109
Schulausbildung, 114, 215, 217, 222
Schulabschluss, 55, 111, 211, 215–217, 222
Selbständige, 16, 47, 226, 282
Selbständigkeit, 47, 71, 181, 225–226
Sicherer Drittstaat, 19, 125, 162–164, 178
Soziale Sicherung, 17, 27, 33, 52, 67, 76–77, 82, 90, 115, 268
Sozialhilfe, 35, 42, 51, 88, 132, 167, 185, 200–201, 209, 254, 281
Sozialpartner, 50, 52, 111, 117
Spätaussiedler, 14–15, 20, 31, 40, 123, 178, 180–182, 184–185, 204, 206, 220–221, 223–224, 248, 258, 261, 263, 280, 288–289
Spezialitätenköche, 115, 278
Sprachkenntnisse, 18, 53, 93, 109, 180–184, 188, 200–201, 211–213, 217, 227, 234, 249, 257
Sprachtest, 93, 181, 183–184
Staatliche Verfolgung, 161
Staatsangehörigkeit, 66, 121, 146, 149–152, 154–155, 180, 183–184, 194, 220, 222, 233, 240–241, 245–249
Staatsangehörigkeitsreform, 245
Staatsverschuldung, 32
Statistische Erfassung der Zuwanderung, 287–293
Statuswechsel, 96, 114, 293
Steuerung von Zuwanderung, 11–12, 86, 103–104, 123, 190, 268–269, 286, 291–292
Stipendium, 82, 112
Strukturwandel, 12, 25, 38, 71
Studenten, 16, 86, 112–113, 204, 277, 291
Studienabschluss, 55, 95, 99, 113
Studium, 60, 85, 109, 111–113, 278
Subsidiärer Schutz, 127, 160–161, 177
Subsidiaritätsprinzip, 65, 67, 208

T

Tampere, 19, 65, 177, 267
Transparenz, 90–93, 97, 114, 142–143, 192, 263, 271, 287
Traumatisierte Personen, 133, 138

U

Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, 171–173
UN-Kinderrechtskonvention, 171, 173
Unternehmensgründer, 227

V

Vereinbarkeit von Familie und Beruf, 34–36, 53–54, 58
Vereine, 203, 208–209, 224, 233–236
Verfahrensdauer, 128, 130–132, 134–137, 180, 203
Verfahrensfähigkeit, 171
Verfassungsbeschwerde, 126
Verfassungsrecht, 126–127, 137, 149, 190–191, 194, 196, 265, 274–275, 281, 284
Verwaltungsgericht, 93, 96, 126–135, 137–139, 141–144, 149–150
Verwaltungsverfahren, 113, 131, 133–134, 138, 142
Visadatei, 155–156
Visastatistik, 15, 188–189, 262, 290–291
Visaverfahren, 154, 156, 280
Visumantrag, 155–156
Völkerrecht, 11, 16, 123–126, 163–164, 173, 278
Vorläufiger Rechtsschutz, 127, 141–142
Vorrangprüfung, 61, 63–64, 66–67, 102–103, 114, 119
Vorübergehende Schutzgewährung, 173, 175

W

Wanderungsstatistik, 105, 118, 186, 215, 229, 262, 287–293
Warndatei, 159
Wartefrist, 59, 99, 109, 119, 221, 248
Weisungsunabhängigkeit, 134, 143–144
Weiterbildung, 17, 50–52, 56, 58, 206, 218, 223
Werkvertragsarbeitnehmer, 14, 29, 60

Wettbewerbsfähigkeit, 17, 32, 42, 51, 71, 99, 115
Wirtschaftsstandort, 100, 120
Wirtschaftswachstum, 32, 46, 67, 70–72
Wissenschaftler, 12, 60, 98–100
Wissensgesellschaft, 51, 54–56, 58, 66, 91
Wohlfahrtsverbände, 133, 170, 203, 206, 208–211
Wohlstand, 23–121, 201, 268
Wohnsitz, 117, 246–247, 253, 274, 287
Wohnsituation, 14, 31–33, 42, 59, 84, 88, 117, 163, 172, 187, 191, 193, 204, 210, 213, 229–231, 241, 243–244, 246–248, 251–253, 268, 274, 287–288

Z

Zentralrat der Juden in Deutschland, 188
Zuwanderungsbescheid, 115, 283
Zuwanderungsprogramm, 116, 270–272, 275, 285
Zuwanderungsrat, 86, 116, 271–272, 275, 285–286

Impressum

Unabhängige Kommission „Zuwanderung“
Berlin, 4. Juli 2001

Gestaltung und Grafik
Zeitbild Verlag GmbH, Berlin

Druck
Druckerei Conrad GmbH, Berlin

Bezugsquelle
Bundesministerium des Innern
Öffentlichkeitsarbeit
11014 Berlin

Der Bericht, die Zusammenfassung und die Gutachten (vgl. Anhang 5) sind erhältlich über die Internet-Seite des Bundesministeriums des Innern:

www.bmi.bund.de