



Abschlussbericht der Enquetekommission „Migration und Integration“

Wiesbaden, 18. 06. 2013

Berichtersteller:
Hans-Christian Mick

Ausschussvorsitzender:
Jürgen Banzer

INHALTSVERZEICHNIS

BERATUNGSVERLAUF	5
1. ALLGEMEINES UND STATISTIK	14
1.1 GESCHICHTE DER EINWANDERUNG NACH DEUTSCHLAND	14
1.2 EINWANDERUNGSPOLITIK UND INTEGRATION	17
1.3 DEFINITIONEN DER BEGRIFFE „MENSCHEN MIT MIGRATIONS HinterGRUND“ UND „AUSLÄNDER“	19
1.4 ZAHLEN UND FAKTEN – DEUTSCHLAND ALLGEMEIN	21
1.5 ZAHLEN UND FAKTEN – HESSEN	22
2. SPRACHE UND BILDUNG	25
2.1 INTEGRATION DURCH BILDUNG	26
2.1.1 Statistische Daten zum Bildungsstand von Personen mit Migrationshintergrund	26
2.2 INTEGRATION DURCH BILDUNG	29
2.2.1 Frühkindliche Bildung	30
2.2.2 Schulische Bildung	31
2.2.3 Berufsausbildung / Hochschulausbildung	32
2.3 INTEGRATION DURCH SPRACHE	33
2.3.1 Sprachkompetenz und Spracherwerb	33
2.3.2 Mehrsprachigkeit und Muttersprache bzw. Herkunftssprache	35
2.4 SPRACHFÖRDERUNG	36
2.5 HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN	38
3. WIRTSCHAFT UND ARBEITSMARKT	43
3.1 ALLGEMEINES UND STATISTIK	43
3.2 MIGRATION UND ARBEITSMARKT	45
3.3 FACHKRÄFTEMANGEL UND ARBEITSMARKTORIENTIERTE ZUWANDERUNG	49
3.4 ÖKONOMISCHE UND FISKALISCHE AUSWIRKUNGEN DER ZUWANDERUNG	51
3.5 HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN	55
4. FAMILIE UND GLEICHBERECHTIGUNG DER GESCHLECHTER	58
4.1 ALLGEMEINES UND STATISTIK	58
4.1.1 Familie allgemein	58
4.1.2 Frauen	59
4.1.3 Lebensunterhalt und Armutsrisiko	59
4.1.4 Binationale und interkulturelle Partnerschaften	60
4.1.5 Paare nach Bildungsstatus der Partner	60
4.2 FAMILIEN MIT MIGRATIONS HinterGRUND	61
4.2.1 Familien mit Migrationshintergrund - allgemein	61
4.2.2 Der „Rückkehrmythos“	62
4.2.3 Auswirkungen von Kultur und Religion auf den Integrationsprozess	62
4.2.4 Frauen mit Migrationshintergrund und Gleichberechtigungsaspekte	64
4.2.5 Kinder mit Migrationshintergrund	65
4.2.6 Ältere Menschen mit Migrationshintergrund	66
4.3 HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN	68
5. WOHNRAUM	71
5.1 ALLGEMEINES UND STATISTIK	71
5.2 ALLGEMEINE SITUATION	73
5.3 EXKURS: BEISPIEL FÜR DIE ENTSTEHUNG VON SEGREGATION	75
5.4 INTEGRATION UND SEGREGATION	77
5.5 HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN	78
6. GESUNDHEIT UND PFLEGE	82
6.1 ALLGEMEINES UND STATISTIK	82
6.2 BESONDERE GESUNDHEITLICHE RISIKEN FÜR MENSCHEN MIT MIGRATIONS HinterGRUND	83
6.2.1 Erkrankungen mit einer klar regional gebundenen Verteilung außerhalb Deutschlands	83
6.2.2 Infektionserkrankungen	84

6.2.3 Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten	85
6.2.4 Übergewicht, Adipositas, Diabetes Mellitus und Herz- und Gefäßerkrankungen.....	85
6.2.5 Suchtmittelkonsum	86
6.2.6 Migrationsspezifische Gesundheitsbelastungen.....	86
6.3. ASYLSUCHENDE UND MENSCHEN OHNE AUFENTHALTSSTATUS.....	87
6.4 GESUNDHEIT VON KINDERN UND JUGENDLICHEN MIT MIGRATIONSHINTERGRUND	89
6.5 ÄLTERE MENSCHEN MIT MIGRATIONSHINTERGRUND	90
6.6 ZUGANGSBARRIEREN ZUM GESUNDHEITSSYSTEM	91
6.7 HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN	92
7. MEDIEN UND INTEGRATION	96
7.1 ROLLE UND BEDEUTUNG DER MEDIEN FÜR INTEGRATION	96
7.1.1 Mediennutzung der Migranten	96
7.1.2 Auswirkungen der Mediennutzung auf Integration.....	99
7.1.3 Einbindung der Migranten in die Medienproduktion	100
7.1.4 Mediales Bild über Migranten in Deutschland	100
7.1.5 Zusammenfassung.....	102
7.1.6 Handlungsempfehlungen.....	103
7.2 INTERNET	105
7.2.1 Internetnutzung von Migranten	106
7.2.2 Differenziertes Nutzungsverhalten von Migranten	106
7.2.3 Extremistische Angebote im Internet.....	107
7.2.4 Webangebote im Land Hessen	108
7.2.5 Integrationspotenziale des Internets	108
7.2.6 Handlungsempfehlungen.....	108
8. GESELLSCHAFTLICHE UND POLITISCHE PARTIZIPATION	110
8.1 FORMEN GESELLSCHAFTLICHER UND POLITISCHER PARTIZIPATION	110
8.1.2 Soziale Partizipation von Migranten.....	110
8.1.3 Politische Partizipation von Migranten	111
8.1.4 Bestimmungsfaktoren der gesellschaftlichen und politischen Partizipation	114
8.1.5 Fazit Partizipation.....	115
8.1.6 Förderung der gesellschaftlichen und politischen Partizipation von Migranten	116
8.1.7 Partizipation in Hessen	117
8.1.8 Handlungsempfehlungen zur Förderung der Partizipation.....	118
8.2 AUßERSCHULISCHE JUGENDARBEIT	121
8.2.1 Formen der außerschulischen Jugendarbeit im Bereich Integration	121
8.2.2. Außerschulische Jugendarbeit und Integration	122
8.2.3 Sport im Rahmen der außerschulischen Jugendarbeit.....	123
8.2.3.1 Sportvereine und Integration.....	124
8.2.3.2 Das Programm „Integration durch Sport“	125
8.2.4 Handlungsempfehlungen.....	125
9. RELIGION UND KULTUR	128
9.1 ALLGEMEINES UND STATISTIK: RELIGIONSZUGEHÖRIGKEITEN IN DEUTSCHLAND.....	128
9.2 RELIGION UND INTEGRATION	130
9.2.1 Einleitung.....	130
9.2.2 Muslime in Deutschland	132
9.2.3 Religiöse Strukturen des Islam in Deutschland	133
9.2.4 Islamische Religionspädagogik.....	135
9.2.5 Religion im Integrationsprozess und interreligiöser Dialog	138
9.3 HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN.....	141
10. KRIMINALITÄT UND PRÄVENTION	144
10.1 EINLEITUNG.....	144
10.2 STATISTISCHE DATEN.....	144
10.3 STUDIE „JUGENDLICHE IN DEUTSCHLAND ALS OPFER UND TÄTER VON GEWALT“	147
10.4 BELASTUNGSFAKTOREN FÜR JUGENDLICHEN MIT MIGRATIONSHINTERGRUND	148

10.4.1 Erhöhte Gewaltbereitschaft durch eigene Opfererfahrung.....	148
10.4.2 Machokultur und Gewalt legitimierende Männlichkeitsnormen.....	150
10.4.3 Delinquenter Freundeskreis.....	150
10.5 HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN.....	151
11. DISKRIMINIERUNGSERFAHRUNGEN UND ANTIDISKRIMINIERUNGSSTRATEGIEN.....	153
11.1 DISKRIMINIERUNGSMERKMALE UND -ARTEN.....	153
11.2 DISKRIMINIERUNGSVERBOTE.....	154
11.3 DIE ANTIDISKRIMINIERUNGSSTELLE DES BUNDES.....	156
11.4 INSTITUTIONELLE DISKRIMINIERUNG UND ANTIDISKRIMINIERUNGSSTRATEGIEN.....	157
11.5 FÖRDERUNG DER ANTIDISKRIMINIERUNG IM EIGENEN ZUSTÄNDIGKEITSBEREICH DES LANDES:.....	157
11.6 HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN.....	159
11.7 DISKRIMINIERUNGSERFAHRUNGEN - STUDIE DES BUNDESMINISTERIUMS DES INNERN „LEBENSWELTEN JUNGER MUSLIME IN DEUTSCHLAND. ANALYSE, BEWERTUNG UND PRÄVENTION ISLAMISTISCHER RADIKALISIERUNGSPROZESSE“ (2011).....	161
11.8 PRAKTISCHE ANREGUNGEN AUS DER BMI-STUDIE.....	164
11.9 HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN.....	166
12. ZUWANDERUNG UND ASYL.....	167
12.1 EINLEITUNG.....	167
12.2 STEUERUNGSMÖGLICHKEITEN DER ZUWANDERUNG.....	168
12.2.1 Aktuelle Zahlen zum Wanderungssaldo.....	168
12.2.2 Gesetzliche Rahmenbedingungen.....	170
12.2.3 Arbeitsmarktorientierte Zuwanderung.....	172
12.3 ASYLSITUATION IN DEUTSCHLAND UND HESSEN.....	175
12.3.1 Zahlen und Fakten.....	175
12.3.2 Gesetzliche Rahmenbedingungen.....	177
12.3.3 Die Situation Asylbegehrender in Hessen.....	179
12.4 HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN.....	181
13. LITERATURVERZEICHNIS.....	186

Beratungsverlauf

Auftrag, Zusammensetzung, Verfahren

Auf Antrag der Fraktionen von CDU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucks. 18/1172 vom 29. September 2009, und auf Antrag der Fraktion DIE LINKE, Drucks. 18/1159 vom 29. September 2009, hat der Hessische Landtag in seiner 22. Plenarsitzung am 6. Oktober 2009 die Einsetzung der Enquetekommission „Migration und Integration in Hessen“ beschlossen.

Ziel der Arbeit der Enquetekommission ist die Erarbeitung von konkreten Lösungsvorschlägen für die anstehenden Herausforderungen in Hessen und die Entwicklung von Empfehlungen für das Landesparlament. In den Anträgen sind beispielhaft folgende Themenbereiche genannt, die von der Enquetekommission untersucht werden sollen:

1. Mithilfe einer Auswertung der Daten des aktuellen Mikrozensus sowie anderer verfügbarer Daten der Ministerien, Landesbehörden und Kommunen durch das Statistische Landesamt und unter Zugrundelegung der einschlägigen Ergebnisse der Enquetekommission Demografischer Wandel eine umfassende Bestandsaufnahme über den Anteil und die Lage der Frauen und Männer mit unterschiedlichem Migrationshintergrund in Hessen vornehmen. Die Auswertung soll rückschauende Analysen und aktuelle Daten ebenso enthalten wie Prognosen über die künftige Entwicklung und soll so weit wie möglich Auskunft über die Verteilung soziokultureller und sozioökonomischer sowie demografischer Merkmale geben, wie etwa Alter, Geschlecht, die Entwicklung der Einbürgerungsquote, Bildungsstand, Erwerbstätigkeit und öffentliche Transferleistungen.
2. Beispiele gelungener Integration herausarbeiten, erfolgreiche Programme und Initiativen benennen und die Gründe für ihren Erfolg analysieren.
3. Im Bereich der vorschulischen und schulischen Bildung und Erziehung die bisherigen Erfahrungen mit der Integration von Kindern und Jugendlichen, die schulischen Erfolgs- und Misserfolgsbilanzen, die Statistiken der Bildungsabschlüsse und -abbrüche sowie alle bestehenden Angebote und Programme für Menschen mit Migrationshintergrund in Hessen analysieren und bewerten. Es soll geprüft werden, wie die Integrationskraft von Kindergärten und Schulen gestärkt werden kann.
4. Die Bedeutung der Sprachkompetenz und des Spracherwerbs im Integrationsprozess untersuchen und Vorschläge zur Verbesserung der Sprachförderung (sowohl in Bezug auf den Erwerb der deutschen Sprache als auch in Bezug auf die Förderung der herkunftssprachlichen Kompetenz und der Mehrsprachigkeit) entwickeln.
5. Im Bereich der Wirtschaft den Beitrag von Menschen mit Migrationshintergrund analysieren. Dabei ist der Beitrag von Menschen mit Migrationshintergrund für Innovation und Wachstum in Hessen ebenso wie die damit einhergehenden Probleme zu klären. Auch ihre Rolle für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der hessischen Wirtschaft ist zu untersuchen.

6. Die Auswirkungen von Integration und Migration auf die sozialen Sicherungssysteme untersuchen.
7. Im Bereich Ausbildung und Arbeitswelt die gegenwärtige Situation von Frauen und Männern mit Migrationshintergrund auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt (z. B. Durchschnittslöhne, Arbeitslosigkeit, Berufsbilder) untersuchen, eine Bestandsaufnahme bereits vorhandener arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und Programme für Menschen mit Migrationshintergrund vornehmen und Möglichkeiten und Strategien zur Verbesserung der Ausbildungssituation junger Menschen mit Migrationshintergrund, zur Erweiterung ihres Berufswahlspektrums und insgesamt zur Steigerung der Erwerbstätigkeit, insbesondere von Frauen, diskutieren und prüfen. Auch sind die Frage der Stärkung des Wirtschaftsstandortes Hessen (bspw. Fachkräfte) sowie die Integrationsfragen in den einzelnen Betrieben hierbei zu erörtern. Die Problematik der Bedeutung und Anerkennung im Ausland erworbener Abschlüsse soll untersucht werden.
8. Die Lebenssituation von Familien und insbesondere Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund untersuchen, die damit verbundenen spezifischen Gegebenheiten und Bedürfnisse herausarbeiten und die sich daraus ergebenden Aufgaben mit Blick auf die Zukunft diskutieren. Weiterhin soll die Enquetekommission eine Bestandsaufnahme der Situation älterer Frauen und Männer mit Migrationshintergrund in Hessen vornehmen und die zukünftigen Anforderungen prognostizieren.
9. Den Zusammenhang zwischen soziokultureller Lage einerseits und dem Grad der Integrationsbereitschaft sowie von Kriminalität andererseits untersuchen.
10. Im Bereich Wohnen und Lebensumfeld prüfen, wie durch Instrumente der Stadt- und Quartiersentwicklung eine positive Zukunftsperspektive für eine verbesserte Integration und die Vermeidung von soziokultureller Segregation geschaffen werden kann.
11. Die gegenwärtige Lebenssituation von Mädchen und Frauen mit Migrationshintergrund analysieren und prüfen, wie ihre Chancen auf gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, an Bildung und Arbeit weiter verbessert werden können.
12. In den Bereichen Gesundheit, Pflege und Behinderung Rahmenbedingungen und Zugangsbarrieren (z. B. Sprachbarrieren, differierende Krankheitskonzepte oder soziale Hürden) prüfen und analysieren und Verbesserungsmöglichkeiten herausarbeiten.
13. Prüfen, wie die politische Teilhabe von Frauen und Männern mit Migrationshintergrund an gesellschaftlichen Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen sowie die vielfältigen Formen bürgerschaftlichen und gesellschaftlichen Engagements in Vereinen und insbesondere im Sport weiter gefördert werden können. Im Besonderen sind die Beteiligungsangebote an Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund zu berücksichtigen. Dabei soll auch die Frage des Wahlrechts und die Förderung von Einbürgerung von Migrantinnen und Migranten geprüft werden.
14. Im Bereich Kultur die unterschiedlichen kulturellen Traditionen untersuchen und die Möglichkeiten der Förderung und Unterstützung verschiedener Formen des interkulturellen Dialogs und der Vernetzung diskutieren. Es soll die Frage gestellt werden,

welche Bedeutung der Akzeptanz von zentralen gesellschaftlichen Werten (wie dem Wertekanon des Grundgesetzes) einerseits, von kulturellen Normen und Traditionen andererseits im Integrationsprozess zukommt. Hierbei sollen auch religiös geprägte Traditionen und Besonderheiten untersucht werden. Kulturelle Aktivitäten sollen auch unter dem Aspekt ihres Beitrags zur Bewahrung der jeweiligen kulturellen Identität und zum Erhalt der kulturellen Vielfalt erörtert werden.

15. Die Rolle und Bedeutung von Religionen, religiöser und religiös geprägter Traditionen und Praktiken für die Integration untersuchen und bewerten.
16. Die Rolle und Bedeutung der Medien für Integration untersuchen und bewerten.
17. Auf der Grundlage aktuellen Datenmaterials einen Überblick über die durch Asylverfahren erfolgte Zuwanderung nach Hessen erstellen; beispielsweise soll die Erteilung von Aufenthaltsrechten aus humanitären Gründen („humanitäre Zuwanderung“) untersucht werden.
18. Untersuchen, mit welcher Zuwanderung für Hessen in den nächsten Jahren gerechnet werden kann und welche Steuerungsmöglichkeiten bestehen.

Mitglieder und stellvertretende Mitglieder der Enquetekommission

Als Mitglieder der Enquetekommission benannte die

- CDU-Fraktion: Holger Bellino (bis 29.10.2010), Jürgen Banzer (ab 29.10.2010), Alexander Bauer, Sabine Bächle-Scholz (ab 01.01.2012), Patrick Burghardt (bis 31.12.2011), Ismail Tipi, Astrid Wallmann,
- SPD-Fraktion : Heike Habermann, Gerhard Merz, Ernst-Ewald Roth,
- FDP-Fraktion: Hans-Christian Mick, René Rock,
- Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Mürvet Öztürk, Kordula Schulz-Asche,
- Fraktion DIE LINKE: Barbara Cárdenas.

In ihrer ersten Sitzung wählten die Mitglieder

- zum Vorsitzenden: Holger Bellino (CDU),
- zum/zur stellvertretenden Vorsitzenden: Gerhard Merz (SPD), Kordula Schulz-Asche (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN),
- zum Berichterstatter: Hans-Christian Mick.

In der 9. Sitzung am 29. Oktober 2010 wählten die Mitglieder **Jürgen Banzer** zum **Vorsitzenden**.

Als **Obleute** fungieren: *Alexander Bauer* für die Fraktion der CDU, *Gerhard Merz* für die Fraktion der SPD, *Hans-Christian Mick* für die Fraktion der FDP, *Mürvet Öztürk* für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und *Barbara Cárdenas* für die Fraktion DIE LINKE.

Als **stellvertretende Mitglieder** benannte die

- Fraktion der CDU: Dr. Ralf-Norbert Bartelt, Peter Beuth, Alfons Gerling, Tobias Utter, Bettina Wiesmann,
- Fraktion der SPD: Nancy Faeser, Michael Siebel, Dr. Thomas Spies,
- Fraktion der FDP: Dr. Frank Blechschmidt, Wilhelm Reuscher,
- Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Jürgen Frömmrich, Karin Müller (Kassel),
- Fraktion DIE LINKE: Hermann Schaus.

Sachverständige

Als Sachverständige, die mit beratender Stimme der Enquetekommission angehören, benannte die

- Fraktion der CDU: PD Dr. Stefan Luft, Universität Bremen,
- Fraktion der SPD: Marc Phillip Nogueira, Institut für Sozialforschung an der Goethe-Universität Frankfurt,
- Fraktion der FDP: Prof. Dr. Friedrich Heckmann, Europäisches Forum für Migrationsforschung, Otto-Friedrich-Universität Bamberg,
- Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Birgit Simon, Bürgermeisterin, Stadt Offenbach,
- Fraktion DIE LINKE: Prof. Dr. Frank-Olaf Radtke, Goethe-Universität Frankfurt.

Ständige Teilnehmer

In der ersten Sitzung der Enquetekommission haben sich die Mitglieder darauf verständigt, Vertreterinnen und Vertreter der

- Kommunalen Spitzenverbände,
- des Hessischen Statistischen Landesamts und
- der Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte in Hessen (agah)

zur regelmäßigen Teilnahme an den öffentlichen Sitzungen mit beratender Stimme einzuladen. Sie hatten die Möglichkeit, in den Anhörungen ihre jeweilige Position vorzutragen.

Beratungsverlauf

Die Enquetekommission führte 18 Anhörungen zu folgenden Themen durch und hörte dabei die aufgeführten Sachverständigen an:

Allgemeines / Statistik (26. Februar 2010)

Dr. Gunter Brückner, Statistisches Bundesamt
Lars Redert, Hessisches Statistisches Landesamt
Dr. Carola Burkert, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Hessen

Beispiele gelungener Integration (19. März 2010)

Dr. Brigitta Eckert, Geschäftsführerin des Vereins „Lernmobil e. V.“
Sholeh Sharifi, Integrationsbeauftragte der Stadt Gießen
Jeanine Rudolph, Leiterin des Amts für Zuwanderung und Integration, Stadt Wiesbaden
Dr. Gerd Wendtland, Vorsitzender des Vereins „Zusammenleben der Kulturen in Dietzenbach“
Dr. Nargess Eskandari-Grünberg, Dezernentin für Integration, Stadt Frankfurt

Sprache und Bildung (7. Mai 2010)

Sprache:

Prof. Dr. Hartmut Esser, Universität Mannheim
Prof. Dr. Charlotte Röhner, Bergische Universität Wuppertal
Prof. Dr. Rainer Geißler, Universität Siegen
Prof. Dr. Hans Reich, Universität Koblenz-Landau
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (schriftlich)

Bildung:

Anne Janz, Dezernentin für Jugend, Schule, Frauen und Gesundheit, Stadt Kassel
Maria Ringler, Verband binationaler Familien und Partnerschaften
Prof. Dr. Clemens Albrecht, Universität Koblenz-Landau (schriftlich)

Wirtschaft / Ausbildung / Beschäftigung / Arbeitsmarkt (27. August 2010)

Dr. Carola Burkert, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Hessen
Dr. Oliver Koppel, Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.
Dr. Werner Scherer, Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände (VhU)
Dr. Brigitte Scheuerle, IHK Frankfurt am Main
Prof. Dr. Walter Hanesch, Hochschule Darmstadt
Rosina Walter und Cornelia Goldstein, berami berufliche Integration e. V.
Dr. Martin Pott, Handwerkskammer Hessen
Prof. Dr. Alfons Schmid, Goethe-Universität Frankfurt

Zusammenhang zwischen soziokultureller Lage einerseits und dem Grad der Integrationsbereitschaft sowie von Kriminalität andererseits (29. Oktober 2010)

Prof. Dr. Christian Pfeiffer, Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen
Prof. Dr. Bernd Dollinger, Universität Siegen
Prof. Dr. Carsten Wippermann, Katholische Stiftungsfachhochschule München
Prof. Dr. Werner Schiffauer, Europa-Universität Viadrina

Auswirkungen von Migration auf die sozialen Sicherungssysteme (12. November 2010)

Prof. Dr. Gunnar Heinsohn, Universität Bremen
Prof. Dr. Dietrich Thränhardt, Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Dr. Reinhold Thiede, Deutsche Rentenversicherung
Jochen Partsch, Stadtrat, Stadt Darmstadt (schriftlich)

Familie / Gleichberechtigungsaspekte von Integration / Migration (28. Januar 2011)

Dr. Meryam Schouler-Ocak, Charité Berlin
Dr. Maria Kontos, Institut für Sozialforschung an der Goethe-Universität Frankfurt
Prof. Dr. Ahmet Toprak, Fachhochschule Dortmund
Gerda Weigel Greilich, Bürgermeisterin, Gießen
Ingrid Krämer

Wohnraum (25. Februar 2011)

Walter Fontaine, Sozial- und Jugendamt, Stadt Dietzenbach
Prof. Dr. Walter Siebel, Carl von Ossietzky-Universität Oldenburg
Heike Hanhörster, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, Dortmund
Dr. Norbert Gerstring, Goethe-Universität Frankfurt
Dr. Andrey Holm, Carl von Ossietzky-Universität Oldenburg

Gesundheit und Pflege (8. April 2011)

Prof. Dr. med. Hans-Ulrich Klör, Türkisch-Deutsche Gesundheitsstiftung e. V.
Dr. Michael Knipper, Justus-Liebig-Universität Gießen
Ramazan Salman, Ethno-Medizinisches Zentrum e. V., Hannover
Prof. Dr. Theda Borde, Alice Salomon Hochschule Berlin

Rolle und Bedeutung der Medien für Integration (13. Mai 2011)

Ahmet Külahci, Hürriyet Deutschland
Prof. Dr. Jörg Becker, Institut für Kommunikations- und Technologieforschung
GmbH, KomTech
Prof. Dr. Rainer Geißler, Universität Siegen
Dr. Sonja Weber-Menges, kompetenz & innovation.bawü
Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun, Integrationsbeauftragter des SWR

**Sprachförderung von Migrantinnen und Migranten: Notwendigkeiten und Strategien
(17. Juni 2011)**

Dr. Birgit Becker, GESIS Mannheim
Prof. Dr. Petra Schulz, Goethe-Universität Frankfurt
Prof. Dr. Hartmut Esser, Universität Mannheim (schriftlich)
Christiane Bainski, Hauptstelle RAA NRW
Prof. Dr. Volker Hinnenkamp, Hochschule Fulda

Gesellschaftliche und politische Partizipation (9. September 2011)

Prof. Dr. Sonja Haug, Hochschule Regensburg
Prof. Dr. Ursula Birsl, Philipps-Universität Marburg
Dr. Andreas M. Wüst, Universität Mannheim, MZES
Torsten Jäger, Interkultureller Rat in Deutschland

Kultur / Religion (11. November 2011)

Prof. Dr. Rauf Ceylan, Universität Osnabrück
Partick Banners, Frankfurter Allgemeine Zeitung
Lamya Kaddor, Vorsitzende des Liberal-Islamischen Bundes e. V.
Dr. Roland Löffler, Herbert-Quandt-Stiftung
Ünal Kaymakci, stellvertretender Vorsitzender der Islamischen Religionsgemein-
schaft Hessen, stellvertretender Vorsitzender des Rates der Religionen in Frankfurt

Asylsituation in Hessen (27. Januar 2012)

Wilfried Schmäing, Hessisches Ministerium des Innern und für Sport
Hildegund Niebch, Diakonisches Werk Hessen und Nassau
Dr. Kerstin Wierse, Amnesty International
Hermann Wilhelmy, Evangelische Flüchtlingsseelsorge in der EKHN

Steuerungsmöglichkeiten für Zuwanderung (2. März 2012)

Prof. Dr. Dr. h. c. Kay Hailbronner, FZAA an der Universität Konstanz
Prof. Dr. Axel Plünnecke, Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Dr. Holger Kolb, Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration

Außerschulische Jugendarbeit ; Internet (4. Mai 2012)

Außerschulische Jugendarbeit:

Frank Eser, Sportjugend Hessen
Dr. Manfred Wittmeier, Hessischer Jugendring

Internet:

PD Dr. Uwe Hunger, Westfälische Wilhelms-Universität Münster/Universität Osnabrück

Diskriminierungserfahrungen und Antidiskriminierungsstrategien; Studie „Lebenswelten junger Muslime in Deutschland“ (8. Juni 2006, Hessentag)

Diskriminierungserfahrungen und Antidiskriminierungsstrategien

Bernhard Franke, Antidiskriminierungsstelle des Bundes
Sera Choi, Deutsches Institut für Menschenrechte (schriftlich)
Prof. Dr. Ulrich Wagner, Philipps-Universität Marburg

Studie ‚Lebenswelten junger Muslime in Deutschland‘

Prof. Dr. Wolfgang Frindte, Friedrich-Schiller-Universität Jena
Hans-Georg Engelke, Bundesministerium des Innern

Gespräch mit dem Minister der Justiz, für Integration und Europa über die Politik der Landesregierung für in Hessen lebende Menschen mit Migrationshintergrund und über Maßnahmen und Modelle zur Förderung der Integration (31. August 2012)

Der Abschlussbericht

Der vorliegende Bericht umfasst die Tätigkeit der Enquetekommission vom 28.01.2010 bis zum 07.06. 2013.

1. Allgemeines und Statistik

1.1 Geschichte der Einwanderung nach Deutschland¹

Migration hat es schon lange, bevor Grenzen im politischen Sinn existierten und bevor sich Nationalstaaten herausgebildet haben, gegeben. Dabei gibt es unterschiedliche Beweggründe für Wanderungsbewegungen: klimatische Veränderungen (z. B. extreme Trockenheit), Naturkatastrophen, Krieg, Armut, (politische) Verfolgung oder einfach Arbeitssuche.

Mit der Herausbildung moderner Nationalstaaten entwickelte sich die staatliche Hoheitsaufgabe, darüber zu entscheiden, nach welchen Kriterien ein Land Einwanderungswillige aufnimmt. Dies war eine wichtige Voraussetzung für die Bildung leistungsfähiger Sozialstaaten. Nach dem Zweiten Weltkrieg waren die Arbeitskräfteanwerbung und später die Aufnahme politisch Verfolgter die Hauptgründe für Einwanderung in die reichen europäischen Staaten. In (West-)Deutschland kamen die Zuwanderung von deutschstämmigen Aussiedlern und die Binnenwanderung aus der ehemaligen DDR, später den neuen Bundesländern hinzu.

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ist das Thema Migration unter mehreren Aspekten zu berücksichtigen: in Bezug auf die Schrumpfung der Bevölkerungszahl, die Alterung der Bevölkerung, der insbesondere in Hessen auffälligen Binnenmigration, der Integration der vielfältigen Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Gesellschaft und Arbeitsmarkt, der Anwerbung (hoch)qualifizierter Arbeitskräfte für bestimmte Wirtschaftszweigen.

Migrationsbewegungen lassen sich weder durch nationale noch durch regionale Politik vollständig steuern. Für die Zukunftsfähigkeit der hessischen Regionen ist es von entscheidender Bedeutung, dass zum einen Arbeitsplätze für Menschen mit unterschiedlichen Qualifikationen erhalten bleiben und neu geschaffen werden. Zum anderen kommt es darauf an, sowohl den bereits ansässigen Menschen als auch den Zuwanderern die erforderlichen Qualifikationen zu vermitteln. Hierzu ist ein enges Zusammenwirken von Bildungspolitik, Regionalpolitik und Integrationspolitik unabdingbar.

Nach dem Zweiten Weltkrieg sind in Deutschland zahlreiche Flüchtlinge und Vertriebene aus den ehemaligen Ostgebieten aufgenommen und integriert worden. Bis 1952 nahm Hessen etwa 750.000 Flüchtlinge und Vertriebene auf. Die Ansiedlung und Integration dieser Menschen war eine der größten Leistungen des Landes in der Nachkriegszeit. Zu diesem Erfolg trug der Große Hessenplan ebenso bei wie der seit 1961 erfolgreiche jährlich durchgeführte Hessentag als das Fest aller Hessen. Er erinnert auch daran, dass die Heimatvertriebenen maßgeblich am Wiederaufbau des Landes und seiner Wirtschaft beteiligt waren.²

Nachdem der Zustrom der Vertriebenen in Folge des Zweiten Weltkrieges nachgelassen hatte und in der boomenden Nachkriegswirtschaft bereits der Bedarf nach weiteren Arbeitskräften gestiegen war (Landwirtschaft, Bergbau), wurde bereits 1955 ein erstes Anwerbeab-

¹ Die Ausführungen dieses Abschnitts lehnen sich an die Ausführungen des entsprechenden Kapitels der Veröffentlichung „Älter – Weniger – Bunter. Bericht der Enquetekommission ‚Demografischer Wandel – Herausforderung an die Landespolitik‘ des Hessischen Landtags, Berlin 2007, S. 133 ff an.

² Eilers, Hessisches Staatsarchiv, in: Älter – Weniger – Bunter. Bericht der Enquetekommission „Demografischer Wandel – Herausforderung an die Landespolitik“ des Hessischen Landtags, Berlin 2007, S. 143.

kommen geschlossen (mit Italien). Damit sollte Lohndruck in einzelnen Branchen vermieden werden. Die staatliche Organisation der Anwerbung sollte die Einhaltung von Standards (Tarifverträge, Unterbringung etc.) sicherstellen. Mit dem Bau der Berliner Mauer 1961 und dem damit unterbundenen Zuzug von Flüchtlingen aus der SBZ / DDR begann die Anwerbung von sogenannten „Gastarbeitern“, die sich bis in die 1970er fortsetzte. Neben Italien wurden Anwerbeabkommen mit Spanien und Griechenland (1960), der Türkei (1961), Marokko (1963), Portugal (1964), Tunesien (1965) und Jugoslawien (1968) geschlossen.

Dabei waren unterschiedliche Interessen im Spiel: Die Entsendeländer wollten mithilfe zeitlich befristeter Arbeitsmigration die eigenen Arbeitsmärkte entlasten, Deviseneinnahmen erzielen und einen Modernisierungsschub durch qualifizierte Rückkehrer erreichen. Sie übten deshalb politischen Druck auf die Bundesregierungen aus, Anwerbeabkommen abzuschließen. Die Regierungen der Herkunftsländer und die deutschen Bundesregierungen wollten mit Hilfe der Abkommen die staatliche Kontrolle der Anwerbung sicherstellen. Die westdeutschen Arbeitgeber (und mit ihnen die Bundesregierungen) wollten „Lohndruck“ vermeiden, der durch die Knappheit an Arbeitskräften in einzelnen Branchen und Regionen drohte. Die „Gastarbeiter“ sahen die Chance, schwierigen Verhältnissen in ihren Heimatländern für begrenzte Zeit auszuweichen und in den Aufnahmeländer relativ hohe Einkommen zu erzielen. Den westdeutschen Arbeitnehmern sollten ein Aufstieg durch Qualifikation ermöglicht werden. Dazu sollten Arbeitsplätze, die nur geringe Qualifikationen erforderten, von ausländischen Arbeitnehmern besetzt werden.

Ziel war eine befristete Zuwanderung und damit die Rückkehr der „Gastarbeiter“ nach einer bestimmten Zeit – davon gingen damals alle Beteiligten aus (Entsendeländer, Aufnahmeländer und die ausländischen Arbeitnehmer). Die „Gastarbeiter“ sollten bei sinkendem Bedarf wieder in ihre Herkunftsländer zurückkehren.

Die ausländischen Arbeitnehmer übernahmen während des Wirtschaftswunders, aber auch in Zeiten der Rezessionen, wichtige Ersatz-, Erweiterungs- und Pufferfunktionen. Ihr Aufenthalt wurde in erster Linie unter Kostengesichtspunkten betrachtet. Die Interessen der Arbeitgeber sowie der „Gastarbeiter“ und die außenpolitischen Interessen Westdeutschlands führten dazu, dass das „Rotationsprinzip“ nicht zwangsweise durchgesetzt wurde.

Mit der Ölkrise und dem strukturellen Wandel in der Industrie wurden nicht länger so viele Arbeitskräfte benötigt, und es sollte ein weiterer Zuzug vermieden werden. Der 1973 verhängte Anwerbestopp für Arbeitskräfte führte allerdings nicht zu einem Rückgang der Zahl der im Land lebenden Migrantinnen, sondern entgegen den Erwartungen zu einem Anstieg der im Land lebenden Ausländer. Durch den Anwerbestopp wurde den Angehörigen aus Nicht-EG-Staaten bei Ausreise die Möglichkeit der Wiedereinreise genommen: So stieg die Zahl der türkischen Staatsangehörigen stark an, hingegen ging die Zahl der griechischen und spanischen Staatsangehörigen stark zurück.³ Entscheidend für den Anstieg war der Nachzug von Familienangehörigen. Dadurch kamen vermehrt Frauen und Jüngere nach Deutschland, die strukturelle Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung veränderte sich.

Die Aufnahme politisch Verfolgter ist seit den 1980er Jahren zunehmend wichtiger geworden und zu Beginn der 1990er Jahre rasant angestiegen. Der Fall des Eisernen Vorhangs, politische Krisen und Naturkatastrophen haben diesen Trend begünstigt. Die Folge war eine

³ Mit der Süderweiterung Teil 1 ist Griechenland 1981 und mit der Süderweiterung Teil 2 ist Spanien 1986 der Europäischen Gemeinschaft beigetreten.

Diversifizierung innerhalb der Gruppe der Eingewanderten in Deutschland: Immer mehr Menschen kamen aus immer mehr und weiter entfernt liegenden Regionen. Auch als Folge der neuen Asylgesetzgebung (1993), dem „Asylkompromiss“, gingen in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre die Zahlen der Asylanträge stark zurück. Aufgrund der globalen Krisen in der aktuellen Zeit ist jüngst wieder ein Anstieg zu verzeichnen; allein von 2011 auf 2012 um 45,6 %.⁴ Allerdings liegen die Zahlen weit unter denen der 1990er Jahre.

Eine weitere Einwanderungsgruppe sind die Aussiedler und Spätaussiedler aus Mittel- und Osteuropa, deren Einwanderung ab Ende der 1980er Jahre einen starken Aufschwung genommen hat, aber ab Mitte der 1990er Jahre auch wieder stark zurückgegangen ist. Auch hier griffen restriktive Regelungen („Kriegsfolgenbereinigungsgesetz“, Kontingentierung). Bis zum Jahr 2000 hat Deutschland über vier Millionen (Spät-)Aussiedler aufgenommen (überwiegend aus Polen, Rumänien, der ehemaligen Sowjetunion, der ehemaligen Tschechoslowakei und Ungarn), davon allein 1,5 Millionen zwischen 1987 und 1992; ab 2000 blieb die jährliche Zahl der Spätaussiedler unter 100.000, im Jahr 2005 waren es 35.500 und 2011 lediglich 2.000 Personen⁵.

Hinzu kamen jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion, denen die DDR-Regierung noch 1990 ein dauerhaftes Bleiberecht zugesichert hatte und die nach der Wiedervereinigung als Kontingentflüchtlinge (obwohl ohne Kontingentbegrenzung) behandelt wurden.

Neue Zuwanderungsbewegungen ergaben sich aus den Osterweiterungen der Europäischen Union in den Jahren 2004 und 2007 und der damit zusammenhängenden Arbeitnehmerfreizügigkeit, die jeweils sieben Jahre nach Beitritt in Kraft trat bzw. tritt.

Die Zusammensetzung der Bevölkerung wird auch durch Zu- und Abwanderung beeinflusst. In den letzten Jahren verzeichnete Deutschland ein Wechselspiel zwischen leicht positiver und leicht negativer Wanderungsbilanz. Das Statistische Bundesamt erklärt:

Nach vorläufigen Ergebnissen sind im Jahr 2012 1.081.000 Personen nach Deutschland zugezogen. Dies waren 123.000 Zuzüge mehr als im Jahr 2011 (+ 13 %). Zuletzt hatte es eine solch hohe Zuwanderungszahl im Jahr 1995 gegeben. Aus Deutschland fort zogen im Jahr 2012 insgesamt 712.000 Personen, 33.000 mehr als im Jahr 2011 (+ 5 %). Bei der Bilanzierung der Zu- und Fortzüge ergibt sich für 2012 ein Wanderungsüberschuss von 369 000 Personen – dies ist ebenfalls der höchste Wert seit 1995.

Die Zuwanderung ausländischer Personen nahm hauptsächlich aus dem EU-Raum zu (+ 96.000 beziehungsweise + 18 %). Dabei erhöhte sich die Zuwanderung aus EU-Ländern, die von der Finanz- und Schuldenkrise betroffen sind, besonders deutlich: Aus Spanien kamen 45 % mehr Einwanderer als im Jahr 2011 (+ 9.000 Personen). Die Zahl der Einwanderungen aus Griechenland (+ 10.000) und Portugal (+ 4.000) stiegen im Vergleichszeitraum jeweils um 43 %. Aus Italien wanderten im Berichtsjahr 40 % mehr ausländische Personen zu (+ 12.000 gegenüber 2011).

⁴ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen zu Asyl, Dezember 2012, S. 3.

⁵ www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61643/aussiedler vom 28.11.1012.

Eine stärkere Zuwanderung im Vergleich zu 2011 gab es auch aus verschiedenen Ländern, die 2004 beziehungsweise 2007 der EU beigetreten sind. Insbesondere nahm die Zuwanderung aus Slowenien (+ 2.000 Personen beziehungsweise + 62 %), Ungarn (+ 13.000 Personen beziehungsweise + 31 %), Rumänien (+ 21.000 Personen beziehungsweise + 23 %), Bulgarien (+ 7.000 Personen beziehungsweise + 14 %) sowie Polen (+ 13.000 Personen beziehungsweise + 8 %) zu. Nach wie vor stammen in absoluten Zahlen gemessen die meisten ausländischen Zuwanderer aus Polen.

Aus den sonstigen europäischen Staaten, die nicht der EU angehören, erhöhte sich die Zuwanderung um 16.000 ausländische Personen (+ 14 %). Ebenfalls um 14 % stieg die Zuwanderung aus Afrika, aus Asien wanderten 10 % mehr Personen zu.

Die Zuzüge aus Amerika blieben im Vergleichszeitraum nahezu unverändert.

Drei Viertel der Zuwanderung ausländischer Personen entfiel auf insgesamt fünf Bundesländer: Die Zuwandernden gingen vor allem nach Bayern (192.000 Personen), Nordrhein-Westfalen (186.000 Personen), Baden-Württemberg (171.000 Personen), Hessen (90.000 Personen) und Niedersachsen (89.000 Personen).

Von den 712.000 Abwanderern aus Deutschland waren 579.000 ausländische Personen (+ 40.000) und 133.000 deutsche Personen (- 7.000). Im Saldo aus Zu- und Fortzügen ergibt sich daraus ein Wanderungsüberschuss ausländischer Personen von rund 387.000 Personen (2011: 303.000) und ein Abwanderungsverlust deutscher Bürger von 18.000 Personen (2011: 24.000).

Sowohl bei den Zuzügen als auch bei den Fortzügen lässt sich allerdings nicht unterscheiden, ob die Zu- beziehungsweise Abwanderer einen vorübergehenden oder einen dauerhaften Aufenthalt im Zielland planen.⁶

1.2 Einwanderungspolitik und Integration

Deutschland hat sich lange Zeit nicht als Einwanderungsland definiert. Eine übergeordnete Strategie im Sinne einer Integrationspolitik aus einem Guss war nicht vorhanden. Es gab keine Einwanderungspolitik, die auch gezielte Integrationsmaßnahmen enthielt. Die Zuwanderung wurde lange als temporäre Erscheinung gesehen, weil man davon ausging, dass die „Gastarbeiter“ wieder in ihre Heimatländer zurückkehren. In Bezug auf die Integration der „Gastarbeiter“ und ihren Familien existierte eine Politik des Laissez-Faire.

Seit Beginn der 1990er Jahre setzte sich die Tatsache, dass die Bundesrepublik Deutschland ein Einwanderungsland ist, langsam als politischer Konsens durch – ebenso wie die Anforderung an dauerhaft und rechtmäßig in Deutschland lebende Zuwanderer, sich in die Gesellschaft zu integrieren. Es bildeten sich in der Politik Ansätze zur Förderung der Integration von Zuwanderern (Ausländern und Aussiedlern) heraus, wobei für die Aussiedler frühzeitiger mit Fördermaßnahmen begonnen wurde. Inzwischen ist es nicht mehr strittig, ob die

⁶ Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 156 vom 07.05.2013.

Bundesrepublik ein Einwanderungsland ist, sondern wie die Einwanderung und das Zusammenleben der Menschen in Deutschland gestaltet werden sollen.

Das Staatsangehörigkeitsrecht war stets offen für Ausländer, die nach gewisser Aufenthaltsdauer und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auf Antrag die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten konnten, sah aber keine Verleihung der Staatsangehörigkeit durch Geburt auf dem Territorium der Bundesrepublik vor (Territorialrecht, „ius soli“) vor. Erst im Jahr 2000 trat das neue Staatsangehörigkeitsrecht in Kraft, das nun Elemente des ius soli enthält, diese aber zur Option für in Deutschland geborene oder im Kindesalter eingewanderten Jugendlichen gemacht hat. Auch für nicht in Deutschland geborene Zuwanderer wurde die Einbürgerung erleichtert (Verkürzung von Aufenthaltsfristen, erleichterte Beibehaltung der ausländischen Staatsangehörigkeit). Seit Inkrafttreten des neuen Staatsangehörigkeitsrechts erhielten bis 2010 ca. 395.000 Kinder kraft Geburt die deutsche Staatsbürgerschaft.⁷

Das 2005 in Kraft getretene „Aufenthaltsgesetz“ dient der „Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland“ (§ 1 AufenthG, Abs. 1, S. 1). Es enthält auch zahlreiche Bestimmungen zur Integration der bereits rechtmäßig und dauerhaft im Land lebenden Zuwanderern (§§ 43-45). Mit diesem Gesetz wurde erstmals der Zugang zu Integrationsmaßnahmen wie Sprach- und Orientierungskursen gesetzlich geregelt.

Dieses Gesetz bildet eine Klammer um bislang nebeneinanderstehende gesetzliche Regelungen (wie zum Aufenthaltsrecht, zur humanitären Zuwanderung und zur arbeitsmarktorientierten Zuwanderung) und setzt einen deutlichen Schwerpunkt auf die Integration.

Integration wird von der Bundesregierung folgendermaßen definiert:

Integration ist ein langfristiger Prozess, der zum Ziel hat, alle Menschen, die dauerhaft und rechtmäßig in Deutschland leben, in die Gesellschaft einzubeziehen. Zuwanderern soll eine umfassende, möglichst gleichberechtigte Teilhabe in allen gesellschaftlichen Bereichen ermöglicht werden. Zuwanderer haben die Pflicht, die deutsche Sprache zu erlernen sowie die Verfassung und die Gesetze zu kennen, zu respektieren und zu befolgen. Gleichzeitig muss den Zuwanderern ein gleichberechtigter Zugang möglichst zu allen gesellschaftlichen Bereichen ermöglicht werden.⁸

‘Fördern und Fordern‘ ist der zentrale Grundsatz der Integrationspolitik der Bundesregierung. (...). Alle Beteiligten – Einheimische, Migrantinnen und Migranten, staatliche und nichtstaatliche Akteure in der Integrationsarbeit – sind aufgefordert, ihren Beitrag zu leisten, damit Integration gelingt.⁹

Die Integration von Zuwanderern ist keine vorübergehende Sonderaufgabe, die mit zeitlich befristeten Projekten gelöst werden kann. Vielmehr ist sie eine Daueraufgabe, die nachhaltig und strukturell angegangen werden muss.

⁷ 9. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, S. 20.

⁸ www.zuwanderung.de, Zuwanderung geschieht jetzt, Zuwanderung A-Z, I, Integration, konsultiert am 30.01.2013.

⁹ 9. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Juni 2012, S. 13.

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, ein Zusammenschluss von Wissenschaftlern, die in ihren Jahresgutachten Vorschläge zur Gestaltung von Zuwanderung und Integration machen, definiert Integration folgendermaßen:

Als Integration gilt die möglichst chancengleiche Partizipation an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens. Diese reichen von Erziehung und früher Bildung in der Familie und in vorschulischen Einrichtungen über schulische Bildung, berufliche Ausbildung und ein durch Arbeit und deren Ertrag selbstbestimmtes, nicht transferabhängiges Leben bis hin zur – statusabhängigen – politischen Partizipation und zur Teilhabe an den verschiedensten Schutz- und Fürsorgesystemen im Rechts- und Wohlfahrtsstaat.¹⁰

Es wird deutlich, dass die Definitionen von Integration umstritten sind. Gemeinsam ist den Definitionen jedoch, dass Integration ein wechselseitiger und gesamtgesellschaftlicher Prozess ist.

In den Folgejahren wurden weitere Änderungen im Zuwanderungsgesetz bzw. anderen Gesetzestexten vorgenommen: 2007 wurde der Nachweis der Kenntnisse der deutschen Sprache für nachziehende Ehegatten eingeführt. Mitte 2011 wurde ein gesetzliches Bleiberecht für gut integrierte Jugendliche eingeführt. Diese stellt als erste stichtagsunabhängige Regelung ein Novum dar.

Im Jahr 2012 verabschiedete der Bundestag ein Gesetz zur Umsetzung der EU-Richtlinie zur Einführung einer Blue Card, die hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen den Zugang zur Erwerbstätigkeit in Deutschland erleichtern soll. In diesem Gesetz wurde auch das geforderte jährliche Mindesteinkommen für Hochqualifizierte herabgesetzt (von 66.000 € auf 44.800 €), in Berufen mit besonderem Fachkräftemangel liegt das geforderte jährliche Mindesteinkommen bei 40.000 €. Trotz dieses Gesetzes hat allerdings weniger qualifizierte Zuwanderung stattgefunden als erhofft und erwünscht.

Außerdem trat im Jahr 2012 das Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen in Kraft.¹¹

1.3 Definitionen der Begriffe „Menschen mit Migrationshintergrund“ und „Ausländer“

Die Enquetekommission „Migration und Integration“ verwendet die Begriffe „Menschen mit Migrationshintergrund“ und „Ausländer“ in den Definitionen, die die amtliche Statistik zugrunde legt.

Die amtliche Statistik hat seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland für die meisten Sozialstatistiken auch eine Gliederung nach Deutschen und Ausländern zur Verfügung gestellt.

¹⁰ Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2010, S. 21.

¹¹ Vgl. hierzu auch Kapitel 3 „Wirtschaft und Arbeitsmarkt und Kapitel 12 „Zuwanderung und Asyl“.

Als „**Ausländer**“ werden diejenigen bezeichnet, die

nicht Deutsche im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG sind. Dazu zählen auch die Staatenlosen und die Personen mit „ungeklärter“ Staatsangehörigkeit. Deutsche, die zugleich eine fremde Staatsangehörigkeit besitzen, gehören nicht zu den Ausländern. Die Mitglieder der Stationierungsstreitkräfte sowie der ausländischen diplomatischen und konsularischen Vertretungen im Bundesgebiet unterliegen mit ihren Familienangehörigen nicht den Bestimmungen des Ausländergesetzes und werden somit auch statistisch nicht erfasst.¹²

Seit 1950 wanderten 4,5 Millionen Aussiedler und Spätaussiedler in die Bundesrepublik ein und zugleich wurden rund 4,5 Millionen Ausländer eingebürgert. Seit dem Jahr 2000 wurden gut 350.000 „Optionskinder“ geboren (das bedeutet, dass beide Elternteile keine deutschen Staatsangehörigen sind und die Kinder sowohl über die deutsche als auch die ausländische Staatsangehörigkeit verfügen). Dies verdeutlicht, dass mit dem traditionellen Ausländerkonzept in der Statistik das Phänomen der Zuwanderung nicht konkret abgebildet werden kann.¹³

Für den Mikrozensus wurde mit einer Gesetzesänderung ab dem Jahr 2005 eine neue Grundlage geschaffen und der Themenkomplex Migration und Integration neu in das Erhebungsprogramm aufgenommen. Seitdem ist es möglich, zwischen der Bevölkerung mit Migrationshintergrund und der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund zu unterscheiden. Dabei wird der Blick nicht nur auf die Zuwanderer selbst gerichtet, sondern auch auf deren in Deutschland geborene Nachkommen.

Zur **Bevölkerung mit Migrationshintergrund** zählen alle, die nach 1949 auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik zugezogen sind, alle in Deutschland geborenen Ausländer/-innen und alle in Deutschland mit deutscher Staatsangehörigkeit Geborene mit zumindest einem zugezogenen oder als Ausländer in Deutschland geborenen Elternteil.¹⁴

Der Migrationsstatus einer Person wird somit sowohl aus ihren persönlichen Merkmalen zu Zuzug, Einbürgerung und Staatsangehörigkeit wie auch aus den entsprechenden Merkmalen der Eltern abgeleitet. Dies bedeutet, dass in Deutschland geborene Deutsche einen Migrationshintergrund haben können, sei es als Kinder von Spätaussiedlern, als Kinder ausländischer Elternpaare oder als Deutsche mit einseitigem Migrationshintergrund. Dieser Migrationshintergrund leitet sich dann ausschließlich aus den Eigenschaften der Eltern ab. Die Betroffenen können diesen Migrationshintergrund aber nicht an ihre Nachkommen vererben. Dies ist dagegen bei den Zugewanderten und den in Deutschland geborenen Ausländer/-innen der Fall. Nach den heutigen ausländerrechtlichen Vorschriften umfasst diese Definition somit üblicherweise Angehörige der ersten bis dritten Migrantengeneration (das heißt Zuwanderer, Kinder von Zuwanderern und Enkel von Zuwanderern).¹⁵

¹² Hessisches Statistisches Landesamt

¹³ Brückner, Stenografischer Bericht EKM/18/2 vom 26.02.2010, S. 4.

¹⁴ www.destatis.de – Staat & Gesellschaft – Migrationshintergrund – Personen mit Migrationshintergrund, konsultiert am 29.01.2013.

¹⁵ Ebenda.

1.4 Zahlen und Fakten – Deutschland allgemein

Im Jahr 2011 hatten fast 16 Millionen der 82 Millionen Einwohner der Bundesrepublik einen Migrationshintergrund, also 19,5 %. Innerhalb der Bevölkerung mit Migrationshintergrund überwiegen die Menschen mit einem deutschen Pass.¹⁶

Die meisten Personen mit Migrationshintergrund stammen aus der Türkei (18,5 %), gefolgt von Polen (9,2 %), der Russischen Föderation (7,7 %) und Italien (4,9 %). Mit 1,4 Millionen kommen die meisten (Spät-)Aussiedler aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion, vor allem aus der Russischen Föderation (612.000) und aus Kasachstan (575.000); daneben sind Polen (579.000) und Rumänien (213.000) wichtige Herkunftsländer.¹⁷

Personen mit Migrationshintergrund sind deutlich jünger als jene ohne Migrationshintergrund (35,2 gegenüber 46,1 Jahre), weitaus häufiger ledig (45,8 % gegenüber 38,8 %), und der Anteil der Männer unter ihnen ist höher (50,3 % gegenüber 48,8 %). 15,4 Millionen von ihnen leben im früheren Bundesgebiet und in Berlin (96,3 % gegenüber 81,4 %), 598.000 in den neuen Ländern ohne Berlin (3,7 % gegenüber 18,6 %). Bei den unter Fünfjährigen stellen Personen mit Migrationshintergrund inzwischen 34,9 % der Bevölkerung.¹⁸

Personen mit Migrationshintergrund leben in etwas größeren Haushalten als Personen ohne Migrationshintergrund (Haushaltsgröße: 2,4 gegenüber 2,0). Sie leben seltener allein (12,7 % gegenüber 21,3 %), die klassische Familie mit Eltern und Kindern kommt bei ihnen häufiger vor (57,5 % gegenüber 37,2 %). Ehepaare ohne Kinder, Alleinerziehende oder alternative Lebensformen sind bei ihnen dagegen erheblich seltener.¹⁹

Personen mit Migrationshintergrund unterscheiden sich auch weiterhin deutlich hinsichtlich der Bildungsbeteiligung von jenen ohne Migrationshintergrund: 14,1 % haben keinen allgemeinen Schulabschluss und 40,6 % keinen berufsqualifizierenden Abschluss (Personen ohne Migrationshintergrund 1,8 % bzw. 15,9 %), wobei in allen Fällen die sich noch in schulischer und beruflicher Ausbildung Befindenden unberücksichtigt bleiben.²⁰

Menschen mit Migrationshintergrund im Alter von 25 bis 65 Jahren sind etwa doppelt so häufig erwerbslos als jene ohne Migrationshintergrund (9,3 % gegenüber 4,9 % aller Erwerbspersonen) oder gehen ausschließlich einer geringfügigen Beschäftigung nach, z. B. einem Minijob (12,7 % gegenüber 8,6 % aller Erwerbstätigen).²¹

Erwerbstätige mit Migrationshintergrund sind fast doppelt so häufig als Arbeiterinnen und Arbeiter tätig als Erwerbstätige ohne Migrationshintergrund (38,8 % gegenüber 21,2 %). Angestellte (14,6 %) und Beamte (3,8 %) sind unter ihnen entsprechend seltener. Erwerbstätige mit Migrationshintergrund gehen ihrer Tätigkeit vor allem im produzierenden Gewer-

¹⁶ Statistisches Bundesamt, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Bevölkerung mit Migrationshintergrund - Ergebnisse des Mikrozensus 2011 - , September 2011, S. 7.

¹⁷ ebenda, S. 8.

¹⁸ Ebenda.

¹⁹ Ebenda.

²⁰ Ebenda.

²¹ Ebenda.

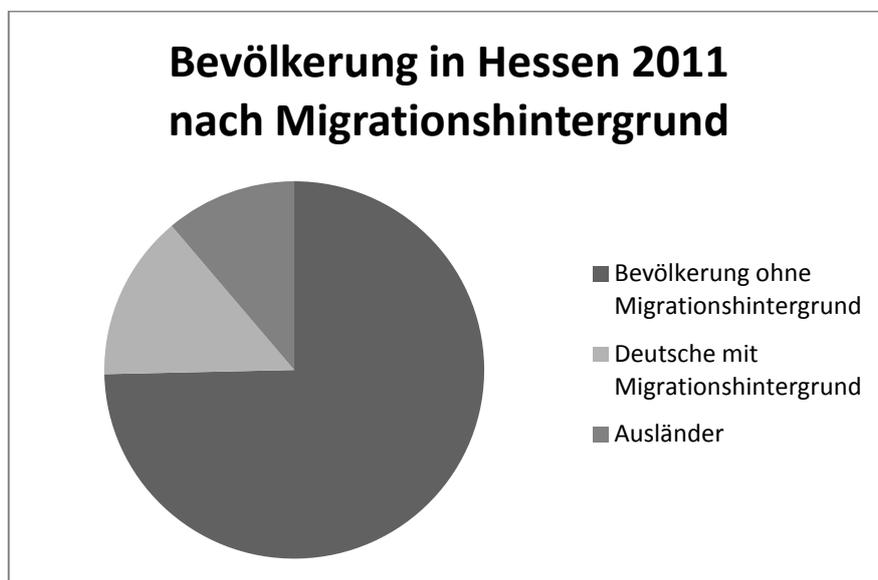
be, im Handel und Gastgewerbe nach. Hier sind zusammen 62,4 % aller Menschen mit, aber nur 51,5 % der Menschen ohne Migrationshintergrund tätig.²²

Aus den statistischen Daten lässt sich deutlich ablesen: **Menschen mit Migrationshintergrund sind keine homogene Gruppe**, sie unterscheiden sich nicht nur durch das Herkunftsland und ihren Rechtsstatus, sondern auch durch Alter, Familienstand, Bildungsgrad und sozialen und wirtschaftlichen Status.

Deutsche mit und ohne Migrationshintergrund sind einander ähnlicher als Deutsche mit Migrationshintergrund und Ausländer. Der Abstand zwischen Ausländern und Deutschen mit Migrationshintergrund ist größer als der Abstand zwischen Deutschen ohne Migrationshintergrund und Deutschen mit Migrationshintergrund. Das gilt für eine Vielzahl von Merkmalen.²³ Die Sinus-Studie verweist darauf, dass nicht so sehr die Unterscheidung zwischen Ausländern und Menschen mit und ohne Migrationshintergrund ausschlaggebend sind, sondern die Zugehörigkeit zu bestimmten sozialen Milieus.²⁴

1.5 Zahlen und Fakten – Hessen

In Hessen lebten im Jahr 2011 1.539.000 Menschen mit Migrationshintergrund. Das entspricht ca. einem Viertel der Bevölkerung in Hessen. Damit wird deutlich, dass in Hessen mehr Menschen mit Migrationshintergrund leben als im Bundesdurchschnitt. Im Vergleich der Flächenländer liegt Hessen mit 25,3 % an zweiter Stelle, hinter Baden-Württemberg (26,2 %) und vor Nordrhein-Westfalen (24,19 %). Überraschend ist, dass Hessen im Vergleich mit den Stadtstaaten vor Berlin (24,83 %) liegt.²⁵



Quelle: eigene Grafik nach Daten des Statistischen Bundesamts 2012, Tabelle „Bevölkerung 2011 nach Migrationshintergrund und Ländern“

²² Ebenda.

²³ Brückner, Stenografischer Bericht EKM 18/2 vom 26.02.2010, S. 8

²⁴ Vgl. Wippermann, Migranten-Milieus. Lebenswelten und Werte von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland. Sozialwissenschaftliche Repräsentativuntersuchung von Sinus Sociovision für das BMFSFJ, Oktober 2008

²⁵ Statistisches Bundesamt, 2012, Tabelle „Bevölkerung 2011 nach Migrationshintergrund und Ländern“, www.destatis.de

Aus der Grafik lässt sich ersehen, dass mehr als die Hälfte der Menschen mit Migrationshintergrund bereits einen deutschen Pass besitzt.

Gut ein Drittel der Hessen mit Migrationshintergrund ist in Deutschland geboren, ca. zwei Drittel sind zugewandert. Die Zugewanderten stammen zum großen Teil aus dem europäischen Ausland (66 %); allein aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union kommen rund 31 % der Zuwanderer. Aus Asien/Ozeanien kommen rund 20 %, aus Afrika 5 % und aus Amerika 4 %. Die wichtigsten Herkunftsnationen sind die Türkei (14 %), Polen (10 %) und die Russische Föderation (7 %).²⁶

47.931 in Hessen geborene Kinder haben in den Jahren 2000 bis 2011 mit Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit erworben (gem. § 4 Abs. 3 StAG). Es wurden ca. 4.772 Kinder aufgrund der Übergangsregelung gem. § 40b StAG eingebürgert.²⁷

Die Menschen mit Migrationshintergrund sind auch in Hessen deutlich jünger als die Menschen ohne Migrationshintergrund. 46 % der unter Fünfjährigen hatte einen Migrationshintergrund, bei den Fünf- bis Neunjährigen waren es knapp 42 %. Von den Personen im Rentenalter hatte dagegen nur jede neunte Person einen Migrationshintergrund. Das Durchschnittsalter der Bevölkerung mit Migrationshintergrund liegt mit 34,8 Jahren rund zwölf Jahre unter dem der Personen ohne Migrationshintergrund (46,7 Jahre).²⁸

Beim Bildungsstand zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund. Der Bildungserfolg ist in Deutschland noch immer stark von der sozialen Herkunft abhängig. Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund schneiden im Durchschnitt schlechter ab als Schülerinnen und Schüler ohne Migrationshintergrund. Bei den 25- bis 64-Jährigen haben Menschen mit Migrationshintergrund sehr viel häufiger keinen Schulabschluss als Menschen ohne Migrationshintergrund (12 % gegenüber 0,9 %). Dabei bleiben Personen, die sich noch in der Ausbildung befinden, unberücksichtigt. Bei den berufsqualifizierenden Abschlüssen haben Menschen mit Migrationshintergrund sehr viel häufiger keinen Abschluss (33 % gegenüber 8,4 %).²⁹ Im Jahr 2009 erlangten 28 % der Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund in Hessen die Hochschulreife.³⁰

Der geringe Bildungserfolg wirkt sich wiederum nachteilig auf die Chancen auf dem Arbeitsmarkt aus: Menschen mit Migrationshintergrund im Alter von 25- bis 64 Jahren sind etwa doppelt so oft erwerbslos als Menschen ohne Migrationshintergrund (5,6 % gegenüber 2,8 %). Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund war zudem deutlich häufiger von Armut betroffen als die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (23 % gegenüber 9,2 %).³¹

Wie im gesamten Bundesgebiet, so gilt auch für Hessen, dass die Bevölkerung mit Migrationshintergrund sich von der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund unterscheidet. Nach wie vor haben Menschen mit Migrationshintergrund beispielsweise häufiger niedrigere Bildungs- und Berufsabschlüsse und als Folge davon sind sie schlechter in den Arbeitsmarkt integriert.

²⁶ Statistisches Landesamt, Pressemeldung vom 19.09.2012 „In Hessen hat jeder Vierte einen Migrationshintergrund“, siehe unter: <http://www.statistik-hessen.de/News/Presse3.jsp?Thema=2&LfdNr=207>, konsultiert am 31.01.2013

²⁷ Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Bericht zu dem Berichts Antrag der SPD betreffend Auswirkungen des Optionsmodells in Hessen, Drucks. 18/6000, Ausschussvorlage INA/18/92, Oktober 2012.

²⁸ Statistisches Landesamt, Pressemeldung vom 19.09.2012, a.a.O.

²⁹ Statistisches Landesamt, Pressemeldung vom 19.09.2012, a.a.O.

³⁰ Vgl. Ausführungen des Hessischen Statistischen Landesamts in der EKM am 26.2.2010 – Referenzjahr 2009

³¹ Statistisches Landesamt, Pressemeldung vom 19.09.2012, a.a.O.

In den folgenden Kapiteln geht es darum, eine Bestandsaufnahme der Situation Hessens für die Themenfelder Sprache und Bildung, Wirtschaft und Arbeitsmarkt, Familie, Wohnraum, Gesundheit und Pflege, Medien, Gesellschaftliche und politische Partizipation, Kultur und Religion, Diskriminierungserfahrungen und Antidiskriminierungsstrategien sowie Zuwanderung und Asyl vorzunehmen und Entwicklungen und Handlungsbedarfe darzustellen und schließlich Handlungsempfehlungen an die Landesregierung zu formulieren.

2. Sprache und Bildung

In Sprache und Bildung liegt der Schlüssel zur Chance auf Teilhabe am ökonomischen, sozialen, politischen und kulturellen Leben und damit zur Integration in die deutsche Gesellschaft. Das Beherrschen der deutschen Sprache ist also für alle in Deutschland lebenden Menschen notwendig. Für Menschen mit Migrationshintergrund kann das Erlernen der deutschen Sprache eine besondere Herausforderung bedeuten, die eine besondere Unterstützung erfordert. Für Kinder und Jugendliche sind gute Deutschkenntnisse der Eintritt in eine erfolgreiche Schul- und Berufsschullaufbahn und für Erwachsene die Möglichkeit zur Teilhabe am Arbeitsmarkt und an sozialen Kontakten. Daher muss die Vermittlung der deutschen Sprache für Menschen jeden Lebensalters im Zentrum aller Integrationsbemühungen stehen.

Sondervotum der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Mehrsprachigkeit ist keine Seltenheit mehr, sondern eine Tatsache, die in Deutschland alltägliche Realität ist. Diese Mehrsprachigkeit gilt es ebenfalls zu fördern und positiv zu nutzen. Der Bildungserfolg von Kindern hängt in Deutschland nach wie vor in hohem Maße vom sozio-ökonomischen Status der Eltern ab. Dies gilt für Familien mit und Familien ohne Migrationshintergrund. Der niedrigere Bildungserfolg von Menschen mit Migrationshintergrund ist oftmals Ausdruck eines niedrigen sozio-ökonomischen Status und nicht des „Merkmals Migrationshintergrund“. Chancengerechtigkeit für Schülerinnen und Schüler unabhängig von ihrer sozialen und kulturellen Herkunft sollte Ziel der Bildungspolitik sein.

Sondervotum der Fraktion DIE LINKE

Das Beherrschen der deutschen Sprache ist ein wichtiger, jedoch kein alles erklärender Faktor für den beruflichen und schulischen (Miss-)Erfolg sowie für die Teilhabe an Alltagsleben und Kultur. Betrachtete man Sprache als alleinigen „Schlüssel“ zur Integration, gerieten institutionelle Diskriminierung, die gerade im deutschen Bildungssystem immer noch verbreitet ist, und andere Benachteiligungen aus dem Blick. Es gibt zahlreiche Bereiche, in denen Menschen mit Migrationshintergrund trotz hervorragender Deutschkenntnisse benachteiligt werden.

Statt des ständig an die Migrant/innen herangetragenen Imperativs, der wie eine Schuldzuweisung wirkt, braucht es unterstützende Maßnahmen, die die Lebensrealität der Menschen berücksichtigen. So sind die Sprachanforderungen im Bereich des Ehegatt/innennachzugs nicht nur diskriminierend, sondern ignorieren die oftmals nur schlecht vorhandenen Möglichkeiten, in den Herkunftsregionen überhaupt adäquat Deutsch lernen zu können. Ebenso gibt es vor allem im hochqualifizierten Bereich Personengruppen, für die Deutsch im Alltag keine Rolle spielt, da ihre Berufs- wie Alltagssprache Englisch ist. Deshalb braucht es einen pragmatischeren Umgang mit dem Spracherwerb.

2.1 Integration durch Bildung

2.1.1 Statistische Daten zum Bildungsstand von Personen mit Migrationshintergrund

Anteil der Kinder mit Migrationshintergrund in Kindertageseinrichtungen in Hessen – Stand März 2012³²:

- 39 % der Kinder unter 14 Jahren, die eine Kindertageseinrichtung besuchten, hatten einen Migrationshintergrund. Von 2006, dem ersten Jahr der Erhebung, bis 2012 ist dieser Anteil um 6 % gestiegen.
- Dabei gab es starke regionale Unterschiede: Mit 73 % hatte die kreisfreie Stadt Offenbach am Main im Jahr 2012 den höchsten Anteil und der Werra-Meißner-Kreis mit 16 % den niedrigsten. Während alle kreisfreien Städte überdurchschnittlich viele Kinder mit Migrationshintergrund aufwiesen, lagen die Anteile in den Landkreisen – mit Ausnahme der Landkreise Groß-Gerau und Offenbach – unter dem Landesdurchschnitt.
- Der Anteil der Kinder mit Migrationshintergrund variierte auch in Abhängigkeit vom Alter der Kinder: 27 % der unter Dreijährigen, 40,3 % der Kinder im Alter zwischen drei und bis unter sieben Jahren und 46 % der Kinder ab sieben bis unter 14 Jahren.

Zum Bildungsstand von Menschen mit Migrationshintergrund hat das Hessische Statistische Landesamt folgende Eckdaten ermittelt³³:

Schulbildung:

- Mit 74.400 von 668.400 besitzen im Schuljahr 2009/2010 11 % der Schülerinnen und Schüler an allgemeinbildenden Schulen eine ausländische Staatsangehörigkeit. Zwei von fünf ausländischen Schülerinnen und Schülern sind türkisch; damit sind sie die mit Abstand größte Gruppe unter den Nichtdeutschen.³⁴
- Rund 14 % aller Abgängerinnen und Abgänger aus allgemeinbildenden Schulen in Hessen besaßen zuletzt eine nicht deutsche Staatsangehörigkeit. Am höchsten war deren Anteil mit 31 % bei den Abgängerinnen und Abgängern ohne Hauptschulabschluss, der geringste Anteil war unter den Abiturientinnen und Abiturienten mit 5 % zu verzeichnen.³⁵
- Hochschulreife: Schüler mit Migrationshintergrund: 28 % – ohne Migrationshintergrund: 32 % (vgl. EKM-Sitzung vom 26.2.2010)

³² Vgl. Hessisches Statistisches Landesamt, Presseerklärung 197/2012 vom 05.09.2012.

³³ Folgende Daten sind vom Hessischen Statistischen Landesamt für die Enquetekommission zur Anhörung „Sprache und Bildung“ zusammengestellt worden, Mai 2010. Die amtliche Bildungsstatistik umfasst die Schul- und Hochschulstatistik sowie die Statistik zur dualen Berufsausbildung. Alle Statistiken erheben die Staatsangehörigkeit der Bildungsteilnehmerinnen und -teilnehmer. Der Migrationshintergrund wurde erstmals im Schuljahr 2009/2010 erfasst.

³⁴ Vorlage des Hessischen Statistischen Landesamts für die Anhörung zum Thema „Sprache und Bildung“, Mai 2010.

³⁵ Ebenda.

- Schulpflichtige mit Migrationshintergrund im Alter von 10 bis unter 15 Jahre besuchen seltener Gesamt- und Walddorfschulen sowie Gymnasien (10 Prozentpunkte weniger) und bei den älteren Heranwachsenden mit Migrationshintergrund wächst dieser Unterschied auf 15 Prozentpunkte. Dementsprechend häufiger besuchen Kinder mit Migrationshintergrund Haupt- und Realschulen.³⁶
- Beim Besuch weiterführender Schulen der unter 18-Jährigen liegen die Heranwachsenden mit Migrationshintergrund mit den Gleichaltrigen ohne Migrationshintergrund nahezu gleichauf (79 % gegenüber 81 %). Die Rangfolgen der Schulformen sind identisch, doch gibt es große Unterschiede bei der Verteilung: Während an Realschulen die Schülerinnen mit Migrationshintergrund eine um gut 6 Prozentpunkte höhere Quote als die Schülerinnen ohne Migrationshintergrund erreichen, bleiben ihre Quoten für Gymnasien um 12 Prozentpunkte hinter den Schülerinnen ohne Migrationshintergrund zurück.³⁷
- Unter den 18- bis unter 65-Jährigen Frauen mit Migrationshintergrund hat fast jede Siebte keinen allgemeinbildenden Schulabschluss, 54 % haben einen beruflichen Abschluss. Von den gleichaltrigen Frauen ohne Migrationshintergrund hat nur jede Vierzigste keinen allgemeinbildenden Schulabschluss, 80 % haben einen beruflichen Abschluss. Bei den Hauptschulabschlüssen, aber auch bei den Zugangsberechtigungen für Hoch- und Fachhochschulen, liegen die Frauen mit Migrationshintergrund vorne, bei denen ohne Migrationshintergrund sind Realschulabschlüsse deutlich stärker vertreten.³⁸

Berufliche Bildung:

- Im Herbst 2009 begannen hessenweit 40.000 Jugendliche eine schulische oder betriebliche Ausbildung (ohne Schulen des Gesundheitswesens). Der Anteil der Nichtdeutschen betrug hier 10 %. Für die Bildungsgänge des Übergangsbereichs der Bundesagentur für Arbeit und an beruflichen Schulen, die der Weiterqualifizierung nach Verlassen der allgemeinbildenden Schule dienen, wurden 21.500 Anfängerinnen und Anfänger gemeldet, von denen fast 24 % ausländische Staatsangehörigkeit hatten.³⁹
- In der kreisfreien Stadt Offenbach lag 2008 der Anteil der Nichtdeutschen unter den Schulentlassenen bei knapp 37 %; das war damit der höchste unter den hessischen Kreisen. Am geringsten war dieser Anteil im Vogelsbergkreis mit 4 %. Dagegen besaßen in der kreisfreien Stadt Offenbach nur etwa 20 % der Anfängerinnen und Anfänger einer dualen Ausbildung eine nicht deutsche Staatsangehörigkeit und im Vogelsbergkreis knapp 2 %. In allen hessischen Kreisen lag der Anteil der Nichtdeutschen an den Ausbildungsanfängern unter ihrem Anteil an den Schulentlassenen, zum großen Teil erheblich.⁴⁰

³⁶ Vorlage des Hessischen Statistischen Landesamts für die Anhörung „Familie und Gleichberechtigung“, Februar 2011.

³⁷ Ebenda.

³⁸ Ebenda.

³⁹ Vorlage des Hessischen Statistisches Landesamt für die Anhörung „Sprache und Bildung“, Mai 2010

⁴⁰ Ebenda.

- Von den 110.000 Auszubildenden im Jahr 2008 besaßen 8 % eine ausländische Staatsangehörigkeit. Von den 9.550 vorzeitig gelösten Ausbildungsverträgen in diesem Jahr wurden 11,6 % von nicht deutschen Auszubildenden gelöst.⁴¹
- Unter den 30.000 Studienanfängern an hessischen Hochschulen befanden sich im Wintersemester 2009/2010 knapp 4.700 Nichtdeutsche (15,5 %). Ein Drittel von ihnen hat die Hochschulzugangsberechtigung im Inland erworben, zwei Drittel kommen allein zu Studienzwecken nach Deutschland.⁴²
- Bei den Frauen ohne Migrationshintergrund mit abgeschlossener Berufsausbildung entfallen drei Viertel der Abschlüsse auf Lehrberufe, knapp 7 % auf Ausbildungsgänge zur Meisterin, Technikerin o. ä. und knapp ein Fünftel sind an Universitäten und Fachhochschulen erworben. Frauen mit Migrationshintergrund, die einen Berufsabschluss vorweisen können, haben zu zwei Drittel eine Lehre abgeschlossen und ein gutes Viertel hat einen Hochschul- bzw. Fachhochschulabschluss.⁴³
- Hauptsächlich aufgrund der hohen Quoten von Personen ohne Abschluss an einer allgemeinbildenden Schule und ohne abgeschlossene Berufsausbildung ist der Bildungsstand nach ISCED-Klassifikation⁴⁴ der Frauen mit Migrationshintergrund im Alter von 18 bis unter 65 Jahren deutlich niedriger als der gleichaltriger Frauen ohne Migrationshintergrund. Vor allem die Gruppe „niedriger Bildungsstand“ ist mehr als doppelt so stark besetzt wie bei den Frauen ohne Migrationshintergrund: 38 % zu 15 %. Beim „mittleren Bildungsstand“ bleiben die Anteile weit hinter den Frauen ohne Migrationshintergrund zurück, 43 % gegen 63 %, und nur beim „hohen Bildungsstand“ erreichen die Frauen mit Migrationshintergrund einen Wert, der sich dem der Frauen ohne Migrationshintergrund annähert: 18 % gegenüber 21 %.⁴⁵
- Von den Frauen mit Migrationshintergrund im Alter von 18 bis unter 65 Jahren stand deutlich mehr als ein Drittel (36 %) dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung, jede Vierzehnte war erwerbslos, sodass nur 56 % erwerbstätig waren. Von den gleichaltrigen Frauen ohne Migrationshintergrund stand nur ein Viertel nicht dem Arbeitsmarkt zur Verfügung, jede Achtundzwanzigste war erwerbslos, jedoch 72 % waren erwerbstätig.⁴⁶
- Gemessen an der Häufigkeit des Besuchs allgemeinbildender Schulen gibt es keine ausgeprägten Unterschiede zwischen den Geschlechtern, weibliche Heranwachsende mit Migrationshintergrund entscheiden sich geringfügig häufiger gegen den Besuch einer weiterführenden Schule. Bleiben sie aber an einer weiterführenden Schule, dann ist ihr Anteil bei den zur Fachhochschulreife oder dem Abitur führenden Schulformen fast um 10 Prozentpunkte höher als der ihrer männlichen Altersgenossen.

⁴¹ Ebenda.

⁴² Ebenda.

⁴³ Hessisches Statistisches Landesamt, Vorlage zur Anhörung „Familie und Gleichberechtigung“

⁴⁴ Die Abkürzung ISCED steht für International Standard Classification of Education (in etwa: Internationale Standard-Klassifizierung für Bildungssysteme). ISCED wurde Anfang der 1970er von der UNESCO mit dem Ziel entwickelt, einen einheitlichen Rahmen für die Sammlung und Darstellung von Bildungsstatistiken zur Verfügung zu stellen und damit Vergleiche sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene zu erleichtern beziehungsweise überhaupt erst zu ermöglichen.
<http://www.datenportal.bmbf.de/portal/glossary.html?N=I&GID=54&L=T>.

⁴⁵ Hessisches Statistisches Landesamt, Vorlage zur Anhörung „Familie und Gleichberechtigung“.

⁴⁶ Ebenda.

Während etwas mehr als ein Drittel der weiblichen Heranwachsenden das Gymnasium besuchen, sind es bei männlichen Heranwachsenden nur ein Viertel.⁴⁷

- Der Anteil der Männer mit Migrationshintergrund in der Altersgruppe 18 bis 64 Jahre mit einem allgemeinbildenden Schulabschluss ist geringfügig höher als bei den Frauen (2 Prozentpunkte), wobei die Männer deutlich öfter einen Hauptschulabschluss hatten, vor allem zu Lasten von Fachhochschulreife und Abitur (– 5 Prozentpunkte). Etwa 59 % haben einen beruflichen Bildungsabschluss (5 Prozentpunkte mehr), häufiger sind Abschlüsse in einem Lehrberuf (3 Prozentpunkte) und von Meistern, Technikern und Fachschulen (1 Prozentpunkt). Bei Fachhochschulreife und Abitur liegen die Frauen um 3 Prozentpunkte vorne. Diese Situation schlägt sich auch im Bildungsstand nach ISCED nieder, der etwas höher ist, vor allem gibt es mehr Männer mit mittlerem (3 Prozentpunkte) zulasten der Gruppe mit niedrigem Bildungsstand(– 3 Prozentpunkte).⁴⁸

2.2 Integration durch Bildung

Die Zahlen verdeutlichen, dass Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund im deutschen Bildungssystem nach wie vor benachteiligt sind, wenngleich in diesem Zusammenhang eine differenzierte Betrachtung angezeigt ist. Denn im Bildungserfolg der Kinder lassen sich Unterschiede zwischen den verschiedenen Gruppen mit Migrationshintergrund feststellen: Schülerinnen und Schülern mit iranischem, russischem, vietnamesischem und ukrainischem Migrationshintergrund haben in der Regel höhere Bildungschancen als Schülerinnen und Schüler mit türkischem, italienischem, marokkanischem oder tunesischem Migrationshintergrund. Eine Begründung kann die Statuszugehörigkeit der Familien in den Gruppen sein: Aus dem Iran kommt hauptsächlich die geflüchtete Oberschicht oder obere Mittelschicht, aus Russland kommen insbesondere russische Juden, die eine hohe Bildungsnähe mitbringen. Bei den nachfolgenden Generationen der Arbeitsmigranten, die damals als ungelernte Arbeiter angeworben wurden, handelt es sich oft um einen bildungsfernen Familienhintergrund.

Entscheidend für den Bildungserfolg ist also nicht allein Tatsache, einen Migrationshintergrund zu besitzen, sondern die Bildungsabschlüsse und der sozioökonomische Status der Eltern. Dabei ist die Bildungsmotivation gerade bei Familien mit Migrationshintergrund sehr hoch, Bildung nimmt einen zentralen Stellenwert ein, und ihr Wert für gesellschaftliche Teilhabe wird erkannt.⁴⁹

Von einem bildungsfernen Elternhaus wird gesprochen, wenn kein Elternteil einen Bildungsabschluss des Sekundarbereichs II oder einen entsprechenden beruflichen Abschluss vorweisen kann. Der Anteil der Kinder aus bildungsfernen Elternhäusern ist rückläufig und liegt bei knapp 12 %. Alleinerziehende und Eltern mit Migrationshintergrund haben häufiger einen niedrigen Bildungsstand, wobei sich die Situation bei den Eltern mit Migrationshintergrund seit 2005 deutlich verbessert hat. Dabei ist die Ausgangslage hinsichtlich des Migrationshintergrundes differenziert: Eltern türkischer und außereuropäischer Herkunft

⁴⁷ Ebenda.

⁴⁸ Ebenda.

⁴⁹ Esser, Stenografischer Bericht EKM 18/5 vom 07.05.2010, S. 8

sind zu 40 bis 50 % bildungsfern, während sich Eltern aus den meisten EU-Ländern im Bildungsstand nicht wesentlich vom Durchschnitt in Deutschland unterscheiden.⁵⁰

Sondervotum der Fraktion DIE LINKE

In Deutschland liegen die Bildungsausgaben seit Jahren um ein Viertel bis ein Fünftel unter dem Durchschnitt der OECD-Staaten (vgl. Geißler, Stenografischer Bericht der EKM/18/05, S. 39). Die strukturelle Unterfinanzierung des Bildungssystems wirkt sich direkt negativ auf die Chancen von sozial benachteiligten Schülerinnen und Schülern aus. Ebenso ist es empirisch erwiesen, dass je früher die Trennung nach attestierter Leistung im Schulsystem erfolgt, desto größer die Ungleichheit an Bildungschancen ist. Ein integriertes und ausreichend finanziertes Bildungssystem verringert die Benachteiligungen, die durch die frühe Selektion für diese Gruppen im deutschen Bildungssystem entstehen. Dass Schüler/innen mit Migrationshintergrund trotz ihrer hohen Bildungsmotivation immer noch im Bildungserfolg hinter den Schüler/innen ohne Migrationshintergrund zurückstehen, lässt sich nicht mit fehlenden Sprachkenntnissen erklären. Vielmehr verweist dies auf die immer noch vorhandenen strukturellen Benachteiligungen im Bildungssystem. Es wäre jedoch der Auftrag der Institution Schule, Bildungsvoraussetzungen und entsprechende Fördermaßnahmen zum Ausgleich von Benachteiligung zu schaffen, dass alle Schüler/innen erfolgreich am Unterricht teilnehmen können. Hier besteht in Hessen dringender Reformbedarf.

2.2.1 Frühkindliche Bildung

Kindertageseinrichtungen bieten Kleinkindern – neben dem Elternhaus – wichtige Impulse zur frühkindlichen Bildung und Förderung und für erste soziale Kontakte. Noch besuchen allerdings Kinder mit Migrationshintergrund nicht so häufig wie Kinder ohne Migrationshintergrund Kindertageseinrichtungen. Besonders auffällig ist dies bei der Betreuung der unter Dreijährigen. Dabei sollte jedoch nicht vorschnell der Schluss gezogen werden, Menschen mit Migrationshintergrund hätten an einer Betreuung der unter Dreijährigen weniger Interesse. Vielmehr können die Ursachen auch in der Struktur und der Platzvergabe dieser Einrichtungen liegen.⁵¹

Ein Ziel der Kindertagesbetreuung ist die Verbesserung der Bildungschancen von benachteiligten Kindern. Dies schließt die Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern mit Migrationshintergrund in besonderer Weise ein, da ihnen eine frühe Förderung verbesserte Bildungschancen eröffnen kann. Die Beteiligung der drei- bis unter sechsjährigen Kinder mit Migrationshintergrund hat sich zuletzt weiterhin leicht erhöht und ist in Westdeutschland mit 86 % nahezu die Regel. Die Bildungsbeteiligung von Kindern unter drei Jahren mit Migrationshintergrund liegt – mit deutlichen Unterschieden zwischen den Ländern – in Westdeutschland bei 13 % und damit deutlich unter der Beteiligung der Kinder ohne Migrationshintergrund (23 %).⁵²

Nach wie vor lässt sich in vielen Kindertageseinrichtungen eine hohe Konzentration von Kindern mit Migrationshintergrund beobachten. Kindertageseinrichtungen bilden zumeist

⁵⁰ Vgl. Bildungsbericht 2012, S. 26 f.

⁵¹ Vgl. Ringler, Stenografischer Bericht EKM/18/5 vom 07.05.2010, S. 69

⁵² Bildungsbericht 2012, S. 58

das nähräumliche Wohnumfeld der Kinder ab, demzufolge befinden sich in Einrichtungen in Städten und Gemeinden, Stadtteilen und Wohngebieten mit hohem Migrantenanteil erwartungsgemäß von vorneherein entsprechend viele Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund. Derartige Konzentrationstendenzen können jedoch unter Umständen – z. B. aufgrund des Wahlverhaltens insbesondere auch von Eltern ohne Migrationshintergrund – deutlich stärker ausfallen, als das Wohnumfeld erwarten lässt. Immer noch gibt es Einrichtungen, in denen mehr als die Hälfte der betreuten Kinder zu Hause überwiegend nicht Deutsch bzw. Deutsch nicht als Erstsprache sprechen. In Westdeutschland befindet sich ein Drittel der Kinder mit nicht deutscher Familiensprache in entsprechenden Einrichtungen. Diese Einrichtungen sind aufgrund des hohen Anteils nicht vorwiegend Deutsch oder Deutsch nicht als Erstsprache sprechender Kinder und wegen der starken Korrelation zwischen Stadtteilen mit hohem Migrationshintergrund und mit sozialer Benachteiligung besonders bei der alltagsintegrierten Sprachförderung gefordert, um Unterschiede in der sprachlichen Entwicklung auszugleichen. Bei der Sprachförderung ist wichtig zu beachten, dass die Zwei- und Mehrsprachigkeit nicht als solche ein Problem ist. Vielmehr können Kinder in einer sprachlich anregungsreichen Umgebung ohne Weiteres mehrsprachig aufwachsen und sich in mehreren Sprachen kompetent ausdrücken. Umgekehrt weist auch eine durchaus beachtliche Gruppe von Kindern ohne Migrationshintergrund Defizite in der Sprachentwicklung auf. Sprachförderung in Kindertageseinrichtungen muss diesem doppelten Befund Rechnung tragen.

Neben der Betreuung in Kindertageseinrichtungen nutzen rund 62 % der Eltern von unter Zweijährigen Förderangebote wie Babyschwimmen oder gezielte Eltern-Kind-Angebote, um die Entwicklung ihrer Kinder möglichst früh zu fördern. Mit 43 % werden diese Angebote deutlich seltener von Eltern mit Migrationshintergrund genutzt. Laut Bildungsbericht könnte dies auf Hürden sowohl bei den Angeboten als auch bei den Familien hinweisen.⁵³

2.2.2 Schulische Bildung

Nach den einschlägigen Bildungsstudien – PISA, IGLU, OECD - hängt der Bildungserfolg in Deutschland nach wie vor in hohem Maße vom sozialen Status der Eltern oder der Familie ab.

Ein bis zwei Drittel aller Unterschiede im Kompetenzerwerb und in der Bildungsbeteiligung sind auf den sozialen Status zurückzuführen. In keinem anderen OECD-Land sind laut dem Sachverständigen Geißler die Statusunterschiede zwischen Einheimischen und Migranten so groß wie in Deutschland.⁵⁴

Aktuelle Zahlen für Hessen bestätigen dies: Im Schuljahr 2011/2012 besuchten 7,3 % Nichtdeutsche eine Grundschule, 29,3 % eine Hauptschule, 15,1 % eine Realschule, 7,0 % ein Gymnasium und 17,3 % eine Förderschule.⁵⁵

⁵³ Bildungsbericht 2012, S. 48f.

⁵⁴ Vgl. Geißler, Stenografischer Bericht EKM/18/5 vom 07.05.2010, S. 44.

⁵⁵ Hessisches Statistisches Landesamt, 2012. Zu beachten ist, dass das Statistische Landesamt nur nach Staatsangehörigkeiten differenziert, nicht nach Migrationsstatus.

Viele Kinder mit Migrationshintergrund weisen bereits zum Ende ihrer Grundschulzeit einen deutlichen Leistungsrückstand auf. Je länger die Schulzeit dauert, desto größer wird der Bildungsrückstand. Die Disparitäten im Schulerfolg in den Sekundarstufen sind in Hessen größer als in anderen westlichen Bundesländern – obwohl das Land in diesem Bereich erhebliche Anstrengungen unternimmt.⁵⁶

Die Benachteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund im deutschen Bildungssystem wird auf die mangelnden sprachlichen Kompetenzen in der Zweitsprache zurückgeführt. Es ist ein besonders ausgeprägter Zusammenhang zwischen dem sozioökonomischen Status und der Lesekompetenz der Kinder mit Migrationshintergrund zu beobachten. Nicht der Migrationshintergrund, sondern der Bildungsabschluss der Eltern, besonders der Mutter, lässt Aussagen auf den Bildungserfolg der Kinder und Jugendlichen zu.⁵⁷

Die PISA-Studie und die World-Vision-Kinderstudie von 2007 belegen, dass sich die Bildungsmotivation der beiden größten Gruppen mit Migrationshintergrund, also die türkischer Herkunft und die Gruppe der Aussiedler, nicht von deutschen Jugendlichen unterscheidet. Im Gegenteil: Wenn man in bestimmten Bereichen die Bildungsmotivation von türkischen Schülerinnen und Schülern aus bildungsfernen Milieus mit der von deutschen aus bildungsfernen Milieus vergleicht, zeigt sich, dass die türkischen Schülerinnen und Schüler sehr viel ambitionierter als ihre deutschen Altersgenossen sind, einen höheren Schulabschluss zu erreichen. Bildung hat bei Migranten einen hohen Stellenwert, ebenso wie Leistungsbereitschaft und Wille zum gesellschaftlichen Aufstieg ausgeprägt sind. Es gibt einen Bildungsoptimismus, der sich aber in den Ergebnissen nicht widerspiegelt.⁵⁸

Der Bildungsbericht 2012 stellt auch für das Jahr 2010 fest, dass Personen mit Migrationshintergrund im Durchschnitt einen niedrigeren Bildungsstand als Personen ohne Migrationshintergrund haben. So haben bei den 30- bis unter 35-Jährigen lediglich 1,7 % der Personen ohne Migrationshintergrund keinen allgemeinbildenden Schulabschluss, aber 10 % der Personen mit Migrationshintergrund. Dieser höhere Anteil ist zwar bei allen Herkunftsregionen festzustellen, jedoch sind 30- bis unter 35-Jährige türkischer Herkunft mit 19 % am häufigsten betroffen. Seit 2005 ist zwar vor allem bei türkischstämmigen Frauen in dieser Altersgruppe der Anteil ohne allgemeinbildenden Abschluss zurückgegangen, allerdings besitzt knapp ein Viertel immer noch keinen allgemeinbildenden Abschluss.⁵⁹

Besonders gravierend ist die Feststellung, dass sich in den letzten Jahren deutschlandweit ein rückläufiger Trend für den Übergang in den Beruf von Menschen mit Migrationshintergrund abzeichnet. Immer weniger Jugendliche mit Migrationshintergrund gehen in eine Ausbildung.⁶⁰ In den letzten beiden Jahren hat sich diese Entwicklung erfreulicherweise verbessert.

2.2.3 Berufsausbildung / Hochschulausbildung

Der Bildungsbericht 2012 stellt für den Erwerb beruflicher Abschlüsse fest, dass Personen ohne Migrationshintergrund häufiger berufliche Abschlüsse erwerben als Personen mit Mig-

⁵⁶ Reich, Stenografischer Bericht EKM/18/5 vom 07.05.2010, S. 52.

⁵⁷ Röhner, Stenografischer Bericht EKM/18/5 vom 07.05.2010, S. 23.

⁵⁸ Janz, Stenografischer Bericht EKM/18/5 vom 07.05.2010, S. 62.

⁵⁹ Vgl. Bildungsbericht 2012, S. 43.

⁶⁰ Vgl. hierzu auch Kapitel 3, Wirtschaft und Arbeitsmarkt.

rationshintergrund: Bei den 30- bis unter 35-Jährigen mit Migrationshintergrund haben rund 37 % keinen beruflichen Abschluss gegenüber 11 % derjenigen ohne Migrationshintergrund. Zwischen 2005 und 2010 ist bei den 30- bis unter 35-jährigen Personen mit Migrationshintergrund Zahl der beruflichen Abschlüsse angestiegen. Insbesondere türkischstämmige Frauen in dieser Altersgruppe haben 2010 häufiger einen beruflichen Abschluss erworben als 2005. Die Autoren des Bildungsberichts weisen darauf hin, dass zurzeit nicht zu beantworten ist, ob diese positiven Entwicklungen auf verbesserte Rahmenbedingungen des Bildungssystems zurückzuführen sind oder auf eine veränderte Zusammensetzung der Migrationspopulation. Klar ist, zwischen 2000 und 2010 sind mehr Personen mit Hochschulabschluss zugewandert als zuvor. Während 24 % der Personen, die zwischen 2000 und 2010 zugewandert sind, einen Hochschulabschluss aufweisen, hatten lediglich 12 % der zwischen 1990 und 1999 zugewanderten Personen diesen Abschluss.⁶¹

Zur Studienquote von Personen mit Migrationshintergrund ist festzustellen, dass sie unter den Studienberechtigten unterrepräsentiert sind. Wenn sie aber eine Studienberechtigung erworben haben, nehmen sie mindestens so häufig ein Studium auf wie diejenigen ohne Migrationshintergrund. Gerade der Erwerb einer Studienberechtigung und die Aufnahme eines Studiums hängen vom Bildungsstatus des Elternhauses ab. Von 100 Kindern, deren Eltern selbst studiert haben, nahmen 2009 77 ein Studium auf, während es bei Kindern, deren Eltern einen Hauptschulabschluss haben, nur 13 waren. Auch wenn Jugendliche eine Studienberechtigung erreicht haben, variiert die Studierwahrscheinlichkeit mit dem Bildungshintergrund im Elternhaus – selbst bei gleicher Schulleistung.⁶²

Jede siebte Studienanfängerin bzw. jeder siebte Studienanfänger kam 2010 aus dem Ausland zum Studium nach Deutschland.⁶³

2.3 Integration durch Sprache

2.3.1 Sprachkompetenz und Spracherwerb

Sprachkompetenz ist zentrale Bedingung für den schulischen Bildungserfolg. Sprachwissenschaftler unterscheiden zwischen alltagssprachlicher und formal- oder bildungssprachlicher Kompetenz. Im Vorschulalter weisen 24 % der Kinder mit deutscher Muttersprache und 38 % der Kinder mit Migrationshintergrund Sprachauffälligkeiten auf. Für den Schul- und Bildungserfolg ist die formalsprachliche Kompetenz Voraussetzung. Mangelnde formalsprachliche Kompetenz von Menschen mit Migrationshintergrund wirkt sich kumulativ auf das Lernen in allen Fächern aus. Nach PISA, IGLU und LAU ist die Beherrschung der Formalsprache die entscheidende Hürde auch beim Übergang in die Sekundarstufe I. Dem deutschen Bildungssystem gelingt es weniger gut als anderen Staaten, Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund beim Erwerb der Formalsprache zu unterstützen.⁶⁴ Die Spracherwerbsforschung geht davon aus, dass fünf bis sieben Jahre benötigt werden, um die Formalsprache ausreichend zu beherrschen.

⁶¹ Vgl. Bildungsbericht 2012, S. 43 f.

⁶² Ebenda, S. 123.

⁶³ Ebenda 2012, S. 124; weitere Ausführungen zum Thema berufliche Bildung vgl. Kapitel 3 „Wirtschaft und Arbeitsmarkt“.

⁶⁴ Vgl. Röhner, Stenografischer Bericht EKM/18/5 vom 07.05.2010, S. 23 f.

Es gibt einen deutlichen Zusammenhang zwischen dem Einreisealter und dem Zweitspracherwerb. Je früher ein Kind die Zweitsprache erlernt, desto größer sind seine Chancen einer erfolgreichen Bildungskarriere. Weiterhin gibt es deutliche Zusammenhänge zwischen dem Bildungsstand der Eltern und einem erfolgreichen Erwerb der Zweitsprache. Früher Kontakt mit einheimischen Kindern und Erwachsenen verbessert ebenso die Zweitsprachenkenntnisse deutlich.

Damit eine Sprache gelernt werden kann, bedarf es zunächst eines sprachlichen Inputs, d. h. Zugang zur Sprache und Kontakt mit der Sprache (Exposure). Hinzu kommen individuelle Fähigkeiten wie die Sprachlernkompetenz und die Motivation. Außerdem spielen gewisse Anreize und Kosten – Letzteres ist nicht nur monetär zu verstehen, sondern z. B. auch im Sinne von Zeitaufwand – eine Rolle. Der Zweitspracherwerb in der frühen Kindheit hat den Vorteil, dass die drei zuletzt genannten Faktoren kaum eine Rolle spielen, da Kinder in der Lage sind, Sprachen zu lernen, sie sind motiviert und neugierig. Zentrale Einflussfaktoren sind also die Existenz von Gelegenheitsstrukturen und damit der sprachliche Input: Es sollte ein frühzeitiger, ausreichender, reichhaltiger und vielfacher Kontakt mit der Zweitsprache ermöglicht werden,⁶⁵ damit der Nutzen der Zweitsprache für die Kinder unübersehbar und die Motivation entsprechend gestärkt wird.

Für Kinder mit Migrationshintergrund kann dieser Kontakt vor allem in Kindertageseinrichtungen hergestellt werden. Die Dauer, die ein Kind in einem Kindergarten verbringt, ist von großer Bedeutung. Je länger die Dauer, umso mehr sprachlichen Input bekommt es bis zum Schulbeginn. Wichtig für den Erwerb der Zweitsprache ist also ein früher Besuch eines Kindergartens, möglichst ab dem zweiten Lebensjahr. Dabei ist festzustellen, dass der Anteil der Kinder, die im Alter von 36 Monaten einen Kindergarten besuchen, bei denen mit Migrationshintergrund bei 42,2 % liegt und bei denen ohne Migrationshintergrund dagegen bei 66,6 %.⁶⁶

Sondervotum der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

In der Forschung besteht breiter Konsens, dass sich ein frühzeitiger Kindergartenbesuch mit zunehmender Dauer positiv auf den Spracherwerb der Kinder auswirkt. Das von der schwarz-gelben Bundesregierung eingeführte Betreuungsgeld setzt hier einen fatalen Fehlreiz und befördert Tendenzen, Kinder später in die Kitas zu geben und dadurch später mit der deutschen Sprache in Kontakt zu kommen.

Wichtig für den Erfolg des Spracherwerbs sind auch die Merkmale des Kindergartens und die ethnische Zusammensetzung der Gruppe. Es gibt einen deutlichen Zusammenhang zwischen ethnischer Konzentration im Wohnumfeld und dem Zweitspracherwerb.

Ebenso wichtig ist die Frage der Ausstattung der Einrichtungen: Becker hat in ihrer Studie festgestellt, dass im Großraum Rhein-Neckar türkischstämmige Kinder zu 39 % eine Ein-

⁶⁵ Vgl. Becker, Stenografischer Bericht EKM/18/17 vom 17.06.2011, S. 6 f.

⁶⁶ Vgl. Becker, Präsentation, S. 9. Diese Zahlen beziehen sich zwar auf den Großraum Rhein-Neckar; es ist davon auszugehen, dass die Anteile deutschland- bzw. hessenweit ähnlich sind.

richtung mit einer eher unterdurchschnittlichen Ausstattung besuchen, im Vergleich dazu ca. 24 % deutsche Kinder.⁶⁷

Im ersten Kindergartenjahr überwiegt bei zweisprachigen Kindern noch die muttersprachliche Kompetenz, während ab dem zweiten Kindergartenjahr der Dominanzwechsel in die deutsche Sprache erfolgt und die muttersprachliche Kompetenz stagniert oder sich teilweise rückläufig entwickelt. Ein hoher Deutschanteil im Sprachgebrauch der Familien mit Migrationshintergrund hat – anders als vielfach vermutet – keinen positiven Effekt auf die Deutschkompetenz der Kinder, dagegen wirkt sich eine hohe Kompetenz in der Erstsprache positiv aus.⁶⁸

2.3.2 Mehrsprachigkeit und Muttersprache bzw. Herkunftssprache

Im Zusammenhang mit dem Erlernen der Zweitsprache wird oft die Mehrsprachigkeit problematisiert und von „doppelter Halbsprachigkeit“ gesprochen. Für die Europäische Union ist die Förderung von Mehrsprachigkeit ein wichtiges Gut. Ziel sollte die Beherrschung von drei Sprachen sein:

Jede der in Europa gesprochenen Landes-, Regional-, Minderheiten- und Zuwanderersprachen fügt unserem gemeinsamen kulturellen Hintergrund eine Facette hinzu. Alle sollten daran teilhaben, da so Dialog und gegenseitiger Respekt gefördert werden. (...)

Vor dem heutigen Hintergrund gestiegener Mobilität und Migrationsbereitschaft ist das Beherrschen der Landessprache(n) von zentraler Bedeutung für die erfolgreiche Integration und die aktive Beteiligung am gesellschaftlichen Leben. Anderssprachige Menschen sollten daher die Sprache des Aufnahmelandes in ihre „Muttersprache-plus-zwei“-Kombinationen aufnehmen.

In unserer Gesellschaft gibt es auch sprachliche Ressourcen, die noch überhaupt nicht genutzt werden: unterschiedliche Muttersprachen und andere in den Familien und Nachbarschaften gesprochene Sprachen sollten größere Wertschätzung erfahren.⁶⁹

Ebenso weisen die Richtlinien der Kultusministerkonferenz und die Bildungspläne der Länder das Sprachenlernen als zentrales Ziel aus. Weltweit gesehen ist Mehrsprachigkeit keine Ausnahme, sondern der Normalfall. Statistisch betrachtet gibt es weltweit mehr mehrsprachige als einsprachige Menschen.⁷⁰

Sprachwissenschaftliche Studien⁷¹ zum frühen Erwerb von Mehrsprachigkeit belegen, dass Kinder mit bilingualem Spracherwerb nicht überfordert sind. Das kindliche Gehirn ist bes-

⁶⁷ Vgl. Becker, Stenografischer Bericht EKM/18/17 vom 17.06.2011, S. 8

⁶⁸ Vgl. Röhner, Stenografischer Bericht EKM/18/5 vom 07.05.2010, S. 26.

⁶⁹ In: Kommission der Europäischen Union, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Mehrsprachigkeit: Trumpfkarte Europas, aber auch gemeinsame Verpflichtung, 18.09.2008, KOM (2008) 566, S. 6.

⁷⁰ Ebenda, S. 25.

⁷¹ Becker verweist z. B. auf folgende Studien: Reich, Hans H., Roth, Hans-Joachim (2002): Spracherwerb zweisprachig aufwachsender Kinder und Jugendlicher. Ein Überblick über den Stand der nationalen und internationalen Forschung, Freie Hansestadt Hamburg,

ser als das Gehirn von Erwachsenen auf Mehrsprachigkeit eingestellt. Kinder sind besonders befähigt, mehrere Sprachen in kurzer Zeit zu lernen. Diese Studien belegen ebenso, dass nicht erst ein bestimmtes Niveau in der Erstsprache erreicht werden muss, bevor ein erfolgreicher Zweitspracherwerb stattfinden kann – Mehrsprachigkeit sollte als Bereicherung angesehen und entsprechend gefördert und genutzt werden. Zwei- und Mehrsprachig aufgewachsene Kinder sind sprachbewusster und zeigen oft bessere schulische Leistungen.

Sprachwissenschaftliche Studien widerlegen ebenso die sogenannte „doppelte Halbsprachigkeit“. Die von mehrsprachigen Kindern vorgenommenen Sprachmischungen und Sprachwechsel sind kein Anzeichen eines Sprachdefizits. Je nach Input können Unterschiede bestehen, hinsichtlich der grammatischen Fähigkeiten sind diese Kinder, wenn sie nicht sprachgestört sind, genauso fit wie alle anderen auch. Mehrsprachige Sprecher haben ein größeres stilistisches Repertoire als einsprachige Sprecher.⁷²

Über die Auswirkungen der Beherrschung der Herkunftssprache von Migranten gibt es Kontroversen. Es liegen Studien mit unterschiedlichen Ergebnissen vor. Teilweise werden positive Effekte auf den Erwerb weiterer Sprachen behauptet, teilweise werden keine Effekte festgestellt. Feststeht, welche Sprache zu Hause in den Familien gesprochen wird, ist nicht in dem Maße relevant, wie vermutet wurde. Entscheidend für einen guten Spracherwerb sind der Kontakt und der möglichst frühe Austausch mit anderen Muttersprachlern. Frühe Kontakte mit einheimischen bzw. deutschen Kindern und Erwachsenen verbessern die Zweitsprachenkenntnisse deutlich. Wichtig ist zudem, dass das Aufnahmeland die Herkunftssprache und die Herkunftskultur von Migrantinnen und Migranten als eine Bereicherung versteht und diese Vielfalt produktiv nutzt. Bikulturalität und Multilingualität gehören zur Identität dieser Menschen und sollten respektiert und anerkannt werden. Fühlen sich die Menschen mit Migrationshintergrund in ihrer Vielfalt willkommen und anerkannt, hat das wiederum positive Effekte auf ihre identifikatorische Integration.

Auch um den Unterricht in der „Herkunftssprache“ gibt es Debatten. Die Experten führen an, in der jetzigen Form könne er nicht fortgeführt werden, sondern es müssten alternative Modelle entwickelt werden.

2.4 Sprachförderung

Die vorschulischen und schulischen Angebote lassen sich zunächst als zusätzliche Förderung der deutschen Sprachkenntnisse charakterisieren. Sie beginnen mit den Sprachstandserhebungen eineinhalb Jahre vor Schuleintritt und den „Vorlaufkursen“ für die Kinder, denen Förderung im Deutschen empfohlen wird. Diese Kurse sind im Bundesländervergleich gut ausgestattet und können nach den Daten des Hessischen Kultusministeriums als erfolgreich angesehen werden: Sie erreichen die Zielgruppe und führen dazu, dass sich die Zurückstellungen aus sprachlichen Gründen auf einem erfreulich niedrigen Niveau bewegen. Von der Sachverständigen Schulz wurde jedoch die einsprachige Orientierung vieler Sprachstandserhebungen kritisiert, da die mehrsprachige Realität der Kinder nicht entsprechend berücksichtigt wird. Dadurch erhöhe sich das Risiko für Fehldiagnosen. Erhebungs-

Behörde für Bildung und Sport und Tracy, Rosemarie und Gawlitzek-Maiwald, Ira (2000): Bilingualismus in der frühen Kindheit, in: Grimm, Hannelore (Hrsg.): Enzyklopädie der Psychologie. Band 3: Sprachentwicklung, Göttingen, S. 495-535.

⁷² Vgl. Schulz, Stenografischer Bericht EKM/18/17 vom 17.06.2011.

programme, die die Zweisprachigkeit der Kinder berücksichtigen, erzielen durchaus andere Ergebnisse, die zu einer differenzierteren Einschätzung der Sprachentwicklung kommen.⁷³

Sondervotum der Fraktion SPD

Die SPD-Fraktion teilt angesichts der Einwände der Sachverständigen Schulz und angesichts der Tatsache, dass eine wissenschaftliche Evaluation der Vorlaufkurse aussteht (siehe folgende Seite und Handlungsempfehlungen), diese Einschätzung nicht, da sie sie nicht für erwiesen hält.

Sprachförderung wird auf absehbare Zeit eine zentrale Aufgabe der Einrichtungen bleiben und durch die Einbeziehung der Unter-3-Jährigen eine zusätzliche Dimension gewinnen. Deutsch als gemeinsame Sprache schafft Identität und Gemeinschaftsgefühl und stärkt damit den Zusammenhalt unserer Gesellschaft.

Sondervotum der Fraktion DIE LINKE

Es darf bezweifelt werden, dass das Deutsche als Verkehrssprache eine so hervorgehobene Bedeutung für den Zusammenhalt unserer Gesellschaft hat. Aspekte wie soziale Anerkennung, Diskriminierungsfreiheit, Partizipationsmöglichkeiten, soziale Sicherheit, kulturelle Teilhabe und selbstbestimmte Lebensmöglichkeiten dürften eine mindestens ebenso bedeutende Rolle dabei spielen, ob sich Menschen, ganz gleich, ob mit oder ohne Migrationshintergrund, unserer Gesellschaft zugehörig fühlen.

Zudem sollte statt der einseitigen Orientierung auf das Deutsche vielmehr die durch die Migration entstandene Sprachenvielfalt als positives Identitätsmerkmal für alle hier lebenden Menschen dienen.

Sprachförderung kann ungleiche sprachliche Startbedingungen vor Schuleintritt auffangen und in Schule und Hochschule zum Abbau von Leistungs- und Sprachdefiziten beitragen. Das optimistische Ziel ist, durch Sprachförderung einen gleichberechtigten Zugang zu Bildung und Teilhabe an der Gesellschaft zu erreichen. Sprachförderung kann aber nicht die kulturelle Integration der Kinder und Jugendlichen und ihrer Familien per se verändern. Sprachförderung allein kann auch nicht den Zusammenhang zwischen Schulerfolg und sozialer Herkunft verringern. Sprachförderung bedarf flankierender sozial- und bildungspolitischer Maßnahmen.⁷⁴

Wissenschaftlich umstritten sind die Erfolge der Sprachförderprogramme. Die bestehenden Sprachförderprogramme und Sprachstandserhebungen sind nicht im notwendigen Maß evaluiert. Eine Einschätzung, welche Sprachförderkonzepte sinnvoll und realisierbar sind, wird dadurch erschwert. Es gibt sehr viele Sprachförderprogramme und unterschiedliche Befunde. Internationale Spracherwerbsforscher gehen davon aus, dass für den Erwerb angemessener bildungssprachlicher Kompetenzen in der Zweitsprache mindestens 5 bis 7 Jahre angesetzt werden müssen. Bei Programmen, die die phonologische Bewusstheit fördern sollen, wurden positive Effekte festgestellt. Bei Programmen, die ganzheitliche Ansätze verfolgen, ist die Wirkung eher unklar. Wichtig an der Umsetzung von Sprachförderprogrammen ist auch, dass die Erzieherinnen und Erzieher entsprechend geschult werden. Bisher sind sie

⁷³ Ebenda, S. 38.

⁷⁴ Schulz, Stenografischer Bericht EKM/18/17 vom 17.06.2011, S. 20

aufgrund ihrer Ausbildung nicht darauf vorbereitet, Sprachförderung umzusetzen, und bekommen nur kurze Weiterbildungskurse.⁷⁵

Auf die Notwendigkeit einer alltagsbasierten, alle Kinder mit Sprachförderbedarfen – unabhängig von ihrem Migrationshintergrund – umfassenden Sprachförderstrategie in den Kinderbetreuungseinrichtungen ist an dieser Stelle erneut hinzuweisen.⁷⁶

Eine weitere Anforderung an eine effektive Sprachförderung ist, sie als Querschnittsaufgabe für alle, die in einer Institution beteiligt sind, zu verstehen. Schwachstellen, die zurzeit zu beobachten sind: Einzelne Kräfte werden damit beauftragt, es gibt häufig kurzfristige Projekte und zu wenig Kooperation zwischen den beteiligten Akteuren.

Sondervotum der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Das Instrument der Sprachstandserhebungen und der „Vorlaufkurse“ wurde von den Experten nicht gelobt und für erfolgreich erklärt, wie es in der Bewertung an dieser Stelle vorgenommen wird. Im Gegenteil, es wurde darauf hingewiesen, dass eine ausreichende Evaluierung fehle, man daher nichts über die Effektivität der Programme sagen könne. Daher teilen wir die Bewertung nicht.

2.5 Handlungsempfehlungen

1. Nur durch das Beherrschen der deutschen Sprache können die Menschen mit Migrationshintergrund erfolgreich in die Schule, Ausbildung und in das Berufsleben integriert werden.
2. Auch für Erwachsene sollen Sprachkurse angeboten werden – falls möglich in Kooperation mit Migrantenselbstorganisationen oder Elterninitiativen, um die Ansprache zu erleichtern.
3. Es müssen zusätzliche Anreize geschaffen werden, dass Kinder aus sozial benachteiligten und bildungsfernen Milieus möglichst früh in den Kindergarten kommen, um dort Sprachkompetenz aufzubauen.
4. Eltern müssen in ihrer Bildungsmotivation für ihre Kinder unterstützt werden und vorhandene Angebote aufgezeigt bekommen.
5. Mehrsprachigkeit muss als signifikanter Bildungsvorteil in einer zunehmend globalisierten Gesellschaft öffentlich anerkannt werden.
6. Mit der Förderung der Sprachkompetenz soll so früh wie möglich begonnen werden.
7. Das Angebot an U-3-Betreuungsplätzen muss weiter ausgebaut werden.

⁷⁵ Becker, Stenografischer Bericht EKM/18/17 vom 17.06.2011

⁷⁶ Vgl. hierzu Kapitel 2.2.1 „Frühkindliche Bildung“.

8. Die Erzieherausbildung soll angepasst werden. So müssen verstärkt Kompetenzen in den Bereichen Bildung, Spracherwerb und Integration gefördert werden.
9. Der hessische Bildungs- und Erziehungsplan für Kinder von 0 bis 10 Jahren soll weiter umgesetzt werden.
10. Bedarfsgerechter Ausbau von Ganztagsangeboten.
11. Für den Schuldienst sollen mehr Menschen mit Migrationshintergrund gewonnen werden.
12. Die Förderung der deutschen Sprache muss weiterhin nach dem Ende der Primarstufe in den Sekundarstufen I und II und in den Berufsschulen als elementarer Bestandteil aller Fächer fortgeführt werden.
13. Elternarbeit ist unverzichtbar – Kenntnisse über das Bildungs- und Schulsystem müssen verstärkt vermittelt werden.
14. Angebote für berufsbezogene Sprachkurse sollen verstärkt geschaffen werden.
15. Eine bessere Evaluation und Forschung der Sprachförderprogramme und Sprachstandserhebungen ist für die Effektivität und den langfristigen Erfolg von Sprachförderung von zentraler Bedeutung.
16. Sprachkurse sollten nicht nur vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge angeboten werden, sondern auch in Kooperation mit Migrantenorganisationen und Elternvereinen direkt auf kommunaler Ebene gefördert werden.
17. Interkulturelle Öffnung von Kindertageseinrichtungen.
18. Stärkung des Ausbaus eines reformierten muttersprachlichen Unterrichts (MSU) im Rahmen eines Gesamtkonzepts für das Sprachenlernen in der Schule.

Zusätzliche Handlungsempfehlungen der SPD-Fraktion

- Die Sprachförderung im Rahmen der frühkindlichen Bildung sollte deutlich stärker an alltagsbasierten, allen Kindern ein Angebot der sprachlichen Bewusstmachung und Bewusstwerdung machenden Konzepten, denn an separierenden Angeboten orientiert werden.
- Ein Rechtsanspruch auf einen Ganztagsplatz für Vorschul- und Schulkinder muss verankert werden.
- Die Einstellung von Erzieherinnen und Erziehern mit Migrationshintergrund, insbesondere auch die Einstellung von Fachkräften muslimischen Glaubens, sollte mit geeigneten Mitteln gefördert werden.

- Im Rahmen der Förderung von Qualitätsentwicklungs- und -sicherungskonzepten sollte auch die Teilnahme an zertifizierten Fortbildungsangeboten im Bereich der interkulturellen Kompetenz verbindlich gemacht werden.
- Das Schulsystem muss insgesamt und strukturell dem kulturellen, sozialen und demografischen Wandel angepasst werden, in der Vergangenheit wurde lediglich in Einzelmaßnahmen investiert.
- Die Kooperation zwischen Land und Kommunen muss auch in der integrationspolitischen Konzeptentwicklung und bei der Entwicklung von Operationalisierungsstrategien enger und regelhafter werden.
- Ein inklusives Bildungssystem ist erforderlich, um ethnischer und sozialer Segregation entgegenzuwirken, um individualisierte Förderstrategien zu entwickeln und umzusetzen und um die starke soziale Selektivität des Schulsystems zu beseitigen.
- Im Rahmen der Ausbildung für eine in diesem Sinne inklusive Schule müssen die Lehrkräfte auch insbesondere auf den Umgang mit multikulturellen, multiethnischen und multireligiösen Schülergruppen geschult werden.
- Zu einer auf die Förderung der Entwicklung des einzelnen Kindes ausgerichteten inklusiven Schule gehört auch, dass sie als Ganztagschule und als Schule mit flexiblem und jahrgangsübergreifendem Schuleingang den Kindern die jeweils individuell benötigte Zeit zum Lernen gibt.
- Die hauptsächlichen Muttersprachen sollten als 2. und/oder 3. Fremdsprache in den Fächerkanon aufgenommen werden. Der muttersprachliche Unterricht muss im Rahmen eines Gesamt-Sprachlernkonzepts auch vor diesem Hintergrund neu positioniert werden.

Zusätzliche Handlungsempfehlungen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

- Das Beherrschen der deutschen Sprache ist wesentliche Voraussetzung, um Menschen mit Migrationshintergrund in Schule, Ausbildung und Beruf zu integrieren.
- Sprache ist der Schlüssel für den Bildungserfolg. Doch sie muss bereits im Kindergarten gefördert werden, ohne dabei die Mehrsprachigkeit des Kindes außer Acht zu lassen. Denn in den ersten Lebensjahren werden die Grundlagen für den späteren Bildungserfolg von Kindern gelegt. Zur Förderung frühkindlicher Bildung und zielgerichteter Familienarbeit sollten daher Kindergärten zu Bildungsgärten und Familienzentren weiterentwickelt werden.
- Eine bessere Evaluation der Sprachförderprogramme und Sprachstandserhebungen sind für die Effektivität und den langfristigen Erfolg von Sprachförderung von zentraler Bedeutung. Dazu ist die Fördersystematik des Sprachförderprogramms des Landes zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.

- Um die Potenziale aller kleinen Kinder ausreichend zu unterstützen, sind Kompetenzerfassungen neu einzuführen, die die Beratung der Eltern mit einschließt. Damit ausreichend frühkindliche Bildungs- und Betreuungsangebote zur Verfügung stehen, muss insbesondere das Angebot an U-3-Betreuungsplätzen ausgebaut werden. Das Betreuungsgeld wirkt kontraproduktiv und sollte gestrichen werden.
- Eine kindgerechte Gestaltung des Übergangs von der Kita zur Grundschule ist eine wichtige Einstiegshilfe in die Schullaufbahn. Flexible Eingangsstufen sollen schrittweise an den Grundschulen eingeführt werden, da sie den Prozess des ganzheitlichen Lernens unterstützen.
- Kinder mit Migrationshintergrund besuchen häufig Einrichtungen, die in Bezug auf den Erwerb der deutschen Sprache schlechtere Rahmenbedingungen aufweisen. Häufig ist der Migrantenanteil in der jeweiligen Einrichtung so hoch, dass der Kontakt zur Zweitsprache nicht ausreichend ist, um die Sprachkompetenz in der Zweitsprache zu fördern. Wir brauchen daher nicht nur mehr Erziehungs- und Lehrkräfte mit Migrationshintergrund und interkultureller Kompetenz. Auch die Ausbildung der Fachkräfte muss sich insgesamt auf die Mehrsprachigkeit und die Vielfalt in den Kitas und Schulen einstellen. Die Ausbildung des Erziehungs- und Lehrpersonals ist auf Umgang mit Heterogenität anzupassen. So wie die Bildungs- und Erziehungsziele des Bildungs- und Erziehungsplans in die Ausbildung integriert werden müssen, muss Integration selbstverständlicher Teil der Ausbildung werden.
- Um Bildungserfolg unabhängig vom sozio-ökonomischen Hintergrund des Elternhauses ermöglichen zu können, muss das Schulsystem durchlässiger und inklusiver werden. Sprachenvielfalt an den Schulen kann produktiv gestaltet werden, wenn sich das System auf Mehrsprachigkeit einstellt. Denn Mehrsprachigkeit stellt ein hohes Gut dar und fördert die kognitiven Fähigkeiten. Gängige Herkunftssprachen, wie z. B. Türkisch oder Arabisch sollten auch als zweite Fremdsprachen angeboten werden. An Schulen mit hohem Migrationsanteil ist Deutsch didaktisch als Zweitsprache einzuführen.
- Damit mehr Studierende mit Migrationshintergrund für die Hochschulen gewonnen werden und im Besonderen sich für den Schuldienst qualifizieren, sollte die Sprachförderungen auch an den Hochschulen angeboten und ausgebaut werden.

Nicht mitgetragen wird Handlungsempfehlung Nr. 1.

Handlungsempfehlungen der Fraktion DIE LINKE

- Die Kenntnis der deutschen Sprache ist zweifellos wichtig für den beruflichen und schulischen Erfolg sowie für die Teilhabe an Alltagsleben und Kultur. Jedoch dürfen nicht durch die ständige Forderung an Migrant/innen, Deutsch zu lernen, andere Benachteiligungen, wie institutionelle Diskriminierungen, strukturelle Ungleichheiten usw., aus dem Blick geraten. Hier sind alle Verantwortlichen gefordert, an einem differenzierten Diskurs teilzunehmen und der Komplexität der Sachlage angemessene Lösungen zu suchen. Einfache Schuldzuschreibungen und ständig wiederholte Forderungskataloge bringen nichts.

- Um eine größtmögliche Teilhabe an frühkindlicher Bildung für alle Kinder zu ermöglichen, bedarf es eines flächendeckenden Ausbaus gebührenfreier Krippen- und Kindertagesstättenplätze. Zudem braucht es eine Verbesserung der personellen und finanziellen Ausstattung. Die Erzieher/innenausbildung muss um Aspekte der Sprachförderung ergänzt werden. Die Ausbildung und Bezahlung muss dem gestiegenen Anforderungsprofil und der gesellschaftlichen Wichtigkeit der Tätigkeit entsprechend angehoben werden, um auch mehr junge Menschen, gerade auch mit Migrationshintergrund, für dieses Berufsfeld zu gewinnen.
- Aufgabe des Bildungssystem ist es, für jede/n Schüler/in gleiche Möglichkeiten für eine gelingende Bildungskarriere und Persönlichkeitsentwicklung sicherzustellen. Dazu sind eine „Entgliederung“ des Schulsystems und der Ausbau von Ganztagschulen unverzichtbar. Weiterhin braucht es eine bessere und individuelle Förderung von Schüler/innen, wofür die Schulen mehr Personal benötigen (nicht nur Lehrer/innen, auch Sozialpädagoge/innen, Psycholog/innen). Mit Blick auf die zunehmenden Inklusionsaufgaben der Schule ist eine Verbesserung der Lehrerbildung insbesondere im Bereich Förderung und Arbeit in heterogenen Klassen erforderlich.
- Deutsch als Zweitsprache muss in den Schulen verankert werden und mindestens bis Klasse 6 angeboten werden. Zudem müssen Möglichkeiten für einen herkunftssprachlichen Unterricht geschaffen und ausgebaut werden. Dabei sind integrierte Modelle zu prüfen.
- Maßnahmen zur Sprachförderung und Sprachstandserhebung dürfen sich nicht an einer monolingualen Norm orientieren, denn diese würde die mehrsprachige Realität vieler Kinder ignorieren und zu Fehldiagnosen führen. Der Aspekt der Mehrsprachigkeit muss eine zentrale Rolle bei der Evaluierung bestehender Maßnahmen spielen.

Nicht mitgetragen wird die Handlungsempfehlung Nr. 1.

Zu Handlungsempfehlung 2: Solche Angebote sind von großer Wichtigkeit. Sie müssen flächendeckend ausgebaut werden und bezahlbar sein. Gerade für Berufstätige ist es wichtig, dass flexible Angebote geschaffen werden, die sich in ihren Arbeitsalltag integrieren lassen.

3. Wirtschaft und Arbeitsmarkt

3.1 Allgemeines und Statistik⁷⁷

Beteiligung am Erwerbsleben

Menschen mit Migrationshintergrund stellen

- 18,4 % der Erwerbspersonen⁷⁸ in Deutschland
- 24,2 % der Erwerbspersonen in Hessen

- 29,6 % der Erwerbslosen⁷⁹ in Deutschland
- 39,6 % der Erwerbslosen in Hessen

- 17,7 % der Erwerbstätigen⁸⁰ in Deutschland
- 23,4 % der Erwerbstätigen in Hessen

Zum Vergleich:

- 19,5 % der Bevölkerung in Deutschland
- 25,3 % der Bevölkerung in Hessen

Stellung im Beruf

- 16,5 % der Selbstständigen in Deutschland
- 22,3 % der Selbstständigen in Hessen

- 13,6 % der mithelfenden Familienangehörigen in Deutschland
- für Hessen liegen keine Zahlen vor

- 3,9 % der Beamtinnen und Beamten in Deutschland
- 5,1 % der Beamtinnen und Beamten in Hessen

⁷⁷ Quelle der Zahlen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Bevölkerung nach Migrationsstatus regional, Ergebnisse des Mikrozensus 2011, Wiesbaden 2013

⁷⁸ Die Erwerbspersonen setzen sich zusammen aus den Erwerbstätigen und den Erwerbslosen.

⁷⁹ Erwerbslose sind Personen ohne Erwerbstätigkeit im Alter von 15 und mehr Jahren, die sich in den letzten vier Wochen aktiv um eine Arbeitsstelle bemüht haben und sofort, d. h. innerhalb von zwei Wochen, für die Aufnahme einer Tätigkeit zur Verfügung stehen. Dabei spielt es keine Rolle, ob sie bei einer Arbeitsagentur als Arbeitslose gemeldet sind oder nicht. Zu den Erwerbslosen werden auch sofort verfügbare Nichterwerbstätige gezählt, die ihre Arbeitssuche abgeschlossen haben, die Tätigkeit aber erst innerhalb der nächsten drei Monate aufnehmen werden. Die Unterschiede zwischen der Zahl der Erwerbslosen und der Zahl der Arbeitslosen der Bundesagentur für Arbeit (BA) sind erheblich. Einerseits können nicht bei den Arbeitsagenturen registrierte Arbeitssuchende erwerbslos sein. Andererseits zählen Arbeitslose, die eine geringfügige Tätigkeit ausüben, nach ILO-Definition nicht als Erwerbslose, sondern als Erwerbstätige.

⁸⁰ Erwerbstätige sind Personen im Alter von 15 und mehr Jahren, die im Berichtszeitraum wenigstens eine Stunde für Lohn oder sonstiges Entgelt irgendeiner beruflichen Tätigkeit nachgehen bzw. in einem Arbeitsverhältnis stehen (einschl. Soldatinnen und Soldaten sowie mithelfender Familienangehöriger), selbstständig ein Gewerbe oder eine Landwirtschaft betreiben oder einen Freien Beruf ausüben. Die in dieser Veröffentlichung dargestellten Ergebnisse beziehen sich bei Vorliegen einer oder mehrerer Tätigkeiten auf die Haupterwerbstätigkeit. Nach diesem Konzept gelten auch alle Personen mit einer „geringfügigen Beschäftigung“ im Sinne der Sozialversicherungsregelungen als erwerbstätig. Die Versicherungspflicht dieser Beschäftigungsverhältnisse ist geregelt in § 7 SGB V. Wann eine geringfügige Tätigkeit vorliegt, ergibt sich aus § 8 SGB IV (u. a. bei einer Arbeitszeit von längstens zwei Monaten oder 50 Arbeitstagen innerhalb eines Kalenderjahres und einem Einkommen, das einen monatlichen Höchstbetrag nicht überschreitet).

- 14,6 % der Angestellten in Deutschland
- 19,3 % der Angestellten in Hessen

- 27,7 % der Arbeiter/innen in Deutschland
- 39,7 % der Arbeiter/innen in Hessen

Wirtschaftsbereich

- 6,5 % der Beschäftigten in Land- und Forstwirtschaft in Deutschland
- für Hessen liegen keine Zahlen vor

- 20,1 % der Beschäftigten im produzierenden Gewerbe in Deutschland
- 25,5 % der Beschäftigten im produzierenden Gewerbe in Hessen

- 21,3 % der Beschäftigten in Handel, Gastgewerbe, Verkehr in Deutschland
- 29,2 % der Beschäftigten in Handel, Gastgewerbe, Verkehr in Hessen

- 14,6 % der Beschäftigten in sonstigen Dienstleistungen in Deutschland
- 19,3 % der Beschäftigten in sonstigen Dienstleistungen in Hessen

Überwiegender Lebensunterhalt

Mit Blick auf den Erwerb des überwiegenden Lebensunterhalts betrug der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund bei

- der Erwerbstätigkeit: 17,4 % (Deutschland) und 23,0 % in Hessen
- der Unterstützung durch Familienangehörige: 29,1 % in Deutschland und 35,2 % in Hessen
- Rente, Pension und dgl.: 9,2 % in Deutschland und 11,6 % in Hessen
- Transferleistungen: 32,0 % in Deutschland und 46,7 % in Hessen

Haushaltsnettoeinkommen

Mit Blick auf den Erwerb des überwiegenden Lebensunterhalts betrug der Anteil der Haushalte, deren Haushaltsvorstand einen Migrationshintergrund hatte, in der Einkommensklasse

- unter 1.300 €: 18,1 % in Deutschland und 24,8 % in Hessen
- 1.300 € bis unter 2.000 €: 15,4 % in Deutschland und 21,7 % in Hessen
- 2.000 € bis unter 3.200 €: 15,9 % in Deutschland und 20,9 % in Hessen

- 3.200 € und mehr: 11,1 % in Deutschland und 13,4 % in Hessen.

Zum Vergleich:

- Insgesamt: 15,3 % in Deutschland und 19,9 % in Hessen

Allgemeiner Schulabschluss und berufliche Ausbildung bzw. Hochschulabschluss

Der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund bei den Schul-, Berufsausbildungs- und Hochschulabschlüssen liegt bei

- Hauptschulabschluss: 21,7 % in Deutschland und 26,5 % in Hessen
- Realschulabschluss: 14,1 % in Deutschland und 21,7 % in Hessen
- Fachhochschulreife: 16,0 % in Deutschland und 21,6 % in Hessen
- Abitur: 20,0 % in Deutschland und 24,9 % in Hessen
- noch in schulischer Ausbildung: 28,5 % in Deutschland und 32,3 % in Hessen
- ohne allgemeinbildenden Abschluss: 62,4 % in Deutschland und 76,0 % in Hessen
- beruflicher Abschluss: 14,3 % in Deutschland und 19,3 % in Hessen
- Lehr-/Anlernausbildung: 13,9 % in Deutschland und 18,9 % in Hessen
- Meister-/Technikerausbildung: 11,5 % in Deutschland und 17,5 % in Hessen
- Fachhochschulabschluss: 12,9 % in Deutschland und 16,5 % in Hessen
- Universitätsabschluss/Promotion: 20,0 % in Deutschland und 23,8 % in Hessen
- noch in beruflicher Ausbildung: 24,3 % in Deutschland und 32,7 % in Hessen
- ohne beruflichen bzw. Hochschulabschluss: 41,5 % in Deutschland und 48,9 % in Hessen.

3.2 Migration und Arbeitsmarkt

Die Stellung auf dem Arbeitsmarkt ist für den sozialen Status entscheidend. Ein ausreichendes Einkommen ist für eine eigenständige Lebensplanung und die gesellschaftliche Teilhabe von zentraler Bedeutung. Die erfolgreiche Positionierung von Zuwanderern und ihren Nachkommen auf dem Arbeitsmarkt ist eine wichtige Voraussetzung für ihre gesamtgesellschaftliche Integration.

Die Situation auf dem deutschen Arbeitsmarkt zeichnet sich für einen großen Teil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund durch erhebliche Ungleichheiten aus. Im Vergleich zur Bevölkerung ohne Migrationshintergrund sind Personen mit Migrationshintergrund oftmals schlechteren Arbeitsbedingungen ausgesetzt, stärker von Arbeitslosigkeit betroffen und gehen öfter einer geringfügigen Beschäftigung nach. Infolgedessen sind ihre Einkommen geringer, sie sind häufiger von Armut betroffen und somit auch häufiger von staatlichen Transferleistungen abhängig.

Allerdings sind insbesondere Nicht-EU-Ausländer und Menschen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus auch von gesetzlichen Hürden bei der Arbeitsaufnahme betroffen. So besteht etwa bei Menschen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus im ersten Jahr ein Arbeitsverbot. Die Politik ist seit Kurzem bemüht, die Hindernisse zu lockern.

Von der Erwerbslosigkeit sind Frauen mit Migrationshintergrund besonders stark betroffen. Sie haben eine geringe Erwerbstätigkeitsquote (nämlich 47%; bei Frauen ohne Migrationshintergrund liegt die Quote bei 67 %⁸¹).

Die Gründe für die schlechteren Chancen von Menschen mit Migrationshintergrund auf dem deutschen Arbeitsmarkt sind vielfältig. Ein Großteil der heute in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund ist durch die Arbeitskräfteanwerbung seit den 1960er Jahren nach Deutschland gekommen. Entsprechend der damaligen Anwerbepolitik handelte es sich dabei in erster Linie um ungelernete Arbeitskräfte. Sie arbeiteten zu einem großen Teil im produzierenden Gewerbe, Handel, Gastgewerbe und Verkehr.

Doch der Arbeitsmarkt unterlag in den letzten 30 Jahren einem sektoralen und funktionalen Strukturwandel: Es fanden ein Wandel hin zur Dienstleistungsgesellschaft sowie ein massiver Abbau von Arbeitsplätzen im industriellen Sektor statt. Zudem stiegen die Anforderungen an die Qualifikationen. Menschen mit Migrationshintergrund sind davon besonders betroffen, weil sie in stärkerem Ausmaß als Einheimische in den vom Strukturwandel betroffenen Sektoren arbeiten und größtenteils nicht über die erforderlichen Qualifikationen verfügen.

Sondervotum der Fraktion DIE LINKE

Die Lage für Migrant/innen auf dem Arbeitsmarkt hat sich nicht nur durch den sektoralen und funktionalen Strukturwandel verschlechtert, sondern auch durch politische Entscheidungen. Die sogenannte „Arbeitsmarktreformen“ der letzten Jahren betrafen Arbeitnehmer/innen mit Migrationshintergrund nochmals stärker, da sie vielfach in Sektoren tätig sind, auf die die Auswirkungen von Leiharbeit, befristeten und prekären Arbeitsverhältnissen und gestiegenem Lohndruck durch die Hartz-Gesetze besonders starke Auswirkungen gehabt haben. Migrantische Arbeitnehmer/innen sind überproportional von diesen Maßnahmen betroffen und haben deshalb auch ein überproportional hohes Armutsrisiko. Zudem stellen unsichere Arbeitsverhältnisse für Personen mit befristetem Aufenthaltsstatus nochmals eine existenziellere Gefährdung dar als für andere Personengruppen.

Die Kostensenkungen in den sozialen Sicherungssystemen betreffen bereits benachteiligte Personen besonders hart und lösen nicht die eigentlichen Ursachen der Probleme der sozia-

⁸¹ Vgl. Schmid, Thesenpapier, S. 1.

len Sicherungssysteme. Der wachsende Empfang von Sozialleistungen ist ein strukturelles Problem der modernen Gesellschaft und Effekt einer fehlgesteuerten Arbeitsmarktpolitik, er darf nicht als individuelles Versagen begriffen werden.

40 % der Erwerbstätigen mit Migrationshintergrund verfügen nur über eine geringe Qualifikation, 11 % der Erwerbstätigen ohne Migrationshintergrund. Im Vergleich zu den Erwerbstätigen ohne Migrationshintergrund sind gering qualifizierte Menschen mit Migrationshintergrund überproportional als Hilfsarbeiter, als Gebäudereiniger und als Kraftfahrer beschäftigt.⁸²

Die nachfolgenden Generationen, d. h. die in Deutschland geborenen und aufgewachsenen Kinder und Jugendlichen, durchlaufen das deutsche Bildungssystem weniger erfolgreich als diejenigen ohne Migrationshintergrund. Nach wie vor ist bei Menschen mit Migrationshintergrund eine starke Bildungsbenachteiligung zu beobachten.⁸³ Der Anteil der Schulabgänger/innen ohne Abschluss ist bei ihnen wesentlich höher als bei denen ohne Migrationshintergrund. Somit erschwert sich ihr Weg in eine Ausbildung und infolgedessen auf den Arbeitsmarkt.

Der Zugang zur Ausbildung ist für Menschen mit Migrationshintergrund die größte Hürde auf dem Arbeitsmarkt. Zwei Drittel aller Jugendlichen münden über das duale Bildungssystem in den Arbeitsmarkt. Jugendliche mit Migrationshintergrund weisen eine geringere Ausbildungsbeteiligungsquote auf und verweilen häufiger im Übergangssystem. Dabei ist zu erkennen, dass Schulabschlüsse zwar wichtig sind, Jugendliche mit Migrationshintergrund mit Schulabschluss im Vergleich zu Jugendlichen ohne Migrationshintergrund jedoch größere Schwierigkeiten haben, eine Ausbildungsstelle zu bekommen: Von 100 jugendlichen Nichtdeutschen, die den Realschulabschluss schaffen, landen 31 im Übergangssystem; von 100 Jugendlichen ohne Migrationshintergrund sind es nur 17.⁸⁴

Festzustellen sind auch unterschiedliche Suchstrategien und ein unterschiedliches Berufswahlspektrum. Die Entscheidung für die Berufswahl hängt von der Unterstützungsleistung des Elternhauses oder von der Berufsberatung an den Schulen, der Agentur für Arbeit und anderer Institutionen ab.⁸⁵

Fakt ist, dass Menschen mit Migrationshintergrund, teilweise trotz langjährigem Aufenthalt in Deutschland, das deutsche Ausbildungssystem nicht ausreichend kennen. Gerade die duale Ausbildung wird häufig falsch eingeschätzt. Oft wird sie mit unqualifizierter Arbeit gleichgesetzt. Junge Menschen mit Migrationshintergrund gehen eher in vollzeitschulische Angebote an Berufsschulen, wenn sie nicht die Hochschulreife anstreben.⁸⁶

Ein weiteres Problem ist die beobachtete spezifische Benachteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund bei der Einstellung. Aus einer vom Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA) veröffentlichten Studie „Ethnische Diskriminierung auf dem deutschen Arbeitsmarkt: Ein Feldexperiment“ geht hervor, dass identische Bewerbungen unterschiedlichen Erfolg haben, je nachdem, ob sie von einer Person mit einem deutschen oder türkischen Namen stammen.

⁸² Vgl. Schmid, Stenografischer Bericht EKM/18/7, S. 84.

⁸³ Vgl. Burkert, Stenografischer Bericht EKM/18/7, S. 7.

⁸⁴ Ebenda, S. 54 ff.

⁸⁵ Ebenda, S. 55 f.

⁸⁶ Vgl. Scheuerle, Stenografischer Bericht EKM/18/7, S. 33.

Andererseits geht aus einer Befragung von Betrieben im Rhein-Main-Gebiet, die die Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände (VhU) im Jahr 2008 gemeinsam mit der Regionaldirektion durchgeführt hat, hervor, dass aus betrieblicher Perspektive nur ca. 11 % der Erwerbstätigen überhaupt als Menschen mit Migrationshintergrund wahrgenommen wurden, obwohl 21 % aller Erwerbstätigen einen Migrationshintergrund haben.⁸⁷

Bei der Arbeitsmarktintegration schneidet Hessen überdurchschnittlich gut ab, was vor allem auf die hohen Beschäftigungsquoten der Gering- und Mittelverdiener zurückgeht. Bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ohne einen Ausbildungsabschluss besteht sogar praktisch gar keine Beschäftigungslücke. Bei den Mittelqualifizierten ist sie auch deutlich geringer als im Bundesdurchschnitt. Weitere relative Stärken von Hessen in Bezug auf die Arbeitsmarktintegration sind die vergleichsweise gut ausgebauten Beschäftigungsmöglichkeiten von Jugendlichen, Frauen und Älteren mit ausländischer Staatsangehörigkeit im Vergleich zu deren deutschen Pendants.⁸⁸

Der Anteil der Handwerkerinnen und Handwerker mit Zuwanderungsgeschichte ist in Deutschland unterdurchschnittlich. Obwohl relativ viele junge Zuwanderer hier eine Ausbildung absolvieren, finden nur wenige den Weg in die Selbstständigkeit. Das Handwerk bietet zudem auf dem Arbeitsmarkt eine besonders integrative Kraft:⁸⁹

- Von den ca. 350.000 Menschen, die in Hessen im Handwerk tätig sind, haben 9 % einen ausländischen Pass.
- Von den über 70.000 Handwerksbetrieben in Hessen haben 20 %, also 14.000, einen Inhaber mit ausländischer Staatsangehörigkeit.
- Von den jungen Menschen, die im letzten Jahr eine Ausbildung machten, knapp über 29.000, hatten etwa 2.700 einen ausländischen Pass, also 9,4 %.

In Hessen gibt es, im Vergleich zum Bundesgebiet, einen relativ hohen Anteil an Selbstständigen mit Migrationshintergrund. Jeder fünfte Selbstständige in Hessen hat einen Migrationshintergrund.⁹⁰

Selbstständige mit Migrationshintergrund sind über das gesamte Berufsspektrum vertreten. Dennoch sind sie nach wie vor in bestimmten Branchen konzentriert anzutreffen, vor allem dort, wo die Zugangsschwellen niedrig sind, beispielsweise im Handel und im Gastgewerbe. Diese Branchen stellen niedrige Qualifikationsanforderungen, erfordern nur wenig Eigenkapital und sind in der Regel besonders arbeitsintensiv. Es sind zum Teil Bereiche, die durch Unternehmer ohne Migrationshintergrund eher nicht mehr so stark besetzt sind, sodass die Lücke, die entstanden ist, durch sie geschlossen worden ist. Die Mehrzahl dieser Unternehmen ist kleinbetrieblich strukturiert. Wenn man die mithelfenden Familienangehörigen ausnimmt, dominieren Betriebsgrößen mit vier bis fünf Personen. Während die Anzahl der Selbstständigen ohne Migrationshintergrund eher rückläufig ist, weisen die Zahlen bei Personen mit Migrationshintergrund nach wie vor eine steigende Tendenz auf.⁹¹ Falls diese Personen nicht privat für ihren Ruhestand Rücklagen bilden, ist das Risiko der Altersarmut gegeben.

⁸⁷ Vgl. Schmid, Stenografischer Bericht EKM/18/7, S. 83.

⁸⁸ Vgl. Koppel, Stenografischer Bericht EKM/18/7, S. 4.

⁸⁹ Vgl. Pott, Thesenpapier, S. 2 f.

⁹⁰ Vgl. Hanesch, Stenografischer Bericht EKM/18/7, S. 38 f.

⁹¹ Ebenda.

Das Institut der deutschen Wirtschaft untersucht schon seit längerer Zeit die Integration von Fachkräften auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Mithilfe des Integrationsmonitors wurden die Unterschiede der Teilhabe deutscher und ausländischer Fachkräfte analysiert. Das Maß ist eine vergleichbare Teilhabe. Ist in einem Qualifikationssegment die Erwerbsquote von Nichtdeutschen niedriger als die der Deutschen, ist das ein Anzeichen für Defizite bei der Arbeitsmarktintegration. Der größte Unterschied zwischen der Arbeitsmarktintegration deutscher und ausländischer Personen ist in der öffentlichen Verwaltung festzustellen.⁹²

Neben der öffentlichen Verwaltung gibt es eine Reihe anderer Berufssparten, in denen Menschen mit Migrationshintergrund deutlich unterrepräsentiert sind, z. B. in sämtlichen Lehrberufen, aber auch in den Medien.

Der Satz „Bildung schützt vor Arbeitslosigkeit“ gilt für Menschen mit Migrationshintergrund nur abgeschwächt. Je höher qualifiziert Personen sind, desto geringer ist normalerweise die Arbeitslosenquote. Allerdings beträgt die Arbeitslosenquote von hoch qualifizierten Menschen mit Migrationshintergrund 9,8 %, die von hoch qualifizierten Personen ohne Migrationshintergrund 3 %.⁹³ Das hat mit der Berufserfahrung, der Anerkennung der Qualifikation und der Sprache zu tun.

3.3 Fachkräftemangel und arbeitsmarktorientierte Zuwanderung

Der Fachkräftemangel und der demografische Wandel stellen die deutsche Wirtschaft und somit den deutschen Arbeitsmarkt vor enorme Herausforderungen. In vielen Sparten ist schon jetzt ein deutlicher Mangel erkennbar, und er wird sich in den kommenden Jahren verschärfen. Um diese Lücke zu schließen, ist Deutschland unter anderem auf die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte angewiesen und steht dabei in Konkurrenz mit zahlreichen Industriestaaten. Die deutsche Politik hat hierauf reagiert und beachtliche Fortschritte erzielt. „Nach den jüngsten Reformen des Zuwanderungsrechts ist die Bundesrepublik Deutschland mittlerweile eines der OECD-Länder mit den geringsten Beschränkungen für die beschäftigungsorientierte Zuwanderung hochqualifizierter Fachkräfte. (...) Die deutsche Zuwanderungspolitik für die hochqualifizierte Migration ist eine der offensten im OECD Raum, sie unterliegt keiner zahlenmäßigen Begrenzung und sieht weitreichende Befreiungen von der Vorrangprüfung vor“, stellt eine 2013 veröffentlichte Analyse der OECD fest.⁹⁴ Andererseits gibt es immer noch Defizite, wie etwa im Bereich der „Willkommenskultur“.

Neben den gesetzlichen Rahmenbedingungen⁹⁵ ist, um im Wettbewerb um hoch qualifizierte Arbeitskräfte bestehen zu können, eine Willkommenskultur vonnöten. Dabei geht es um gesellschaftliche und strukturelle Rahmenbedingungen, die für ausländische Fachkräfte attraktiv sind und einen Aufenthalt in Deutschland erleichtern und Hürden abbauen. Dazu gehören neben einem offenen gesellschaftlichen Umfeld strukturelle Erleichterungen, wie z. B. die Unterstützung bei der Suche nach einer Wohnung, einer Schule und/oder Betreuungsmöglichkeiten für die Kinder und einer Arbeitsmöglichkeit für den/die Ehegatten/in.

⁹² Vgl. Koppel, Stenografischer Bericht EKM/18/7, S. 16.

⁹³ Vgl. Burkert, Stenografischer Bericht EKM/18/7, S. 57.

⁹⁴ OECD (2013), Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte: Deutschland (German version), OECD Publishing, S. 15.

⁹⁵ Vgl. hierzu Kapitel 12.2.3 Arbeitsmarktorientierte Zuwanderung.

Bei dem Thema Fachkräftenwerbung aus dem Ausland wird der Blick auf traditionelle Einwanderungsstaaten gelenkt, die unterschiedliche Modelle zur Steuerung ihrer Zuwanderungsströme einsetzen. Im Fokus steht dabei das kanadische Punktesystem, bei dem Zuwanderungswillige für bestimmte Merkmale (Alter, Qualifikation, familiäre Netzwerke in Kanada usw.) eine bestimmte Punktzahl bekommen. Kanada sucht demnach die Zuwanderer nach festgelegten (und anpassbaren) Kriterien aus und hat somit einen relativ hohen Anteil qualifizierter Zuwanderer. Dass diese nicht immer entsprechend ihrer Qualifikation in den kanadischen Arbeitsmarkt integriert sind, wird in der Diskussion oft ausgeblendet. Ob ein solches Modell der traditionellen Einwanderungsstaaten unverändert auf Deutschland übertragen werden kann, ist fraglich. Einige Stimmen präferieren die Abschaffung sämtlicher Barrieren für hoch qualifizierte Fachkräfte.

Sondervotum der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Die Fraktion Bündnis90/Die GRÜNEN teilen die in der Bewertung vorgenommene Kritik am kanadischen Punktesystem nicht. Es steht jedem Land zu, eigene Systeme zur gezielten Einwanderung zu entwickeln und umzusetzen. Deutschland hat hier viel nachzuholen und muss endlich eine eigene Zuwanderungspolitik entwickeln, um dem vorhandenen Fachkräftemangel gezielt entgegenzuwirken.

Sondervotum der Fraktion DIE LINKE

Insgesamt gibt es bei Fragen der Zuwanderung nur wenige Steuerungsmöglichkeiten, unabhängig von den Kompetenzen der jeweiligen Entscheidungsebene. Eine passgenau auf den Arbeitsmarkt abgestimmte Zuwanderung ist eine Illusion. Viele Aspekte entziehen sich der politischen Regulierbarkeit. Die entscheidende Frage ist deshalb letztlich weniger, mit welchen Mitteln man den Zugang steuert, sondern wie das (Zusammen-)Leben derjenigen vernünftig gestaltet wird, die bereits eingewandert sind und einwandern werden.

Unstrittig ist, dass Deutschland auf Zuwanderung angewiesen ist, denn es wird zukünftig nicht gelingen, den Bedarf an Arbeitskräften national zu decken. In den nächsten 15 Jahren wird es nach den unterschiedlichen Schätzungen der Sachverständigen einen Bedarf von 2 bis 4 Millionen zusätzlichen qualifizierten Arbeitskräften geben, der durch Einwanderung gedeckt werden muss. Alle Zuwanderungsregelungen, die bislang auf Abwehr und Kontrolle ausgerichtet waren, müssen schon allein aus demografischen Gründen auf Attraktion und Förderung umgestellt werden.

Dabei darf das Steuerungspotenzial der Zuwanderungsgesetzgebung jedoch nicht überschätzt werden. Andere Faktoren, wie die Attraktivität als Einwanderungsland, existierende migrantische Netzwerke oder der Kommunikations- und Prestigewert der Sprache, spielen oftmals eine entscheidendere Rolle bei Migrationsprojekten.

Politisch steuerbare Aspekte der Attraktivität eines Landes als Einwanderungsland gibt es vor allem im symbolischen und im infrastrukturellen Bereich. Ein zuvorkommender und respektvoller Umgang mit Einwanderungswilligen, z. B. bei der Visavergabe oder Offenheit gegenüber Mehrsprachigkeit, wird positiv bewertet. Zudem wirken sich viele Maßnahmen zur allgemeinen Verbesserung der Lebensqualität, wie z. B. eine gut ausgebaute Kinderbetreuung, gut ausgestattete Schulen und Hochschulen, politische Partizipationsmöglichkeiten, gute Arbeitsbedingungen usw., auch positiv auf die Wahrnehmung als Einwanderungsland aus. Deutschland wie Hessen haben in diesen Fragen noch deutlichen Nachholbedarf.

Bei der zahlenmäßig größten Zuwanderung, dem Familiennachzug, gibt es ebenfalls noch viele Verbesserungsmöglichkeiten im Bereich Weiterbildung und Arbeitsmarktzugang. Die an nachziehende Familienangehörige gestellten Anforderungen an die Sprachkenntnisse stellen eine unnötige Hürde für diese Personengruppe dar. Zudem gelten diese Anforderungen nicht für alle Herkunftsregionen im gleichen Maße und sind somit diskriminierend.

Eine weitere Möglichkeit zur Regelung von Zuwanderung ist die Legalisierung von Personen, die sich bisher ohne einen legalen Aufenthaltsstatus in Deutschland aufgehalten haben. In diesem Sinne sollte auch durch entsprechende Maßnahmen Asylsuchenden und Geduldeten eine Perspektive gegeben werden, selbstbestimmt in Deutschland zu leben und zu arbeiten (s. Kapitel 12.3).

3.4 Ökonomische und fiskalische Auswirkungen der Zuwanderung

Entgegen vielen Annahmen, die Zuwanderung wirke sich negativ auf den deutschen Arbeitsmarkt und die Wirtschaft aus, kommt das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung im Jahr 2004 in einer Studie zur Schlussfolgerung:

Es bestätigen sich auf einer aktuellen Datenbasis die länger schon bekannten gesamtwirtschaftlichen Größenordnungen: Die Einheimischen werden durch die Zuwanderung pro Jahr um ca. 1 % des Sozialprodukts bzw. 20 Milliarden € entlastet; mit ihnen können monetäre und reale Leistungen des Staates finanziert, Steuern und Abgaben gesenkt oder die Budgets konsolidiert werden. Diese günstige Einschätzung gilt umso mehr, als auch die indirekten Effekte der Zuwanderung für die Arbeitsmärkte sowie für das Wirtschaftswachstum und den sektoralen Strukturwandel nicht auf spürbare „Kosten der Zuwanderer“ hindeuten.⁹⁶

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Studie mit dem Datum 2004 bereits relativ alt ist. Weitere Forschung in diesem Bereich ist sicherlich nötig.

In der Debatte um die ökonomischen und fiskalischen Auswirkungen der Zuwanderung herrschen nach wie vor Stereotype vor. Die Stichworte, die genannt werden, sind etwa „Zuwanderung in die sozialen Sicherungssysteme“, „Lohndumping durch Zuwanderung“ und ähnliche. Es ist in dieser gesamten Diskussion stärker zu differenzieren und aufzuklären.

Bei den Auswirkungen der Zuwanderung auf den Arbeitsmarkt muss nach Qualifikationen, Tätigkeiten und Berufserfahrung unterschieden werden. Der gesamtwirtschaftliche Effekt der Zuwanderung ist nach Angaben von Wissenschaftlern weitgehend neutral: Festgestellt wurde eine leichte Lohnsenkung um 0,1 Prozentpunkte und eine leichte Erhöhung der Arbeitslosigkeit um knapp 0,5 Prozentpunkte. Aber: Es gibt erhebliche Umverteilungseffekte innerhalb der Gruppen. Es muss nach In- und Ausländern sowie nach Qualifikationsniveau unterschieden werden.⁹⁷

⁹⁶ Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e. V., Fiskalische Kosten der Zuwanderer. Endbericht zum Forschungsvorhaben des Sachverständigenrats für Zuwanderung und Integration, Essen 2004, S. 4.

⁹⁷ Vgl. Burkert, Stenografischer Bericht EKM/18/7, S. 5.

Die Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme müssen differenziert betrachtet werden. Erfolgt die Migration aufgrund einer Arbeitsaufnahme, leisten die Zugewanderten sofort Beitragszahlungen in die Sozialversicherungssysteme. Menschen mit Migrationshintergrund gehen ähnlich wie Menschen ohne Migrationshintergrund in Deutschland sehr stabile Arbeitsbeziehungen ein und haben lange Betriebszugehörigkeiten. Die Sozialversicherungssysteme profitieren sowohl von Menschen mit Migrationshintergrund, die nach einigen Jahren wieder in die Heimat zurückkehren, als auch von dauerhaft verbleibenden Menschen mit Migrationshintergrund, die aufgrund ihres Lebensalters lange Zeit die Relation zwischen Beitragszahlern und -beziehern verbessern. Anders verhält es sich bei der Zuwanderung ohne konkrete Arbeitsplatzaussichten, wie bei der zwischen 1988 und 2005 vorherrschenden Zuwanderung von Aussiedlern, jüdischen Kontingentflüchtlingen und Asylbewerbern.⁹⁸

Auf die sozialen Sicherungssysteme wirkt sich aus, dass Menschen mit Migrationshintergrund stärker von Erwerbslosigkeit betroffen sind als Menschen ohne Migrationshintergrund, dass sie zu einem höheren Anteil als Menschen ohne Migrationshintergrund von sozialen Transferleistungen leben und dass sie im Durchschnitt schlechter qualifiziert sind als Menschen ohne Migrationshintergrund.

Festzustellen ist allerdings auch, dass Menschen mit Migrationshintergrund nicht alle Angebote der Sozialversicherungen wahrnehmen. Obwohl sie stärker von Erwerbslosigkeit und vor allem von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind, nehmen sie im Vergleich zu Menschen ohne Migrationshintergrund seltener an Maßnahmen zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt teil.⁹⁹

Aufgrund ihrer Qualifikation und ihrer Arbeitsmarktposition haben sie geringere Einkommen und zahlen somit entsprechend geringere Krankenversicherungsbeiträge. Sie tragen eine höheres berufsbedingtes Krankheitsrisiko, nehmen aber präventive Angebote und Rehabilitationsleistungen weniger in Anspruch.¹⁰⁰

Eine andere Gruppe, die im Fokus der öffentlichen Auseinandersetzung steht, wenn es um die „Belastung der sozialen Sicherungssysteme“ geht, sind Flüchtlinge und Asylbewerber/innen. Dabei muss beachtet werden, dass diese Menschen weder eine Arbeit aufnehmen dürfen noch an Integrationsmaßnahmen teilnehmen sollen, solange ihr Aufenthalt als vorübergehend betrachtet wird – zumindest also bis zur Entscheidung über den Asylantrag.¹⁰¹

Vor allem im Hinblick auf den demografischen Wandel besteht eine große Hoffnung in der Zuwanderung vor allem von hoch qualifizierten Fachkräften. Aufgrund des demografischen Wandels wird der Belastungskoeffizient bezüglich der Rentenversicherung stark ansteigen. Die Zuwanderung alleine kann das nicht völlig ausgleichen. Eine günstige Altersstruktur und eine günstige Qualifikationsstruktur der Zuwanderer können für Erleichterungen sorgen, von denen vor allem die Rentenversicherungssysteme profitieren. Die Gewinne – volkswirtschaftlich gesehen – steigen mit der Qualifikation der Zuwanderer.¹⁰²

⁹⁸ Vgl. Thränhardt, Thesenpapier, S. 1.

⁹⁹ Vgl. Partsch, Thesenpapier, S. 4.

¹⁰⁰ Ebenda, S. 2.

¹⁰¹ Vgl. hierzu Kapitel 12, Zuwanderung und Asyl.

¹⁰² Vgl. Burkert, Stenografischer Bericht EKM/18/7, S. 6.

Das System der Rentenversicherung ist in Deutschland als Umlageverfahren gestaltet, d. h. die heutigen Renten werden aus den heutigen Beitragseinnahmen gezahlt. In einem solchen System stellt die Einbeziehung neuer Versichertengruppen in die Versicherungspflicht aktuell eine finanzielle Entlastung dar. Durch Migration und die Einbeziehung neuer Personengruppen in das Rentensystem kommt es zu einer vorübergehenden finanziellen Entlastung des Rentensystems. Eine solche Entlastung entsteht ebenso, wenn Arbeitslosigkeit abgebaut wird oder Personen aus der stillen Reserve aufgrund einer besseren Arbeitsmarktsituation in das Rentensystem einzahlen.¹⁰³

Die Ausgestaltung des deutschen, europäischen und internationalen Rentenrechts stellt sicher, dass Menschen mit Migrationshintergrund und auch alle anderen Personen, die Teile ihres Erwerbslebens in anderen Ländern verbringen, im Hinblick auf die Alterssicherung nicht benachteiligt werden.¹⁰⁴

Sondervotum der Fraktion DIE LINKE

Ausländer/innen, die Deutschland verlassen, können sich ihre eingezahlten Rentenbeiträge auszahlen lassen. Allerdings erhalten sie nur den Arbeitnehmer/innenanteil. Der Arbeitgeber/innenanteil verbleibt als 'Gewinn' bei der Rentenversicherung. Diese Benachteiligung von ausländischen Arbeitnehmer/innen in der Rentenversicherung zeigt, dass sie nicht vollständig nationalitätenneutral ist (vgl. Thiede, Stenografischer Bericht EKM/18/10, S. 52).

Ob das System der gesetzlichen Rentenversicherung insgesamt im Hinblick auf seine finanzielle Nachhaltigkeit von Migration profitiert oder nicht, ist u. a. abhängig davon, in welchem Umfang Migranten bzw. Menschen mit Migrationshintergrund eine versicherungspflichtige Beschäftigung ausüben und ob sich diese Versichertengruppe hinsichtlich der biologischen Risiken (Lebenserwartung, Invaliditätswahrscheinlichkeit etc.) von den übrigen Versicherten unterscheidet. Die Daten der gesetzlichen Rentenversicherung enthalten hierzu jedoch keine Informationen.¹⁰⁵

Eine vordringliche Aufgabe besteht darin, die bestehenden Benachteiligungen und Defizite eines Teils der Personen mit Migrationshintergrund hinsichtlich ihrer Qualifikation und Teilhabe auf dem Arbeitsmarkt abzubauen.

Alleine schon durch eine Halbierung der Qualifikationsunterschiede zwischen der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund erhöht sich langfristig die jährliche Wachstumsdynamik des BIP schätzungsweise um etwa 0,1 Prozentpunkte. Dadurch nehmen die Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen zu. Stellt man die Kosten den Erträgen der langfristig wirksamen Maßnahmen zur Verbesserung der Integration von Migranten gegenüber, so ergibt sich für die öffentliche Hand eine hohe Rendite von 12 %.¹⁰⁶

Wie wichtig Maßnahmen zur Qualifizierung der bereits in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund sind, zeigen die Ergebnisse des Nationalen Bildungsberichts, der

¹⁰³ Vgl. Thiede, Thesenpapier, S. 5.

¹⁰⁴ Ebenda, S. 6.

¹⁰⁵ Ebenda, Thesenpapier, S. 7.

¹⁰⁶ Vgl. Koppel, Thesenpapier, S. 6.

drei Risikolagen unterscheidet, von denen Menschen mit Migrationshintergrund wiederum überdurchschnittlich betroffen sind.¹⁰⁷

1. Ein *bildungsfernes Elternhaus* (kein Elternteil hat einen Bildungsabschluss des Sekundarbereichs II oder einen entsprechenden beruflichen Abschluss). Der Anteil der Kinder aus bildungsfernen Elternhäusern ist rückläufig und liegt bei knapp 12 %. Alleinerziehende und Eltern mit Migrationshintergrund haben häufiger einen niedrigen Bildungsstand, wobei sich die Situation bei den Eltern mit Migrationshintergrund seit 2005 deutlich verbessert hat. Dabei ist die Lage hinsichtlich des Migrationshintergrundes differenziert: Eltern türkischer und außereuropäischer Herkunft sind zu 40 bis 50 % bildungsfern, während sich Eltern aus den meisten EU-Ländern im Bildungsstand nicht wesentlich vom Durchschnitt in Deutschland unterscheiden.
2. Eine *soziale Risikolage* (kein Elternteil ist erwerbstätig). Bei zwei Dritteln aller Kinder sind heute beide Eltern erwerbstätig, bei 10 % kein Elternteil. Insbesondere geht bei mehr als jedem dritten Kind von Alleinerziehenden der alleinerziehende Elternteil keiner Erwerbstätigkeit nach. Kinder von Familien mit Migrationshintergrund sind mit 15 % häufiger von einer sozialen Risikolage betroffen als der Durchschnitt in Deutschland.
3. Eine *finanzielle Risikolage* (das Einkommen liegt unter der Armutsgefährdungsgrenze von 60 % des Durchschnittsäquivalenzeinkommens). 2010 beträgt der Anteil der Kinder, die einem finanziellen Risiko ausgesetzt sind, 18 %. Kinder von Alleinerziehenden sind mit 38 % besonders häufig dieser Risikolage ausgesetzt. Auch bei den Kindern mit Migrationshintergrund ist der Anteil mit 30 % sehr hoch, bei Eltern türkischer Herkunft und aus Nicht-EU-Staaten beträgt er sogar jeweils etwa 40 %.

Der Bildungsbericht führt weiter aus:

Der Anteil der Kinder, die in von allen drei Risikolagen betroffenen Familien aufwachsen, hat sich seit 2005 kontinuierlich verringert und liegt 2010 bei 3 %. Bei Alleinerziehenden ist mit 11 % zu 2 % ein sehr viel höherer Anteil von Kindern von allen drei Risikolagen betroffen. Auch in der Gruppe der Kinder mit Migrationshintergrund ist dieser Wert mit 7 % vergleichsweise hoch. Von mindestens einer Risikolage sind 29 % der Kinder betroffen – 4 Prozentpunkte weniger als 2005. In der Gruppe der Personen mit Migrationshintergrund sind es mit 48 % deutlich mehr, wobei dieser Wert in den letzten fünf Jahren sogar um 6 Prozentpunkte gefallen ist. Besonders stark sind Kinder mit türkischem Hintergrund von Risikolagen betroffen. 71 % dieser Kinder sind mindestens einer, 12 % allen drei Risikolagen ausgesetzt. Auch hier können im Vergleich zu 2005 deutliche Verbesserungen verzeichnet werden: Der Anteil der von einer Risikolage betroffenen Kinder ist um 5 Prozentpunkte, der von allen drei Risikolagen betroffenen um 3 Prozentpunkte gefallen. Diese Entwicklungen gehen zum größten Teil auf massive Verbesserungen beim Bildungsniveau der Eltern zurück, das 2010 mit 52 % gegenüber 60 % vor fünf Jahren erheblich weniger Kinder türkischer Herkunft betrifft. Die durchweg positiven Tendenzen zeigen sich auch auf regionaler Ebene: In den letzten fünf Jahren sind in allen Ländern die Anteile an nahezu

¹⁰⁷ Vgl. Bildungsbericht, S. 27

allen Risikolagen zurückgegangen, auch wenn regional weiterhin große Unterschiede auszumachen sind.

3.5 Handlungsempfehlungen

1. Ein Zuwanderungskonzept für den Arbeitsmarkt, angelehnt an die Einwanderungspolitik anderer erfolgreicher Einwanderungsländer, wie etwa Kanada, ist auch für die Bundesrepublik sinnvoll. Allerdings muss dies an die spezifische Situation der Bundesrepublik angepasst und durch nachfrageorientierte Elemente ergänzt werden.
2. Die größten Einstiegshürden in den Arbeitsmarkt sind mangelnde Qualifikation und unzureichende Sprachkompetenz. Diese Faktoren sind ursächlich für die höhere Arbeitslosenquote unter Menschen mit Migrationshintergrund. Der Erwerb der Sprache und von Qualifikationen (Bildung) sind die wichtigsten Voraussetzungen für die Integration in den Arbeitsmarkt.
3. Sprache ist der Schlüssel zur Integration. Die hessische Politik hat deshalb einen Schwerpunkt auf Programme und Angebote zur frühzeitigen (niedrigschwelligen) Sprachförderung gelegt (hierzu im Einzelnen das Kapitel zu Sprache und Bildung). Daran muss weiter gearbeitet werden.
4. Der Schwerpunkt arbeitsmarktorientierter Maßnahmen sollte vorrangig auf Verbesserungen der Ausbildungs- und Qualifizierungsfähigkeit speziell junger Migranten liegen. Die Verbesserung der Sprachqualifikation ist hierbei essenziell.
5. Flankierend sollten auch Angebote für ältere Migranten bestehen bleiben.
6. Migration in den Arbeitsmarkt muss flexibler durch die verbesserte Möglichkeit der Anerkennung bzw. Anrechnung ausländischer Berufs- und Bildungsabschlüsse nach einheitlichen Kriterien gestaltbar werden.
7. Aufklärung über gelungene Integration sowie arbeitsmarktorientierte Antidiskriminierungsstrategien können helfen, Diskriminierung aufgrund von Migrationshintergrund zu reduzieren. Zwangslösungen oder bürokratische Vorschriften sind allerdings eher kontraproduktiv.
8. Der Übergang von Schule in Beruf muss erleichtert werden – die Zeiten in Übergangssystemen sollten verkürzt werden.
9. Betrieben mit Inhabern ausländischer Herkunft müssen verstärkt Ausbildungsberater zur Seite gestellt werden. Ihr Engagement und ihre Erfolge müssen „sichtbar“ gemacht werden und zu einer positiven Wahrnehmung führen.
10. Existenzgründungen von Migranten sollen verstärkt gefördert werden.
11. Die regionalen Kammern und Unternehmensverbände sollen gezielt ausländische Studierende ansprechen und sie mit Unternehmen zusammenbringen.

12. In Kooperation mit den Handwerkskammern sollen künftig mehr Zuwanderer für das Handwerk und den Erwerb des Meistertitels gewonnen werden.

Anmerkungen und zusätzliche Handlungsempfehlungen der SPD-Fraktion

Zu Handlungsempfehlung Nr. 3: Die SPD-Fraktion teilt die Auffassung, dass es sich bei den derzeitigen Angeboten der Sprachförderung generell um niedrighschwellige Angebote handelt, nur bedingt. Sie vertritt die Auffassung, dass das Angebot konsequent im Sinne der Alltagsbasierung – und damit per definitionem im Sinne der Niedrighschwelligkeit – umgestaltet werden müsste.

- Es muss eine aktive, aufsuchende Familienpolitik organisiert werden, die die Erziehungskompetenzen und die Ausbildungsorientierung der Eltern stärkt.
- Chancengleichheit, Durchlässigkeit und Anschlussfähigkeit auf allen Ebenen und zwischen allen Bereichen des Bildungssystems müssen möglichst lange möglichst viele Chancen der beruflichen Integration eröffnen.
- Den Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die z. Zt. ohne berufsqualifizierenden Abschluss sind, darunter überproportional viele mit Migrationshintergrund, müssen Angebote der nachholenden Qualifizierungen gemacht werden.
- Auch im Hinblick auf die Steigerung der Chancen der beruflichen Integration muss das Angebot der frühkindlichen Förderung ausgebaut, seine Qualität gesteigert und die interkulturelle Kompetenz der Arbeit in den Einrichtungen gesteigert werden.
- Zum Abbau nach wie vor bestehender Diskriminierungen sollten auch in Hessen Modellversuche mit anonymisierten Bewerbungsverfahren durchgeführt und bei positiver Evaluation verallgemeinert werden (vgl. auch Teil 11.6, Sondervoten SPD-Fraktion).

Zusätzliche Handlungsempfehlungen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

- Unternehmungsgründungen von Migrantinnen und Migranten und die Ermöglichung von Berufsausbildungen in ihren Unternehmen brauchen eine spezifische Beratung und Förderung.
- Die öffentliche Verwaltung muss stärker eine interkulturelle Öffnung erfahren. Dazu gehört sowohl, mehr Menschen mit Migrationshintergrund für der öffentlichen Dienst zu gewinnen, als auch die interkulturelle Fortbildung der bereits im Dienst befindlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Ein wertschätzender Umgang in Ämtern und Behörden mit der Vielfalt unserer Gesellschaft muss zum guten Standard einer dienstleistungsorientierten Verwaltung werden.
- Die Anerkennung im Ausland erworbener Abschlüsse ist eine wichtige Errungenschaft sowohl für Hessen als auch für die Migrantinnen und Migranten selbst. Jedoch muss die Anerkennung beschleunigt und erleichtert werden. Spezifische

Weiterbildungs- und Nachqualifizierungsangebote, wie etwa zum Erwerb fachspezifischer Sprachkenntnisse, müssen geschaffen und gefördert werden.

- Die Abschaffung der Vorrangprüfung für nicht deutsche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus Nicht-EU-Ländern ist bei Vorliegen eines konkreten Arbeitsplatzangebotes notwendig, um die Integration auf dem Arbeitsmarkt zu erleichtern. Dies gilt auch für ausländische Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen und für Personen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus.

Nicht mitgetragen werden die Handlungsempfehlungen Nr. 2, 3 und 7.

Zusätzliche Handlungsempfehlungen der Fraktion DIE LINKE

- Eine sozial- und beschäftigungspolitische Wende würde den Arbeitsmarkt- und Ausbildungszugang für alle Menschen verbessern. Die Einführung eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns, die Eindämmung von Leiharbeit und prekären Beschäftigungsverhältnissen, die Einführung einer Ausbildungsplatzumlage und die Ersetzung von Hartz IV durch eine repressionsfreie Grundsicherung wären beispielhafte Maßnahmen, die über Bundesratsinitiativen angestoßen werden sollten.
- Die Bekämpfung von Diskriminierung beim Arbeitsmarktzugang und der Jobsuche ist ein wichtiger Baustein für Gleichberechtigung. Dafür müssen die Einführung von anonymisierten Bewerbungsverfahren geprüft, und falls nötig, die entsprechenden gesetzlichen Voraussetzungen dafür geschaffen werden. Weiterhin ist eine konsequente Anwendung und Kontrolle der Antidiskriminierungsgesetzgebung, die speziell für den Arbeitsmarkt viele Möglichkeiten bietet, unabdingbar.
- Der öffentliche Dienst hat eine Vorbildfunktion bei der Ausbildungsplatzvergabe und beim Arbeitsmarktzugang. Diese muss vom Land aktiv wahrgenommen und kommuniziert werden.
- Die Vorrangprüfung und andere an die Staatsangehörigkeit oder den Aufenthaltsstatus gebundene Zugangshürden zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt müssen aufgehoben werden, auch für Geduldete und Asylbewerber/innen, um wirklich allen Migrant/innen einen gleichberechtigten Arbeitsmarktzugang und damit auch eine selbstbestimmte Lebensführung zu ermöglichen.

Nicht mitgetragen werden die Handlungsempfehlungen Nr. 2, 3 und 7.

4. Familie und Gleichberechtigung der Geschlechter

4.1 Allgemeines und Statistik¹⁰⁸

4.1.1 Familie allgemein

- Menschen mit Migrationshintergrund leben häufiger in Familien als Menschen ohne Migrationshintergrund (68 % gegenüber 46 %). Knapp ein Drittel der Personen in Familien hat einen Migrationshintergrund. Wird die Betrachtung auf Familien eingeschränkt, in denen mindestens ein lediges Kind unter 18 Jahren lebt, zeigt sich ein auf 35 % erhöhter Anteil von Personen mit Migrationshintergrund in dieser Lebensform.
- Mit etwa 4 % sind die Bevölkerungsanteile der mit ihren alleinerziehenden Müttern zusammenlebenden Kindern, von denen mindestens eines unter 18 Jahre alt ist, in beiden Gruppen nahezu gleich hoch.
- Als Paar ohne Kinder lebt ein Drittel der Menschen ohne, aber nur ein Fünftel der Menschen mit Migrationshintergrund. Als alleinstehend bezeichnete sich gut jede fünfte Person ohne Migrationshintergrund, jedoch nur jede siebte Person mit Migrationshintergrund.
- Das überdurchschnittlich häufige Zusammenleben als Familien wirkt sich unmittelbar auf die Verteilung der Haushaltsgrößen aus. Menschen mit Migrationshintergrund lebten seltener in Einpersonenhaushalten (12 % gegenüber 20 %). Bei den Menschen ohne Migrationshintergrund ist der Zweipersonenhaushalt die am stärksten besetzte Größenklasse (36 %), bei den Menschen mit Migrationshintergrund der Vierpersonenhaushalt (26 %). In Haushalten mit fünf oder mehr Personen leben noch knapp 20 % der Menschen mit Migrationshintergrund, während es bei denen ohne Migrationshintergrund nur knapp 7 % sind.
- In den Familien leben 1,48 Millionen ledige Kinder, 1,02 Millionen oder gut zwei Drittel waren minderjährig, 36 % hatten einen Migrationshintergrund. In Abhängigkeit vom Alter schwankte dieser Anteil beträchtlich. Am höchsten war er mit knapp 46 % bei den unter Dreijährigen, fast gleichauf war er mit knapp 45 % bei Drei- bis unter Sechsjährigen.
- Die Menschen mit Migrationshintergrund leben häufiger in größeren Familien als die ohne Migrationshintergrund. So betreuen Mütter mit Migrationshintergrund im Durchschnitt 2,1 Kinder, von denen mindestens eines unter 18 Jahren ist, bei den Menschen ohne Migrationshintergrund sind es 1,5 Kinder. Mit dem Anstieg der Verweildauer in Deutschland zeichnet sich in der Generationenfolge jedoch eine Angleichung der Geburtsraten zwischen den Bevölkerungsgruppen ab.

¹⁰⁸ Die Daten und Ausführungen dieses Abschnitts basieren auf den vom Hessischen Statistischen Landesamt für die Anhörung am 28.01.2011 zur Verfügung gestellten Ausführungen. Sie beruhen auf den Ergebnissen des Mikrozensus 2009.

4.1.2 Frauen

- 2009 lebten in Hessen 3,09 Millionen Frauen und Mädchen mit Migrationshintergrund, 77 % waren jünger als 65 Jahre, 16 % (493.000) waren minderjährig.
- Der Anteil der Frauen mit Migrationshintergrund liegt bei den unter 65-Jährigen bei 28 % und bei den unter 18-Jährigen bei fast 39 %. In der Altersgruppe der 18- bis unter 65-Jährigen entspricht ihr Anteil dem Landesdurchschnitt.

4.1.3 Lebensunterhalt und Armutsrisiko

- Mehr als drei Viertel der Familien mit Migrationshintergrund bezogen den Lebensunterhalt aus Erwerbs- bzw. Berufstätigkeit, knapp jede fünfte Familie lebte von staatlichen Transferleistungen. Eine Unterstützung durch Angehörige, der Bezug von Rente bzw. Pension oder eigenes Vermögen spielte jeweils nur für etwa 2 % eine Rolle.
- Im Vergleich dazu lebten neun von zehn Familien ohne Migrationshintergrund mit Kindern unter 18 Jahren überwiegend von ihrer Erwerbs- bzw. Berufstätigkeit und nur etwa jede dreizehnte Familie von staatlichen Transferleistungen. Rente, Pensionen oder eigenes Vermögen war nur für weniger als jeweils unter 2 % Quelle des überwiegenden Lebensunterhalts.
- Der Anteil der von Armut bedrohten Menschen mit Migrationshintergrund war knapp dreimal so hoch wie unter denen ohne Migrationshintergrund. Der Anteil der von Armut bedrohten Familien mit Migrationshintergrund mit Kindern unter 18 Jahren lag um den Faktor 3,5 höher als für die Familien ohne Migrationshintergrund. Gemessen am Landesmedian hatten Familien mit zwei Erwachsenen und drei oder mehr Kindern mit einem Anteil von 48 % das höchste Armutsrisiko, es folgten mit knapp 47 % die alleinerziehenden Mütter.
- Etwas besser ging es im Vergleich dazu den alleinerziehenden Müttern ohne Migrationshintergrund, hier hatten 33 % ein Armutsrisiko. Wesentlich niedriger war mit 13 % das Risiko der Familien ohne Migrationshintergrund mit zwei Erwachsenen und drei oder mehr Kindern.
- Von den ledigen Kindern mit Migrationshintergrund unter 18 Jahre hatten 34 % ein Armutsrisiko, das damit um 6 Prozentpunkte über dem Durchschnitt dieser Bevölkerungsgruppe lag und mehr als dreimal so hoch war wie für Gleichaltrige ohne Migrationshintergrund. Unabhängig vom Migrationsstatus bestand für jede/n Fünfte/n in dieser Altersgruppe ein Armutsrisiko.
- Als Ursache für die hohen Anteile armutsgefährdeter Personen unter den Menschen mit Migrationshintergrund ist der niedrige Anteil (43 %) Erwerbstätiger in dieser Bevölkerungsgruppe anzusehen. Zudem sind sie überdurchschnittlich oft in Branchen tätig, in denen niedrige Löhne bezahlt werden. Bei den Menschen ohne Migrationshintergrund liegt der Anteil der Erwerbstätigen dagegen bei 50 %. Hier wird das

Armutsrisiko der Familien zudem durch eine häufig anzutreffende Erwerbstätigkeit beider Partner gedämpft.¹⁰⁹

- Während bei den Paaren mit Migrationshintergrund mit Kindern unter 18 Jahren nur bei knapp 44 % beide Lebenspartner gleichzeitig erwerbstätig sind, liegt diese Quote bei denen ohne Migrationshintergrund bei 71 %. Die Schwierigkeiten, einen auskömmlichen Arbeitsplatz zu finden, erklären sich zum Teil aus dem niedrigen Bildungsstand der Menschen mit Migrationshintergrund. Jeweils mehr als 40 % haben einen niedrigen oder mittleren Bildungsstand und nur jeder/jede Sechste hat ein hohes Bildungsniveau.
- Ganz anders ist die Situation bei den Menschen ohne Migrationshintergrund. Hier hat nur jeder/jede Fünfte einen niedrigen, aber fast jeder/jede Vierte einen hohen Bildungsstand. Dementsprechend finden sie häufiger Jobs in Branchen mit überdurchschnittlicher Bezahlung. Auch ist der Anteil der atypisch Beschäftigten niedriger.

4.1.4 Binationale und interkulturelle Partnerschaften

- Bei der überwiegenden Mehrheit der rund 1,57 Millionen Paare haben beide Partner den gleichen Migrationsstatus¹¹⁰. Der Anteil liegt bei 90,3 Prozent. Rund drei Viertel der Paare (72,8 %) haben keinen Migrationshintergrund. Bei jedem sechsten Paar (17,5 %) haben beide Partner einen Migrationshintergrund. Jede zehnte Paarbeziehung (9,6 %) basiert auf einer interkulturellen Beziehung zwischen Partnern mit und ohne Migrationshintergrund.
- Bei rund jedem elften Paar (8,7 %) besitzt der eine Partner eine deutsche und der andere Partner eine ausländische Staatsangehörigkeit. Bei der überwiegenden Mehrheit der Paare haben beide Partner die deutsche Staatsangehörigkeit (83,3 %). In 8 % der Fälle handelt es sich um ausländische Paare.

4.1.5 Paare nach Bildungsstatus der Partner

- Die Ausführungen beschränken sich im Wesentlichen auf die Paare, bei denen beide Partner den gleichen Migrationsstatus haben, da hier die statistische Basis am größten ist.
- In den meisten Fällen haben beide Partner das gleiche Bildungsniveau. Haben beide Partner keinen Migrationshintergrund, ist dies bei 58 % der Paare der Fall. Bei Paa-

¹⁰⁹ Vgl. hierzu auch Kapitel 3, Wirtschaft und Arbeitsmarkt

¹¹⁰ Der Migrationsstatus einer Person wird aus ihren persönlichen Merkmalen zu Zuzug, Einbürgerung und Staatsangehörigkeit sowie aus den entsprechenden Merkmalen ihrer Eltern bestimmt. Beim Nachweis des Migrationsstatus wird zunächst zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund unterschieden; die Menschen mit Migrationshintergrund werden weiter untergliedert. Beim Nachweis des detaillierten Migrationsstatus werden Personen mit Migrationshintergrund nach weiteren Merkmalen unterschieden, z. B. nach der Staatsangehörigkeit oder der Aufenthaltsdauer. (Statistisches Bundesamt, Begriffserläuterungen für den Bereich Migration und Integration)

ren mit beidseitigem Migrationshintergrund haben in 62 % der Fälle beide Partner das gleiche Bildungsniveau.

- Bei gut einem Drittel der Paare ohne Migrationshintergrund und etwa einem Viertel der Paare mit beidseitigem Migrationshintergrund hat der Mann ein höheres Bildungsniveau.
- Paare, bei denen die Frau einen höheren Bildungsstand besitzt, sind vergleichsweise selten.

4.2 Familien mit Migrationshintergrund

4.2.1 Familien mit Migrationshintergrund - allgemein

Familien mit Migrationshintergrund sind genauso heterogen und vielschichtig wie Familien ohne Migrationshintergrund. Genauso wenig wie es „den Menschen“ mit Migrationshintergrund gibt, gibt es „die Familie“ mit Migrationshintergrund. Aus den statistischen Informationen lassen sich folgende allgemeine Aussagen über Familien mit Migrationshintergrund treffen:

- Die Familie als Lebensform hat für Menschen mit Migrationshintergrund eine hohe Bedeutung. Sie leben häufiger in Familien und haben (noch) mehr Kinder.
- Familien mit Migrationshintergrund sind überproportional von Armut betroffen und sie leben wesentlich häufiger von staatlichen Transferleistungen.
- Es gibt weniger Familien mit Migrationshintergrund, in denen beide Elternteile berufstätig sind.
- Bei einem großen Teil der Familien mit Migrationshintergrund ist mindestens ein Elternteil aus der zweiten oder dritten Generation der ehemaligen „Gastarbeiter“.
- Noch ist der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund über 65 Jahren deutlich unter dem der Menschen ohne Migrationshintergrund. Der Anteil wird jedoch in den nächsten Jahren stark ansteigen.

Studien aus allen europäischen Staaten, die nach dem Zweiten Weltkrieg Arbeitskräfte aus dem Ausland angeworben haben, belegen, dass sich die Gepflogenheiten der Menschen mit Migrationshintergrund denen der aufnehmenden Gesellschaft anpassen. Gerade an der Anzahl der Kinder pro Familie ist das abzulesen. Haben sie in den ersten beiden Generationen noch kinderreiche Familien, so passt sich die Anzahl der Kinder mehr und mehr an das Niveau der Familien ohne Migrationshintergrund an.

Trotz der (noch) vorliegenden Unterschiede unterliegen die Familien mit Migrationshintergrund denselben Individualisierungstrends wie die Familien ohne Migrationshintergrund. Statistisch gesehen sind Menschen mit Migrationshintergrund genauso häufig alleinerzie-

hend wie Menschen ohne. Auch sind Mehrgenerationenhaushalte bei ihnen nicht sonderlich stärker vertreten. Unter den ethnischen Gruppen gibt es zwar Unterschiede, aber keine gravierenden. Bei den Menschen mit türkischen Migrationshintergrund liegt der Prozentsatz um nur einen Punkt höher: Statt 2,3 % leben 3,4 % der Familien in Mehrgenerationenhaushalten. Bei den Menschen mit italienischem Migrationshintergrund liegt der Prozentsatz viel niedriger: Nur 1 % der Familien lebt in Mehrgenerationenhaushalten.¹¹¹

Die Sozialstruktur der Bevölkerung mit Migrationshintergrund hat sich in den letzten Jahrzehnten differenziert und in mancher Hinsicht polarisiert. Einige Menschen mit Migrationshintergrund aus der Gastarbeitergeneration konnten durch extensive Erwerbstätigkeit, verbunden mit hoher Spartätigkeit, sowie durch den Übergang in die erwerbswirtschaftliche Selbstständigkeit einen Aufstieg erreichen. Mitglieder der zweiten Generation haben durch Schul-, Berufs- und Hochschulbildung Statusmobilität gezeigt. Auf der anderen Seite sind Menschen mit Migrationshintergrund vermehrt im Niedriglohnssektor beschäftigt, in atypischer und geringfügiger Beschäftigung und in informeller Arbeit.¹¹²

4.2.2 Der „Rückkehrmythos“

Ein anderes Phänomen, das Familien mit Migrationshintergrund oft nachhaltig prägt, ist, dass der Mythos der Rückkehr der ersten Generation der Gastarbeiter auf die folgenden Generationen übertragen wird. Es kann zu Belastungen für die inter- und intragenerationalen Beziehungen führen, wenn beispielsweise die Eltern oder ein Elternteil auf das Projekt der Rückkehr hin leben, die Kinder aber am Verbleiben orientiert sind. Die Bedeutung des Rückkehrmythos für die Integration der Familien bleibt auch bestehen, nachdem es eine zweite und dritte Migrantengeneration gibt. Es ist häufig der Fall, dass die Kinder im Rahmen der intergenerationalen Transmission das Migrationsprojekt der Eltern übernehmen, modifizieren und als Familienauftrag internalisieren. Das Migrationsprojekt wird so zu einem Familienprojekt, welches die adoleszente Ablösung der Heranwachsenden auf eine besondere Art und Weise prägt und unter Umständen belasten kann.¹¹³

4.2.3 Auswirkungen von Kultur und Religion auf den Integrationsprozess

Toprak hat in einer Studie¹¹⁴ vier Familientypen herausgearbeitet, anhand derer die Situation der Familien mit muslimischem Migrationshintergrund in Deutschland beschrieben werden kann. Er unterscheidet zwischen konservativ-autoritären Familien (z. B. sehr niedrige formale Bildungsabschlüsse, autoritärer Erziehungsstil, traditionelle Werte und Normen, geringe Deutschkenntnisse, patriarchalische Geschlechterrollen und geschlechtsspezifische Erziehungsvorstellungen), religiösen Familien (heterogene formale Bildungsabschlüsse, autoritärer Erziehungsstil innerhalb der Familie, religiöse Werte und Normen, heterogene Deutschkenntnisse, geschlechtsspezifische und religiöse Erziehungsvorstellung herrschen vor, Ehepartner/innen aus der eigenen Religion werden bevorzugt, auch aus den Herkunftsländern, formale Schulabschlüsse der Mädchen sind hoch, aber oft keine Berufsausbildung), leistungsorientierten Familien (formale Bildungsabschlüsse der Eltern sind heterogen, die

¹¹¹ Kontos, Stenografischer Bericht, EKM/18/12, 28.01.2011, S. 47

¹¹² Kontos, Thesenpapier zur Anhörung am 28.01.2011, S. 1.

¹¹³ Ebenda.

¹¹⁴ Ahmet Toprak, Stenografischer Bericht, EKM/18/12, 28.01.2011, S. 13 ff.

der Kinder sehr hoch, anti-autoritärer Erziehungsstil innerhalb der Familie, traditionelle Werte und Normen sind weitgehend aufgeweicht, gute Deutschkenntnisse, patriarchalische Geschlechterrollen sind sehr aufgeweicht, geschlechtsspezifische Erziehung ist kaum vorhanden; Ehepartner/innen werden nicht nach traditionellen Werten ausgewählt, Partner/innen aus Deutschland werden bevorzugt; auf die formale Bildung der Mädchen und Jungen wird gleichermaßen großer Wert gelegt) und modernen Familien (hohe formale Bildungsabschlüsse der Eltern und Kinder, offener Erziehungsstil innerhalb der Familie, traditionelle Werte und Normen sind verschwunden, gute bis sehr gute Deutschkenntnisse, patriarchalische Geschlechterrollen sind komplett verschwunden, auf geschlechtsspezifische Erziehung wird kein Wert gelegt, binationale Partnerschaften und Ehen sind gängige Praxis; auf die formale und informelle Bildung der Mädchen und Jungen wird gleichermaßen großer Wert gelegt).

Ca. 60 % der Familien seien den ersten beiden Typen zuzuordnen. Die Übergänge seien fließend und die Entwicklung tendiere in Richtung leistungsorientierte Familien.¹¹⁵ Die Mehrheit der Familien mit (muslimischem) Migrationshintergrund orientiere sich demnach noch stark an kulturell und religiös tradierten Normen und Werten.¹¹⁶

Wichtig ist die Feststellung, dass viele Familien mit Migrationshintergrund aus der Gastarbeitergeneration hervorgegangen sind. Die meisten Arbeitskräfte, die damals rekrutiert wurden, kamen mehrheitlich aus armen und ländlichen Regionen ihrer Herkunftsstaaten, meist aus dem Mittelmeerraum. Die Werte und Normen dieser Menschen waren traditionell und meist religiös geprägt. Im Laufe des Migrationsprozesses verändern sich diese Werte und Normen, so wie auch in der Aufnahmegesellschaft Werte und Normen einem permanenten Wandel unterliegen. Für Menschen mit Migrationshintergrund, gerade für die zweite und dritte Generation, kann durch die Auseinandersetzung mit der Kultur, den Werten und Normen auch eine ambivalente, konfliktbeladene Situation entstehen. Solche Konflikte sind regelmäßig Bestandteil von Integrationsprozessen.

Religion, Kultur oder die religiös-kulturellen Traditionen können in bestimmten Situationen ein Hindernis für die Integration sein bzw. von der jeweiligen Umgebung als Hindernis gedeutet werden. Ein häufig herangezogenes Beispiel ist die religiös begründete Nichtteilnahme von muslimischen Mädchen und jungen Frauen am koedukativen Sportunterricht in der Schule. In solchen Fällen gilt es, das Spannungsverhältnis zwischen Religionsfreiheit (positiver wie negativer) und allgemeinen Regelungen des Staates konkret auszuloten und auf den Einzelfall abgestimmte Lösungen zu finden, wie es z. B. für die Frage des koedukativen Sportunterrichts sowohl durch Erlasse als auch durch höchstrichterliche Rechtsprechung geschehen ist. Dabei wurde der grundsätzliche Anspruch auf Schutz der religiösen Überzeugungen bejaht, gleichzeitig aber auch dessen Grenzen bestimmt. Ethnisch-religiöse Strukturen können auch identitätsstiftend und stärkend im Sinne des Empowerments wirken. „Mitgebrachte“ Kultur sollte also nicht einseitig als desintegratives Element begriffen werden. Sie kann identitätsstiftend wirken und die Handlungsfähigkeit stärken und somit zu einer Art paradoxem Integrationsmittel werden.¹¹⁷

¹¹⁵ Vgl. Ahmet Toprak, Stenografischer Bericht EKM/18/12 vom 28.01.2011, S. 18.

¹¹⁶ Schouler-Ocak weist in dem Zusammenhang auf die Milieustudie von Sinus Sciovision hin, die noch detaillierter verschiedene Milieus unterscheidet: Carsten Wippermann, Migranten-Milieus. Lebenswelten und Werte von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland, Sinus Sciovision für das BMFSFJ, Oktober 2008.

¹¹⁷ Vgl. Kontos, Stenografischer Bericht EKM/18/12, S. 48.

Sondervotum der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Die Fraktion Bündnis 90/Die GRÜNEN teilt die Schwerpunktsetzung auf die muslimische Familie in diesem Kapitel nicht. Die Auswirkung von christlichen Kulturen und Religionen auf den Integrationsprozess wird nicht im gleichen Maße betrachtet, obwohl der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund, die römisch-katholisch sind, höher ist als der Anteil der muslimischen Migranten. Die Gewichtung auf Muslime erachten wir als unverhältnismäßig, weil ein Zerrbild entsteht, und den Ansatz in der Bewertung als zu defizitär.

4.2.4 Frauen mit Migrationshintergrund und Gleichberechtigungsaspekte

In den Familien mit und ohne Migrationshintergrund werden traditionelle Geschlechterrollen zunehmend aufgeweicht.

Dennoch werden Geschlechterrollen weiter tradiert und vor allem den Mädchen sehr viel Verantwortung für die Familie übertragen. Gerade die Familienorientierung und die Verantwortung der Mädchen für die Familienarbeit führen zu einer Bildungs- und Erwerbsorientierung.¹¹⁸

Bei dem Thema Gleichberechtigung dürfen die Männer, vor allem die jungen Männer der zweiten und dritten Generation, nicht vergessen werden. Oftmals orientieren sie sich an den traditionellen Rollenbildern und Männlichkeitsnormen und sehen sich gleichzeitig, vor allem in den Medien, mit einer scharfen Kritik an der traditionellen Männerrolle konfrontiert. Sie tun sich schwer, eine Alternative zum traditionellen Bild des Mannes zu finden, denn solche Alternativen werden in der Öffentlichkeit nicht so stark hervorgehoben wie das Bild der emanzipierten Frau.¹¹⁹ Es kann auch zu Überinterpretationen dieser Männlichkeitsnormen kommen, vor allem, wenn die Väter, bedingt durch Arbeitslosigkeit, die traditionelle Rolle des Familienernährers nicht mehr ausfüllen können.

Ein anderer interessanter Punkt ist die religiöse Betätigung junger Musliminnen. In neueren, qualitativ verfahrenen Untersuchungen wird diese religiöse Betätigung als Emanzipationsschritt und Selbstvergewisserung gedeutet: Junge Frauen mit Migrationshintergrund entwickeln ihre Religiosität vor dem Hintergrund der Auseinandersetzung mit der Religion der Eltern und sind darauf bedacht, mehr Spiritualität und auch Wissen in die Religiosität hineinzubringen. Sie suchen etwa nach ethischen Leitbildern in ihrer Religion, im Islam, sowie nach Grundlagen für eine individualisierte und eigenständige Lebensführung. In diesen Fällen kann die neue Religiosität der jungen Frauen nicht in erster Linie nur als Ergebnis von Unterdrückung gedacht werden, sondern als ein kreativer Umgang mit den Problemen, die sich stellen. Die jungen Frauen entscheiden sich für eine andere Religiosität als ihre Eltern. Damit lösen sie sich von ihnen ab, verbleiben aber gleichzeitig im religiösen Kontext, den z. B. die muslimische Familie vorgibt.¹²⁰

¹¹⁸ Vgl. Kontos, Stenografischer Bericht EKM/18/12, S. 49.

¹¹⁹ Vgl. Kontos, Thesenpapier, S. 5.

¹²⁰ Vgl. Kontos, Stenografischer Bericht EKM/18/12, S. 49.

4.2.4.1 Bildungs- und Arbeitssituation

Junge Frauen mit Migrationshintergrund erzielen höhere Bildungsabschlüsse als junge Männer, dennoch sind sie im dualen System unterrepräsentiert. Sie sind sehr stark in geringfügigen Beschäftigungen konzentriert. Auch Heiratsmigrantinnen, die im Ausland erworbene Qualifikationen mitbringen, können selten eine qualifikationsadäquate Beschäftigung antreten.¹²¹

4.2.4.2 Situation der Heiratsmigrantinnen

Bei Heiratsmigrantinnen und ihren Ehepartnern (das betrifft auch den umgekehrten Fall) haben Familienentscheidungen unmittelbarere und tiefer greifende rechtliche Konsequenzen als bei rein deutschen Paaren: So kann etwa der zuwandernde Ehepartner nur als Verheirateter eine Aufenthaltserlaubnis erhalten. Der Aufenthaltsstatus hängt in den ersten drei Jahren vom Bestand der Ehe ab.

Gerade Frauen, die als Heiratsmigrantinnen nach Deutschland kommen, haben oftmals vor ihrer Migration noch andere Vorstellungen von ihrem späteren Leben in Deutschland. Kommt es vor Ablauf der drei Ehejahre zu einem Bruch der Partnerschaft, verliert die Frau ihren Aufenthaltsstatus. Besonders in Fällen von häuslicher Gewalt bedeutet es daher eine große Hürde, die Familie zu verlassen oder Anzeige zu erstatten. Dies schreibt die Abhängigkeit der Frauen von ihrer eingetragenen Familie auch rechtlich fort.

Aufgrund von Hinweisen aus niederländischen Studien, dass türkischstämmige Frauen häufiger Suizidgedanken haben als einheimische Frauen¹²², hat sich ein Forscherteam in Berlin entschlossen, die Studie „Suizidraten und Suizidprävention bei Berliner Frauen mit türkischem Migrationshintergrund“ durchzuführen. Befragte, die bereits einen Suizidversuch hinter sich hatten, gaben als Beweggründe in erster Linie Identitätskonflikte an (junge Frauen der zweiten und dritten Generation). Heiratsmigrantinnen gaben hingegen an, ihre Erwartungen seien nicht erfüllt worden. Bei ihnen überwiegen Heimweh, Sprachprobleme und Anpassungsprobleme – nicht nur an die deutsche Gesellschaft, sondern auch an die Familie ihres Mannes.¹²³

Bei diesen Befragungen hat sich auch gezeigt, dass den betroffenen Frauen Hilfseinrichtungen nicht bekannt waren oder Hilfsangebote nicht angenommen wurden, weil beispielsweise ein großes Misstrauen gegenüber deutschen Einrichtungen bestand.¹²⁴

4.2.5 Kinder mit Migrationshintergrund

Der Anteil der Kinder mit Migrationshintergrund lag im Jahr 2009 in Hessen bei 36 %, bei den unter Dreijährigen lag er bei 46 % und bei den Drei- bis Sechsjährigen bei knapp 45 %.

¹²¹ Vgl. Kontos, Stenografischer Bericht EKM/18/12, S. 48; vgl. hierzu auch Kapitel 12, Zuwanderung und Asyl, besonders 12.2.3.

¹²² Vgl. Schouler-Ocak, Stenografischer Bericht EKM/18/12, S. 37; niederländische Studie: van Bergen et al. (2008). Suicidal ideation in ethnic minority and majority adolescents in Utrecht, the Netherlands. *Crisis*, 29(4): 202-208.

¹²³ Vgl. Schouler-Ocak, Stenografischer Bericht EK/18/12, S. 37 f.

¹²⁴ Ebenda.

34 % der Kinder mit Migrationshintergrund unter 18 Jahren lebten mit einem Armutsrisiko.

Kinder mit Migrationshintergrund besuchen weniger oft einen Kindergarten als Kinder ohne Migrationshintergrund; die Betreuungsrate bei den unter Dreijährigen liegt deutlich unter der Rate der Kinder ohne Migrationshintergrund. Kinder mit Migrationshintergrund sind nach wie vor im Bildungssystem benachteiligt.¹²⁵

4.2.6 Ältere Menschen mit Migrationshintergrund¹²⁶

- 2009 war in Hessen gut jede/r fünfte Bewohner/in 65 Jahre oder älter. Von diesen 1,25 Millionen Personen waren – unabhängig vom Geschlecht – knapp 90 % ohne Migrationshintergrund. Unter den Menschen ohne Migrationshintergrund (1,11 Millionen) gibt es deutlich mehr Frauen als Männer, und zwar kamen rechnerisch 1.302 Frauen auf 1.000 Männer. Unter den Menschen mit Migrationshintergrund (132.000) war die Verteilung auf die Geschlechter ausgeglichener, es kamen 1.086 Frauen auf 1.000 Männer.
- Die Lebensumstände der älteren Frauen mit und ohne Migrationshintergrund unterscheiden sich nur geringfügig. Frauen ohne Migrationshintergrund leben etwas häufiger in einer Paarbeziehung ohne Kinder und sind etwas seltener alleinstehend als Frauen mit Migrationshintergrund, allerdings lebt jede Zwanzigste in einem Seniorenheim. Für Frauen mit Migrationshintergrund spielte diese Wohnform im Alter nahezu keine Rolle.
- Deutliche Unterschiede gibt es beim Schulabschluss. Fast alle Frauen dieser Altersgruppe ohne Migrationshintergrund hatten einen Schulabschluss, gegenüber 75 % bei den Frauen mit Migrationshintergrund. Die Hauptschule war wichtigster Abschluss: 72 % der Frauen ohne Migrationshintergrund gegenüber 60 % der Frauen mit Migrationshintergrund. Allerdings waren dem Abitur vergleichbare Abschlüsse bei den Frauen ohne Migrationshintergrund relativ seltener als bei den Frauen mit Migrationshintergrund mit einem allgemeinbildendem Schulabschluss (8 % gegenüber 22 %).
- Unabhängig vom Migrationsstatus gingen nur ganz wenige Frauen der betrachteten Altersgruppe einer Erwerbstätigkeit nach, die Zahl liegt unter der Nachweisschwelle. Der Anteil der von einem Armutsrisiko bedrohten 65 Jahre oder älteren Frauen war unter denen mit Migrationshintergrund mit 28 % doppelt so hoch wie unter denen ohne Migrationshintergrund, die Spreizung war jedoch nicht so hoch wie für die Frauen aller Altersgruppen. Hier lag der Faktor bei 2,5.
- Männer ohne Migrationshintergrund leben seltener in Familien mit Kindern und entsprechend häufiger in Paarbeziehungen ohne Kinder als Männer mit Migrationshintergrund. Im Unterschied zu den Frauen dieser Altersgruppe leben – relativ gesehen – nur halb so viele alleine, Seniorenheime spielen fast keine Rolle. Fast alle Männer

¹²⁵ Vgl. hierzu auch Kapitel 2.2.1 „Frühkindliche Bildung“.

¹²⁶ Die im Folgenden genannten Zahlen beziehen sich auf die Vorlage des Hessischen Statistischen Landesamts zur Anhörung „Familie und Gleichberechtigung“, 28. Januar 2011.

dieser Altersgruppe ohne Migrationshintergrund hatten einen Schulabschluss, gegenüber 77 % bei denen mit Migrationshintergrund. Allerdings waren auch hier dem Abitur vergleichbare Abschlüsse bei denen ohne Migrationshintergrund relativ seltener: Gemessen an der Zahl der jeweiligen Männer mit Schulabschluss hatte nur etwa jeder Fünfte ohne Migrationshintergrund, aber jeder Dritte mit Migrationshintergrund einen vergleichbaren allgemeinbildenden Schulabschluss.

- Unter den älteren Männern ohne Migrationshintergrund gingen noch etwa 6 % einer Erwerbstätigkeit nach, ihr Armutsrisiko lag mit knapp 10 % deutlich unter dem der Männer mit Migrationshintergrund mit gut 28 %. Im Vergleich zu allen Männern ist das Armutsgefährdungsrisiko der 65-Jährigen oder Älteren nur geringfügig höher.

Die Zahl der älteren Menschen mit Migrationshintergrund sowie ihr Anteil an der gesamten Bevölkerung mit Migrationshintergrund wachsen in Deutschland stark. Im Jahr 2001 lebten in Deutschland 665.000 Menschen mit Migrationshintergrund über 60 Jahre, im Jahr 2010 waren es 1,3 Millionen, und für das Jahr 2030 geht man von 2,86 Millionen älteren Menschen mit Migrationshintergrund aus.¹²⁷

Die meisten älteren Menschen mit Migrationshintergrund haben stabile familiäre Netzwerkbeziehungen, auch wenn sie nicht mit ihren Kindern zusammenwohnen. Viele haben für sich die Lebensform des Pendelns zwischen dem Ursprungsland und Deutschland gewählt, um die Nähe zu den hier lebenden Kindern aufrechtzuerhalten. Das Pendeln funktioniert, solange die Gesundheit es zulässt.¹²⁸

In vielen Familien aus den ehemaligen Anwerbeländern ist die Erwartung groß, dass die Kinder bzw. die Töchter bei Pflegebedürftigkeit mithelfen. Immer weniger Frauen können diesen Anforderungen nachkommen, und somit sind auch ältere Menschen mit Migrationshintergrund auf die Nutzung außerfamiliärer Pflegeeinrichtungen angewiesen. Die Pflegeeinrichtungen und Pflegedienste sind nicht ausreichend für die interkulturelle Alten- und Pflegearbeit ausgestattet, insbesondere nicht für muslimische Menschen. In den Pflegeberufen fehlt Personal aus den muslimischen Gruppen. Außerdem benötigen ältere Menschen mit Migrationshintergrund und ihre Familien Informationen in ihrer Sprache über die Pflegeversicherung und Pflegedienste.¹²⁹

Das Thema Pflege bleibt ein ungelöstes Problem: Menschen mit Migrationshintergrund fehlen die Kenntnisse über die Möglichkeiten der Pflegeversicherung und der Pflegedienste, nach wie vor sind die Pflegeinstitutionen nicht an die Bedürfnisse der alten Menschen mit Migrationshintergrund angepasst, und zudem fehlt geeignetes Pflegepersonals aus den Reihen der Menschen mit Migrationshintergrund.¹³⁰

¹²⁷ Vgl. Schouler-Ocak, Präsentation, S. 11.

¹²⁸ Vgl. Kontos, Thesenpapier zur Anhörung am 28.01.2011, S. 2

¹²⁹ Ebenda.

¹³⁰ Vgl. hierzu auch Kapitel 6, Gesundheit und Pflege.

4.3 Handlungsempfehlungen

1. Wichtig ist, dass Migrantenfamilien die frühkindliche Bildung in Anspruch nehmen. Die Integrationsarbeit muss schon im Kindergarten beginnen. Hier können interethnische Kontakte geknüpft werden, und es kann ein Austausch entstehen. Schon hier sollte darauf geachtet werden, dass die Gruppen durchmischt sind. Neben den Kontakten außerhalb der Familie können Migranten hier Unterstützung in Erziehungsfragen finden.
2. Die Aufklärung über die Lebenssituation in Deutschland ist von großer Bedeutung. Hier kommt Schulen und Lehrkräften sowie Familienzentren und anderen Einrichtungen eine wichtige Rolle zu. Zudem sind außerfamiliäre Kontakte in diesem Zusammenhang sehr wichtig.
3. Die Unterstützung bei der Verbesserung der Sprachkompetenzen ist von großer Bedeutung. Nur mit ausreichend guten Deutschkenntnissen ist eine Teilnahme am gesellschaftlichen Leben möglich.
4. Die Gesundheits- und Pflegesysteme müssen gezielt auch auf ältere Menschen mit Migrationshintergrund ausgerichtet werden; insbesondere die sprachlichen Zugangsbarrieren zu den Versorgungssystemen müssen abgebaut und mehr Pflegekräfte mit Migrationshintergrund eingestellt werden.
5. Das Angebot an Sprachkursen und die Tests für Migrantinnen und Migranten – auch beim Familiennachzug – sollten beibehalten werden.
6. Nach § 31 AufenthG besteht bei Aufhebung der ehelichen Lebensgemeinschaft ein eigenständiges, vom Zweck des Familiennachzugs unabhängiges Aufenthaltsrecht für ein Jahr, wenn die eheliche Lebensgemeinschaft seit mindestens drei Jahren rechtmäßig im Bundesgebiet bestanden hat. Es ist auf eine aufenthaltsgesetzliche Änderung hinzuwirken, durch die bei Aufhebung der ehelichen Lebensgemeinschaft ein eigenständiges, vom Zweck des Familiennachzugs unabhängiges Aufenthaltsrecht bereits dann für ein Jahr verlängert wird, wenn die eheliche Lebensgemeinschaft nur zwei Jahre bestanden hat.
7. Gewaltpräventionsangebote sollten auch für Menschen mit Migrationshintergrund zugänglich gestaltet werden.
8. Der Staat sollte sich unter Berücksichtigung der familiären Autonomie einer Bewertung und Einmischung in die Lebensmodelle von Migrantinnen und Migranten grundsätzlich enthalten, solange geltendes Recht oder der Kern unserer freiheitlich-demokratischen Grundordnung nicht verletzt wird.
9. Bei der Gruppe der Erzieherinnen und Erzieher sollte der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund erhöht werden.
10. Die interkulturelle Kompetenz sollte bei allen pädagogischen und pflegerischen Fachkräften gestärkt werden.

11. Eltern mit Migrationshintergrund sollten über das Bildungssystem besser informiert und beraten werden. Hier sind vor allem niedrigschwellige Angebote von Bedeutung.
12. Die Männer- und Väterarbeit zur Reflexion über Männlichkeitsbilder und -ideale sollte verstärkt werden.
13. Kommunen sollten hinsichtlich der interkulturellen und interreligiösen Öffnung ihrer Senioren- und Pflegeangebote stärker unterstützt werden.
14. Die Information, Beratung und Orientierung für Familien und Frauen, insbesondere im Hinblick auf Erziehungsfragen von Mädchen und Jungen sowie die Bildungsarbeit sollten intensiviert werden. Mit den Eltern sollte es in Erziehungsfragen – vor allem in der vorschulischen Erziehung – eine aktive Kooperation geben.
15. In Schulen und Stadtteilen sollten mehr Sozialarbeiter zur Umsetzung von Beratungs- und Betreuungsleistungen eingesetzt werden. Professionelle Hilfen von außen durch Jugendhilfe und Schule sollten verstärkt werden.
16. Interkulturelle Kompetenz sollte als Qualitätsstandard gelten.
17. Politische Bildung bei Einwanderern und Einheimischen (Partizipation) sollte gefördert werden.

Anmerkungen und zusätzliche Handlungsempfehlungen der SPD-Fraktion

Zu Handlungsempfehlung Nr. 1: Die SPD-Fraktion ist der Auffassung, dass eine forcierte oder gar erzwungene Durchmischung weder der Rechtslage noch den faktischen Durchsetzungsmöglichkeiten entspricht und auch nicht per se sinnvoll ist.

Zu Handlungsempfehlung Nr. 5: Die SPD-Fraktion hält die bestehende diskriminierende Praxis in Bezug auf das Erfordernis eines Sprachtests für nachziehende Ehegatten vor der Einreise für inakzeptabel.

Zusatz zu Handlungsempfehlung Nr. 14: In Familienzentren und Kitas ist eine Beratungsinfrastruktur aufzubauen, die den Bedürfnissen der Familien gerecht wird.

Zusätzliche Handlungsempfehlungen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

- Auch für Migrantenfamilien ist es wichtig, niedrigschwellige Beratungs- und Unterstützungsstrukturen im näheren Wohnumfeld vorzufinden. Familien- und Nachbarschaftszentren können hierbei ebenso Lotsenfunktion einnehmen wie andere vernetzte Stadtteilangebote. Angebote für bildungsferne Frauen, die Hilfe zur Selbsthilfe leisten und die Themen wie rechtliche Teilhabe, Emanzipation, Pflege, Erziehung, Gewalt und Religion in den Fokus nehmen, sind zu unterstützen.
- Integration ist ein Prozess, der bereits in Kindertagesstätten beginnt. Hier können interethnische Kontakte geknüpft werden, und z. B. durch das gemeinsame Feiern re-

ligiöser Feiertage können sich Kinder spielerisch mit der Bedeutung und den Werten anderer Kulturen auseinandersetzen, sie würdigen und darüber lernen.

- Bereits in Kindertagesstätten wachsen Kinder mit verschiedenem kulturellem Hintergrund gemeinsam auf. Die Aneignung interkultureller Kompetenz ist für das spätere Leben aller Kinder wichtig. Die Bildungs- und Erziehungsziele des BEP unterstützen diesen Bildungs- und Aneignungsprozess unter Einbeziehung der Eltern.
- Die Aufnahme von Genderkompetenz in die Ausbildung von Erzieherinnen und Erziehern und Lehrerinnen und Lehrern wird für notwendig erachtet.

Handlungsempfehlung Nr. 5 wird nicht mitgetragen.

Zusätzliche Handlungsempfehlungen der Fraktion DIE LINKE

- Eine gute Familienpolitik ist eine, die allen Menschen in allen Formen des Zusammenlebens gleichermaßen zugutekommt. Ein wichtiger Bestandteil davon ist öffentliche Kinderbetreuung. Um die bestehenden Probleme in der Infrastruktur zu beheben, braucht es einen flächendeckenden Ausbau von bezahlbaren und qualitativ hochwertigen Kindertagesstätten und Familienzentren.
- Die Rücknahme restriktiver Maßnahmen beim Familiennachzug, insbesondere beim Sprachnachweis und der Beschränkung auf Kernfamilie, ist dringend geboten, da sie für viele Familien unzumutbare Härten bedeuten und zudem diskriminierend sind, da sie Familien aus bestimmten Herkunftsländern stärker belastet.
- Bei Heiratsmigrant/innen darf der Aufenthaltsstatus nicht von einer Mindestdauer der Ehe abhängig sein.
- Für effektiven Schutz vor häuslicher Gewalt müssen die Kürzungen, die es vor allem im Rahmen der „Operation sichere Zukunft“ in diesem Bereich gegeben hat, wieder rückgängig gemacht werden, z. B. bei Frauenhäusern und Beratungseinrichtungen.
- Die Möglichkeit, Ansprüche aus der Pflegeversicherung auch in Fällen zu realisieren, in denen die Pflege nicht in Deutschland erfolgt, muss geprüft werden.
- Der Ausbau von Elternbildung muss über Infoveranstaltungen hinausgehen und erfordert zusätzliches Personal sowie langfristige Strukturen.

Nicht mitgetragen wird die Handlungsempfehlung Nr. 5.

5. Wohnraum

Wohnen ist ein Menschenrecht nach Art. 25 Abs. 1 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und nach Art. 11 Abs. 1 des UN-Sozialpakts. Die Wohnsituation der Bevölkerung ist ein wichtiger Gradmesser für den Wohlstand einer Gesellschaft und ein geeigneter Indikator dafür, soziale Ungleichheit aufzuzeigen.¹³¹ Wo und wie Menschen in Hessen wohnen, ist ein entscheidender Faktor für ihr Leben. Dies gilt für Einheimische, aber noch mehr für Zuwandernde, die sich erst neu mit dem gesellschaftlichen und staatlichen Strukturen vertraut machen müssen. Für sie ist es deshalb noch bedeutsamer, ob sie in ländlichen oder urbanen Regionen leben und in welchen Quartieren sie ihren Wohnort finden. Hinzu kommt die Frage, ob der Wohnraum einen Austausch mit anderen Personen zulässt und ob diese nur aus der eigenen nationalen, ethnischen oder kulturellen Gruppe kommen oder auch aus der einheimischen Bevölkerung. Denn der interkulturelle Kontakt mit anderen kann insbesondere Zuwandernden Möglichkeiten zur Teilhabe und Integration eröffnen. Zugleich können diese Kontakte dazu beitragen, dass Vorurteile abgebaut werden, indem sich Menschen kennen und respektieren lernen.

Diese Kontakte sind manchmal konfliktbehaftet und ergeben sich nicht immer von selbst. In allen urbanen Räumen gibt es auch sogenannte Übergangsquartiere. Dort entstehen Strukturen, in denen neu Ankommende auf bereits Zugewanderte treffen. Diese Konstellationen können ebenfalls der Integration dienen, wenn hier nationale, kulturelle und ethnische Gemeinsamkeiten für die Akteure nutzbar gemacht werden können. Allerdings kann dies auch in Segregation umschlagen, wenn in diesen Quartieren nur noch die verbleiben, die nur geringe Integrations- und Teilhabeerfolge erzielen.

5.1 Allgemeines und Statistik

Das Hessische Statistische Landesamt hat folgende Eckdaten zur Wohnsituation von Menschen mit Migrationshintergrund erhoben:¹³²

- Personen mit Migrationshintergrund leben häufiger in einem großen Haushaltsverband als Personen ohne Migrationshintergrund.
 - Im Jahr 2009 lebte in Hessen etwa jede fünfte Person mit Migrationshintergrund (19,4 %) in einem Haushalt mit fünf und mehr Personen. Dieser Anteil ist nahezu dreimal größer als bei den Personen ohne Migrationshintergrund (6,6 %). Menschen mit Migrationshintergrund leben ebenfalls häufiger in Haushalten mit drei bzw. vier Personen.

¹³¹ Holm, Stenografischer Bericht EKM 18/13, 25.02.2011, S. 63

¹³² Hessisches Statistisches Landesamt, Vorlage zur Anhörung „Wohnraum“ am 25.02.2011; dabei hat das HSL folgende methodische Vorbemerkung gemacht: Methodische Vorbemerkung: Die Haushaltszusammensetzung ist fester Bestandteil des Mikrozensus und liegt in jedem Jahr vor. Daher beziehen sich die folgenden Angaben zur Haushaltsgröße auf das Jahr 2009. Informationen zu den Wohnverhältnissen werden lediglich alle 4 Jahre erhoben. Letztmals geschah dies 2010, wobei die Ergebnisse zum Zeitpunkt der Anhörung noch nicht vorlagen. Daher wird bei der Betrachtung der Wohnungsgröße, der Besitzverhältnisse und der Mietbelastung auf die Ergebnisse des Jahres 2006 Bezug genommen.

- Bei den kleinen Haushalten verhält es sich umgekehrt. Personen mit Migrationshintergrund leben seltener in Ein- bzw. Zweipersonenhaushalten als Personen ohne Migrationshintergrund. Während beispielsweise lediglich jede neunte Person mit Migrationshintergrund in einem Einpersonenhaushalt lebt, ist dies bei den Personen ohne Migrationshintergrund bei jeder fünften der Fall.
- Personen mit Migrationshintergrund leben nur halb so oft in selbst genutztem Wohneigentum wie Personen ohne Migrationshintergrund.
 - Diese Beobachtung ist unabhängig davon, in welcher Lebensform (Familien mit Kindern, Paare ohne Kinder, Alleinstehende) und in welcher Haushaltsgröße die Migranten leben.
 - Während gut jede vierte Person mit Migrationshintergrund (28,0 %) in selbst genutztem Wohneigentum lebt, wohnt mehr als jede zweite Person ohne Migrationshintergrund (56,7 %) in den eigenen vier Wänden. Umgekehrt leben 72,0 % der Menschen mit Migrationshintergrund und 43,3 % der Personen ohne Migrationshintergrund in einer Mietwohnung.
- Personen mit Migrationshintergrund bewohnen im Durchschnitt eine kleinere Wohnung als Personen ohne Migrationshintergrund.
 - Dies gilt sowohl für selbst genutztes Wohneigentum als auch für Mietwohnungen. Zudem ist auch diese Beobachtung unabhängig davon, in welcher Lebensform (Familien mit Kindern, Paare ohne Kinder, Alleinstehende) und in welcher Haushaltsgröße die Migranten leben.
 - Personen mit Migrationshintergrund, die in selbst genutztem Wohneigentum leben, bewohnen durchschnittlich eine Fläche von 127 m². Diese ist um rund 4 m² kleiner als bei den Personen ohne Migrationshintergrund (131 m²). Größere Unterschiede zeigen sich bei Haushalten mit vier und mehr Personen, wo die Wohnfläche von Migranten um bis zu 18 m² kleiner ausfällt als bei den Personen ohne Migrationshintergrund.
 - Personen ohne Migrationshintergrund, die in einer Mietwohnung leben, bewohnen durchschnittlich eine Fläche von 78 m². Diese ist um rund 7 m² geringer als bei den Personen ohne Migrationshintergrund (85 m²). Hier sind die Differenzen größer als beim selbst genutzten Wohneigentum: Familien mit Migrationshintergrund mit ledigen Kindern unter 18 Jahren bewohnen eine um 16 m² geringere Fläche als Familien ohne Migrationshintergrund. Diese Differenz entspricht in etwa der Größe eines Kinderzimmers, das den Familien mit Migrationshintergrund weniger zur Verfügung steht. Personen mit Migrationshintergrund, die mit vier oder mehr Personen als Haushalt zusammen in einer Mietwohnung leben, bewohnen eine um bis zu 26 m² geringere Fläche als Personen ohne Migrationshintergrund.
- Der Umstand, dass Menschen mit Migrationshintergrund in größeren Haushalten und gleichzeitig in kleineren Wohnungen leben, bedingt, dass die mittlere Wohnflä-

che je Person bei den Migranten geringer ausfällt als bei den Personen ohne Migrationshintergrund.

- Gemessen an der mittleren Bruttokaltmiete je m² Wohnfläche zahlen Menschen mit Migrationshintergrund eine höhere Miete als Personen ohne Migrationshintergrund.
 - Auch diese Beobachtung ist unabhängig davon, in welcher Lebensform (Familien mit Kindern, Paare ohne Kinder, Alleinstehende) und in welcher Haushaltsgröße die Menschen mit Migrationshintergrund leben.
 - Personen mit Migrationshintergrund, die in einer Mietwohnung leben, zahlen im Durchschnitt 6,80 € Bruttokaltmiete pro m² Wohnfläche, Personen ohne Migrationshintergrund hingegen 6,50 €.
 - Grund dafür dürfte zum einen die regionale Verteilung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund sein. Drei Viertel der Migranten, die zur Miete wohnen, leben im Regierungsbezirk Darmstadt, in dem deutlich höhere Bruttokaltmieten gezahlt werden als in den Regierungsbezirken Gießen und Kassel. Bei den Personen ohne Migrationshintergrund, die zur Miete wohnen, ist der Anteil mit 69 % etwas geringer. Zum anderen leben Menschen mit Migrationshintergrund in kleineren Wohnungen, deren Quadratmeterpreis vergleichsweise teurer ist als jener von großen Wohnungen. Aufgrund der geringeren Wohnfläche zahlen Menschen mit Migrationshintergrund eine geringere absolute Bruttokaltmiete als Personen ohne Migrationshintergrund.

5.2 Allgemeine Situation

Menschen mit Migrationshintergrund leben in Deutschland und in Hessen beengter als Menschen ohne Migrationshintergrund. Sie wohnen in größeren Haushalten, da sie häufiger als Menschen ohne Migrationshintergrund in Familien leben. 30 % der Bevölkerung mit Migrationshintergrund sind Kinder und Jugendliche.¹³³

Menschen mit Migrationshintergrund haben im Durchschnitt höhere Miet- und Heizkosten. Das liegt zum einen daran, dass 85 % der Menschen mit Migrationshintergrund in Großstädten ab 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern¹³⁴ leben, und sie zum anderen aufgrund ihrer Haushaltsgröße größere Wohnungen benötigen, für die vor allem in Städten eine hohe Nachfrage besteht. Die höheren Heizkosten lassen sich zum einen durch ein anderes Heizverhalten und eine intensivere Nutzung der Wohnung erklären und lassen zum anderen Rückschlüsse auf den energetischen Zustand der Wohnung ziehen.¹³⁵

Der Wohnungsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland und auch in Hessen ist in der jüngeren Vergangenheit von zwei gegensätzlichen Entwicklungen geprägt: Wohnraum wird in den begehrten Vierteln der Großstädte knapper und teurer, während im ländlichen Raum ein großer Leerstand herrscht. Insbesondere Geringverdiener/innen in Großstädten müssen des-

¹³³ Vgl. Kapitel 4, Familie und Gleichberechtigung der Geschlechter.

¹³⁴ Toprak, Stenografischer Bericht EKM 18/12, 28.01.2011, S. 19.

¹³⁵ Vgl. Holm, Stenografischer Bericht EKM 18/13, 25.02.2011, S. 63

halb einen immer größer werdenden Teil ihres Einkommens für Wohnraum aufwenden. Die Unterversorgung mit Wohnraum in Teilen der Ballungsräume trifft alle Geringverdienenden, unabhängig vom Migrationshintergrund. Menschen mit Migrationshintergrund leben dennoch, wie die oben genannten statistischen Daten zeigen, überdurchschnittlich häufig in Ballungsräumen und sind daher von dieser Entwicklung stärker betroffen als die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund.

Ein Prozess der Angleichung auf dem Wohnungsmarkt kann sich nur vollziehen, wenn Menschen mit Migrationshintergrund die gleichen sozioökonomischen Voraussetzungen haben. Dies ist nicht der Fall, Menschen mit Migrationshintergrund haben nach wie vor ein geringeres Einkommen und sind zu einem höheren Anteil als Menschen ohne Migrationshintergrund auf staatliche Transferleistungen angewiesen.¹³⁶ () Sie haben somit geringere Wahlmöglichkeiten auf dem Wohnungsmarkt. Aus diesem Grund ist eine vollständige Angleichung von Menschen mit Migrationshintergrund an die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund nicht zu erwarten.

Dieser Prozess wird zudem durch Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt beeinträchtigt. Die Diskriminierung kann verschiedene Formen haben.

1. Vermieter/innen lehnen Menschen mit Migrationshintergrund grundsätzlich ab und vermieten ihre Wohnung(en) nicht an Personen mit einem fremd klingenden Namen oder fremden Aussehen.
2. Vermieter/innen verlangen „Ausländeraufschläge“, wenn sie an Menschen mit Migrationshintergrund vermieten.
3. Durch die Praxis der Quotierung durch Wohnungsbaugesellschaften kann je nach Ausgestaltung der Quote Menschen der Zugang zum Wohnungsmarkt aufgrund ihrer Herkunft erschwert werden.¹³⁷

Der Prozess der Angleichung wird weiterhin durch eine Verknappung des Angebots im Segment der preiswerten Mietwohnungen beeinträchtigt.

1. Der soziale Wohnungsbau wird in zunehmendem Maß zurückgebaut. Dadurch entstehen räumliche Konzentrationen des sozialen Wohnungsbaus in bestimmten Quartieren der Städte, die der Segregation Vorschub leisten.
2. Nicht sanierte und teilsanierte Altbauwohnungen sind preiswerter als Sozialwohnungen. Durch die (Luxus)Sanierungen des Altbaubestands in Stadtteilen fallen preiswerte Wohnungen weg, und die vorherigen Mieter/innen können die hohen Mieten nach der Sanierung nicht mehr zahlen und werden in andere Quartiere verdrängt (Gentrification). Es wird vermutet, dass sozial schwache Haushalte, beispielsweise aus Frankfurt, verdrängt werden und sich in den Nachbarstädten, Offenbach und Dietzenbach konzentrieren.
3. Regionale Unterschiede und demografischer Wandel führen nicht zu einer Entspannung auf dem Wohnungsmarkt für preiswerte Wohnungen. Mit der Schrumpfung des Bevölkerungsanteils in bestimmten Regionen geht eine stärkere sozioökonomische

¹³⁶ vgl. Kapitel 3, Arbeitsmarkt und Wirtschaft.

¹³⁷ Vgl. Gestring, Stenografischer Bericht EKM/18/13, 25.02.2011, S. 55.

Segregation einher, weil in den strukturschwächeren Regionen schon jetzt die Anzahl der von Transferleistungen Abhängigen höher ist.¹³⁸

Die Haushalte mit Migrationshintergrund haben andere Haushaltsstrukturen als der Durchschnitt der Gesellschaft. Sie haben deshalb spezifische Wohnbedarfe. Die Bedarfe, die sie aufgrund der Sozialstruktur und der Einkommenssituation haben, sind familiengerechte und preiswerte Wohnungen, die es in dieser Koppelung in ganz vielen deutschen Städten nicht sehr häufig gibt und um die sie mit vielen anderen, die ein beschränktes Budget zur Verfügung haben, z. B. Familien und (studentischen) Wohngemeinschaften, konkurrieren.¹³⁹

Somit werden Menschen mit Migrationshintergrund in bestimmte Wohngebieten verdrängt: In den noch bestehenden sozialen Wohnungsbau an unattraktiven Standorten oder in unattraktive Wohnanlagen oder in Viertel, in denen noch keine Sanierungsmaßnahmen des Wohnbestands durchgeführt worden sind. In diesen Vierteln oder Wohnanlagen kann es zu einer hohen Konzentration sozial benachteiligter Menschen mit und ohne Migrationshintergrund kommen.

Die Konzentration von Menschen mit Migrationshintergrund in Wohnvierteln wird dann zum Problem, wenn dort sozial schwache Gruppen dominieren. Durch sozial selektive Wanderungen konzentrieren sich in einzelnen Quartieren sozial schwache Zuwanderer und Einheimische. Analysen zeigen, dass in den meisten Großstädten in jenen Gebieten, in denen die meisten Ausländer leben, die meisten armen Inländer und die meisten Kinder leben. Das stellt eine der großen sozial- und wohnungspolitischen Herausforderungen dar.

Die ethnische Segregation ist in deutschen Städten im europäischen Vergleich niedrig.¹⁴⁰ Allerdings weisen die einzelnen Migrantengruppen ein unterschiedliches Maß an Segregation auf.

5.3 Exkurs: Beispiel für die Entstehung von Segregation

Der Enquetekommission wurde am Beispiel der bundesweit bekannten Wohnanlage im östlichen Spessartviertel von Dietzenbach der Verfall und mühsame Wiederaufbau einer Wohnanlage in einem sozialen Brennpunkt mithilfe des Programms „Soziale Stadt“ geschildert.¹⁴¹

Diese Wohnanlage, bestehend aus mehreren Hochhäusern, am Stadtrand gelegen, hat spezifische (in Deutschland einmalige) Eigentumsverhältnisse: Die gut 1.000 Wohnungen gehörten 750 verschiedenen Eigentümern. Die Wohnanlage wurde in den Siebzigerjahren nicht im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus, sondern als Anlage- und Abschreibungsobjekt errichtet. Die Eigentümer waren verpflichtet, die Wohnungen zehn Jahre lang über einen gewerblichen Zwischenvermieter zu vermarkten. Die Wohnanlage war wegen der damaligen Wirtschaftskrise schlecht zu vermarkten. Um Leerstand zu verhindern, vermieteten einige Eigentümer ein paar Monate mietfrei.

¹³⁸ Vgl. Gestring, Stenografischer Bericht EKM/18/13, 25.02.2011, S. 55.

¹³⁹ Vgl. Holm, Stenografischer Bericht EKM/18/13, 25.02.2011, S. 63.

¹⁴⁰ Vgl. Gestring, Thesenpapier.

¹⁴¹ Vgl. Fontaine, Stenografischer Bericht EKM/18/13, 25.02.2011, S. 4 ff.

In der Folge zogen viele Menschen aus dem gesamten Rhein-Main-Gebiet, die ein geringes oder gar kein Einkommen hatten, in die Wohnungen. Verdichtete Bebauung, ausschließliche Nutzung für Mieter, mietfreies Wohnen und ein starker Zuzug von Menschen mit Migrationshintergrund aus bildungsfernen Schichten bildeten die Grundlage der beginnenden räumlichen und sozialen Segregation.

Sozialstruktur: In der Wohnanlage wohnten Mitte der Neunzigerjahre circa 3.500 Menschen in den fünf Hochhäusern, davon ungefähr 1.500 Kinder und Jugendliche. Circa 96 % der Menschen haben einen Migrationshintergrund, hauptsächlich türkischen und marokkanischen. Eine hohe Arbeitslosigkeit und der Bezug finanzieller Transferleistungen kennzeichnen die Lage im Quartier. Laut Bericht der Sozialplanung des Kreises Offenbach vom 29.01.2007 beziehen circa 25 % der Bewohner staatliche Hilfen. Fast ein Drittel hiervon waren Kinder unter 13 Jahren. Arme oder potenziell von Armut betroffene Personen konzentrieren sich in hohem Maße in dem Quartier.

Die Wohnanlage und das gesamte Wohnumfeld waren Mitte der Neunzigerjahre von Verwahrlosung gekennzeichnet. Die verdreckten Müllbehälter wurden, teilweise aus Angst vor Schaben und Kakerlaken, nicht benutzt. Stattdessen wurde der Müll über Balkone und Fenster entsorgt. Die Kellerverschläge brannten oft. In leeren Wohnungen und im Keller übernachteten Obdachlose und illegal beschäftigte Bauarbeiter, meist aus Osteuropa. Auf den zweigeschossigen Parkdecks hinter den Hochhäusern standen Dutzende von ausgeschlachten und ausgebrannten Autos. Sperrmüll wurde dort gelagert. Die Vandalismusschäden waren erheblich: Glasscheiben wurden eingeschlagen, Briefkästen eingetreten, und die Feuerlöscher in den Fluren wurden beschädigt oder gestohlen. Die Kriminalitätsrate, besonders unter Jugendlichen, war enorm hoch.

Infolge der zunehmenden Verwahrlosung zog Mitte der Neunzigerjahre fast ein Drittel der Bewohner weg. Der Leerstand der Wohnungen wuchs beträchtlich: Es gab etwa 200 leer stehende Wohnungen, was 20 % des Wohnungsbestands entspricht.

Die Nebenkosten stiegen für die Mieter Mitte der Neunzigerjahre auf 12 DM/m², was nahezu einer zweiten Miete entsprach. Viele Eigentümer und viele Mieter waren nicht mehr liquide, und es konnte in der Wohnanlage nicht mehr zwecks dringend erforderlicher Sanierungsmaßnahmen investiert werden. Die Folge war ein weiterer Verfall der Wohnanlage und des Wohnumfelds. Die Abwärtsspirale des Quartiers war nicht mehr zu übersehen, und die Dietzenbacher Bevölkerung mied es immer stärker. Das Wohnquartier war von der restlichen Stadt nahezu abgehängt.

Mithilfe des Programms „Soziale Stadt“ konnten ab 1999 umfangreiche Sanierungsmaßnahmen durchgeführt werden. Ab 2001 wurden zusätzlich soziale und kulturelle Angebote geschaffen, die auch personell unterstützt werden (Streetworker, Quartiersmanager, Sprachkurse, Sportangebote, Familientreffs usw.).

Die Verslumung der Wohnanlage und die Abwärtsspirale konnten gestoppt und die Lebensumstände der Bewohner deutlich verbessert werden. In der Folge sank die Kriminalitätsrate um die Hälfte.

Deutlich wurde: Diese Maßnahmen müssen als Daueraufgabe und nicht als zeitlich begrenztes Projekt gesehen werden.

5.4 Integration und Segregation

In der Migrationssoziologie wird Segregation nicht nur negativ betrachtet. Entscheidend ist, ob sie erzwungen wird oder freiwillig stattfindet, auch wenn sich beide Momente lebensweltlich nicht immer deutlich voneinander trennen lassen. Segregationstendenzen dienen nicht nur der Abschottung, sondern sie können für neu Angekommene durch die oftmals vorhandenen sozialen Beziehungen und Migrantennetzwerke eine Art Übergang in die „neue Welt“ sein: Segregation ist eine andere städtische Form des Umgangs mit Fremdheit. Segregation übersetzt soziale und kulturelle Distanz in räumliche Distanz und verringert dadurch die Möglichkeit konflikthaften Aufeinandertreffens unterschiedlicher Lebensweisen.¹⁴²

Einwanderungsquartiere bieten den Neuankömmlingen informelle Netzwerke und „Räume des Übergangs, die den Schock der Migration mildern können und gleichzeitig Schleusen in die noch fremde Umgebung bieten“. Diese Quartiere können somit positive Funktionen im Prozess der Integration erfüllen.¹⁴³

Die Einwanderungsquartiere sind jedoch auch ambivalente Einrichtungen und können zu Fallen werden, wenn sie nicht als Übergang fungieren und durchlässig sind, sondern sich selbst abschotten und die Zugehörigen nicht mehr die Notwendigkeit der Integration in die Aufnahmegesellschaft sehen.

Segregation entsteht vor allem durch die zunehmende soziale Spaltung auf den Wohnungsmärkten: Menschen mit Migrationshintergrund ziehen in die Nachbarschaft der ökonomisch schlecht gestellten deutschen Bevölkerung. Dies führt aufgrund der erlebten Perspektivlosigkeit häufig zu Konflikten, die zur Herausbildung von Vorurteilen führen können. Sozial schwache Deutsche fühlen sich „fremd in der eigenen Heimat“ und machen die Zuwanderer zu Sündenböcken, denen sie die Schuld an ihrer Situation zuschieben können. Solche Nachbarschaften sind häufig „keine Orte der gelingenden Integration, sondern Orte sehr konflikthafter, aggressiver gegenseitiger Abgrenzung“.¹⁴⁴

In der Praxis überlagern sich die verschiedenen Formen von Segregation. Vor allem die Überlappung von sozialer und ethnischer Segregation wird sich ohne wohnungspolitische Steuerung voraussichtlich verstetigen und möglicherweise verstärken, denn diejenigen, die den sozialen Aufstieg geschafft haben, verlassen diese Quartiere. Somit entsteht eine erzwungene Nachbarschaft des deutschen Prekariats und der nicht integrationserfolgreichen Menschen mit Migrationshintergrund in einer Mischung aus kultureller Fremdheit und sozialer Ausgrenzung.¹⁴⁵

Durch die starke Überlagerung von sozialer und ethnischer Segregation kommt es zu einer öffentlichen Abwertung von Quartieren mit hohen Anteilen von Menschen mit Migrationshintergrund, was die Integration ihrer Bewohner zusätzlich erschwert.¹⁴⁶

Segregationstendenzen werden z. B. auch von großen Investoren, die gemeinnützige Wohnungsbestände aufgekauft haben, beeinflusst. Es ist vorgekommen, dass Belegrechte an den

¹⁴² Vgl. Siebel, Stenografischer Bericht EKM/18/13, 25.02.2011, S. 24

¹⁴³ Ebenda, S. 23.

¹⁴⁴ Ebenda, S. 24.

¹⁴⁵ Vgl. Hanhörster, Stenografischer Bericht EKM/18/13, 25.02.2011, S. 44.

¹⁴⁶ Vgl. Gestring, Thesenpapier.

schlechten Standorten ihrer Bestände konzentriert und dort Sanierungsmaßnahmen unterlassen werden. Sie setzen die Sanierungsmittel an den besseren Standorten ein, um in den um die Belegrechtswohnungen und die entsprechenden Haushalte bereinigten Teile ihrer Bestände besser vermieten und verkaufen zu können. Dadurch entsteht, etwa auch in Großsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus an der Peripherie, in einzelnen Blöcken eine kleinteilige Verinselung, in der sozial benachteiligte Menschen mit und ohne Migrationshintergrund konzentriert werden.¹⁴⁷

Eine integrative Stadt- und Wohnungspolitik steht vor großen Herausforderungen. Einerseits sollten die benachteiligten Quartiere nicht sich selbst überlassen werden. Soll eine Abwärts Spirale verhindert werden, wird das in vielen Quartieren eine Daueraufgabe sein. Andererseits sollte eine integrative Stadt- und Wohnungspolitik ihre Maßnahmen nicht auf die benachteiligten Quartiere konzentrieren, sondern die gesamte Stadt im Blick haben. Die Sachverständigen plädieren einvernehmlich dafür,

- den sozialen Wohnungsbau und die Gestaltungschancen kommunaler Wohnungsunternehmen zu nutzen;
- Sanierungsmaßnahmen nach den Prinzipien der ‚behutsamen Stadterneuerung‘ durchzuführen und
- für bezahlbare Wohnungen in allen Stadtteilen zu sorgen.

5.5 Handlungsempfehlungen

1. Es sind Maßnahmen zur besseren Durchmischung der Wohnbezirke nötig. Interethnische Kontakte sind für das Gelingen der Integration unabdingbar. Hierzu können Bezirke mit einem hohen Ausländeranteil beitragen, indem sie Schulen zu Stadtteilzentren ausbauen. Diese können dann für außerschulische Aktivitäten genutzt werden.
2. Darüber hinaus muss die Durchmischung durch eine Anhebung der Attraktivität des Stadtteils und der Schulen unterstützt werden. Hierzu zählen bauliche Maßnahmen (Instandsetzung und Modernisierung), Verbesserung des Sicherheitsgefühls, Schaffung von Begegnungsstätten sowie die besonders gute personelle und materielle Ausstattung der vorschulischen und schulischen Einrichtungen im Stadtteil. Dadurch können soziale Aufsteiger, die gleichzeitig Vorbilder sind, zum Verbleib im Stadtteil motiviert (bzw. zum Zuzug in diese Stadtteile veranlasst) werden, was zu einer größeren sozialen und kulturellen Heterogenität in den Wohnbezirken beiträgt, die Konflikte entgegenwirken kann.
3. Eine freiwillige Segregation in bestimmten Quartieren muss nicht zwingend nur negative Aspekte haben. Ein positiver Aspekt dieses Phänomens kann etwa sein, dass die in einem Quartier bereits lebenden Migranten den neu Zugewanderten mit ihren Erfahrungen von der deutschen Gesellschaft beratend zur Seite stehen. Dieses Phänomen sollte integrationspolitisch genutzt werden.
4. Negativ-segregativen Aspekten kann durch flankierende Maßnahmen begegnet werden (z. B. Integrationslotsen).

¹⁴⁷ Vgl. Siebel, Stenografischer Bericht EKM/18/13, 25.02.2011, S. 25

5. Diskussionen über Problemquartiere sollten lokal wie landesweit versachlicht werden, und es ist zwischen migrationspezifischen und sozialen Problemen klar zu differenzieren.
6. Verschiedene Migrantengruppen erfordern teilweise auch differenzierte Betrachtung im Rahmen der Integrationspolitik.
7. Belegrechte sind unter dem Aspekt der Subjektförderung der Schaffung billigen Wohnraums vorzuziehen.
8. Sanierungsvorhaben sind möglichst so durchzuführen, dass finanziell schwächere Bevölkerungsgruppen nach sinnvollen und notwendigen Sanierungsmaßnahmen wie einer energetischen Optimierung nicht gezwungen werden, ihre Wohnung zu verlassen.
9. Wichtig ist eine präventive Stadtpolitik, die durch vorsichtige Aufwertungsmaßnahmen, Monitoring und Konfliktmoderation negative Karrieren einzelner Stadtteile verhindert.
10. Benötigt wird die Einrichtung eines Stadtteilmonitorings, das Warnsignale aufnimmt und rückmeldet, wenn eine Wohnsiedlung / Quartier zu „kippen“ droht. Bei Maßnahmen zur Quartiersentwicklung müssen Beteiligungsprozesse zur Einbindung der Anwohner/innen organisiert werden, um Konflikte nach Möglichkeit zu vermeiden und Ausgrenzungs- bzw. Verdrängungseffekten entgegen zu wirken.
11. Um Diskriminierung beim Zugang zu Wohnraum zu bekämpfen, ist eine konsequente Umsetzung der Antidiskriminierungsgesetzgebung notwendig.
12. Das Sicherheitsgefühl der Bewohnerinnen und Bewohner muss verbessert werden.

Zusätzliche Handlungsempfehlungen und Anmerkungen der SPD-Fraktion

Anmerkung zu Handlungsempfehlung Nr. 7: Die SPD-Fraktion ist der Auffassung, dass sowohl die Schaffung und Erhaltung von preis- und sozial gebundenem Wohnraum als auch der Erwerb von Belegrechten sinnvolle Mittel der Wohnraumversorgung für auf dem Wohnungsmarkt benachteiligte Gruppen und insgesamt für eine Entspannung auf dem Wohnungsmarkt sind.

Handlungsempfehlungen:

- Kitas und Schulen in Quartieren mit hoher sozialer Belastung müssen besonders gut personell und sächlich ausgestattet sein.
- Die häufig prekäre, kurzfristige, modellprojekthafte Finanzierung von Maßnahmen muss bei positiver Evaluation verstetigt werden, als dauerhaft betrachtete oder erwiesene Aufgaben müssen dauerhaft finanziert werden.
- Der Sozialwohnungsbestand der Kommunen und der kommunal verbundenen Wohnungsbauunternehmen muss gesichert, ausgebaut und ggf. besser gestreut werden.
- Eine Revitalisierung des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“, insbesondere durch Aufstockung des „Sozialen Bausteins“ muss vorangetrieben werden.

- Die Fehlbelegungsabgabe sollte als Beitrag zur Finanzierung des Baus von Sozialwohnungen wieder eingeführt werden.
- Informationsmaterialien für den Wohnungsbau und die Förderprogramme sollten in allen gängigen Sprachen von Migrantinnen und Migranten zur Verfügung gestellt werden.

Zusätzliche Handlungsempfehlungen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

- Das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ müsste fortgeführt werden. Die Umsetzung sollte jedoch nicht nur auf bauliche Maßnahmen in Investitionen beschränkt sein, sondern auch soziale Präventionsarbeit beinhalten. Sozialraumorientierte Jugendhilfe, Stadtteil-Mediation und gut ausgestattete Familienzentren können deutlich zur Verbesserung der Wohn- und Lebenssituation in sozial benachteiligten Quartieren beitragen.
- Sozialen Wohnungsbau und Gestaltungschancen kommunaler Wohnungsunternehmen sind zu nutzen, um bezahlbare Wohnungen in vielen Stadtteilen zu schaffen, damit Segregationstendenzen vermieden werden. Die Fehlbelegungsabgabe ist als Instrument wieder einzuführen, damit der Bau von Sozialwohnungen finanziert werden kann.
- Partizipationsmöglichkeiten für Bewohnerinnen und Bewohner eines Stadtteils anregen, wie z. B. Mieterbeiräte, damit auch jene Personen ein Mitspracherecht erhalten, die sonst aufgrund eines ausländischen Passes von jeglichen Beteiligungsrechten ausgeschlossen sind. Dies hätte identitätsstiftende Wirkungen im Stadtteil und würde zudem nachbarschaftlicher Austausch anregen.
- Wirksame Antidiskriminierungsstrategien entwickeln, um bei der Wohnungsvergabe Diskriminierung zu vermeiden. Mehrsprachige Informationsmaterialien zum Antidiskriminierungsgesetz für Wohnungssuchende mit Migrationshintergrund zur Verfügung stellen.

Handlungsempfehlung Nr. 7 wird nicht mitgetragen. Wir schließen uns in der Bewertung der SPD an und würden die Belegrechte nicht der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum vorziehen.

Zusätzliche Handlungsempfehlung der Fraktion DIE LINKE

- Wirksame wohnbezogene Migrationspolitik muss immer auch Stadt(teil)- und Mietenpolitik sein, weshalb es eine konsequente Anwendung der politischen Steuerungsinstrumente für Mietpreise durch Land und Kommunen braucht. Dies wären insbesondere Erhaltung und Ausbau des sozialen Wohnungsbaus und öffentlicher Wohnungsunternehmen, eine sozial gerechte Bodennutzung durch entsprechende Bebauungspläne (Quoten bei privaten Bauvorhaben), die Wiedereinführung der Fehlbelegungsabgabe und die Nutzung der Mietpreisbegrenzung nach

§ 858 BGB.

Nicht mitgetragen wird die Handlungsempfehlung 7.

6. Gesundheit und Pflege

6.1 Allgemeines und Statistik

Allgemeine Aussagen über den Gesundheitszustand von Menschen mit Migrationshintergrund sind schwer zu treffen, da – wie bereits mehrfach erörtert – der Personenkreis der Menschen mit Migrationshintergrund sehr heterogen ist.

Es kommt erschwerend hinzu, dass die Datenlage über den Gesundheitszustand von Menschen mit Migrationshintergrund schwer zu erfassen ist bzw. die Datenerhebungen den Begriff „Migrationshintergrund“ unterschiedlich definieren oder lediglich nach Deutschen und Nichtdeutschen unterscheiden. Die Gesundheitsberichterstattung bezieht sich beispielsweise auf bereits vorhandene Datenquellen, die oft keine oder nur unzureichende Informationen zum Migrationshintergrund enthalten oder bestimmte Gruppen von Menschen mit Migrationshintergrund gar nicht einschließen.¹⁴⁸

In Deutschland und in anderen Ländern wie z. B. Frankreich, aber auch in den USA wurde festgestellt, dass die Sterblichkeit von zugewanderten Personen, und in einigen Fällen auch ihre Erkrankungshäufigkeit, niedriger als die der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund ist. Dieses Phänomen wird als „Healthy-migrant-Effekt“ bezeichnet. Als Ursache werden die Auswahlprozesse vor der Zuwanderung (bei der Arbeitskräfterekrutierung) und die gesündere Ernährung im Mittelmeerraum vermutet. Der „Healthy-migrant-Effekt“ kann über viele Jahre anhalten und über bestehende gesundheitsrelevante Probleme hinwegtäuschen. Er erschwert somit die Interpretation von Morbiditäts- und Mortalitätsraten.¹⁴⁹

Zuwanderer können aufgrund der Migration einer höheren gesundheitlichen Belastung ausgesetzt sein. Dabei müssen die verschiedenen Phasen der Migration berücksichtigt werden, sie können unterschiedliche Auswirkungen haben. Die Zeit vor der Migration muss als Ausgangssituation von der eigentlichen Wanderung unterschieden und medizinisch berücksichtigt werden. Die nächste bedeutende Phase ist das Leben im Aufnahmeland. Diese Phase spielt für den physischen und psychischen Zustand von Zuwanderern eine spezifische Rolle. Das bedeutet, dass nicht nur der Migrationshintergrund im Allgemeinen, sondern auch die besondere Migrationssituation betrachtet werden muss. Für die „Gastarbeiter“-Generation und ihre Nachkommen ergeben sich andere gesundheitsbelastende Faktoren als für Flüchtlinge, die aufgrund ihrer Fluchterlebnisse stark traumatisiert sein können.¹⁵⁰

Weiterhin ist die soziale Lage der Menschen zu betrachten, denn sie ist von sehr großer Bedeutung für die Gesundheit. Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund gehört zu einem höheren Anteil als die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund zur Gruppe der sozial Benachteiligten. Unabhängig vom Migrationsstatus besteht ein enger Zusammenhang zwischen sozialer Benachteiligung und dem Gesundheitszustand. Soziale Benachteiligung ist oftmals eine Zugangsbarriere zum Gesundheitssystem. Männer und Frauen, die über ein niedriges Einkommen oder über einen geringen Bildungsstand bzw. beruflichen Status verfügen, weisen eine erhöhte Erkrankungshäufigkeit und Sterblichkeit auf.¹⁵¹

¹⁴⁸ Vgl. Robert Koch Institut, Migration und Gesundheit, S. 7.

¹⁴⁹ Ebenda, S. 23.

¹⁵⁰ Vgl. Knipper, Stenografischer Bericht EKM/18/15 vom 08.04.2011, S. 22.

¹⁵¹ Robert-Koch-Institut, a.a.O., S. 16.

Hinzu kommen migrationsspezifische Zugangsbarrieren zum und Hindernisse im Gesundheitssystem. Dazu gehören insbesondere Sprachbarrieren und Verständigungsprobleme, sowohl bei Anamnese und Diagnostik als auch bei Information über die Krankheit oder z. B. Aufklärung über Eingriffe. Kulturspezifische Schamgrenzen kommen als Kommunikationsbarriere im medizinischen Bereich hinzu. Auch kulturelle Gewohnheiten in der Körperwahrnehmung oder den Äußerungsformen von Beschwerden spielen eine Rolle. Die individuelle „Krankheitstheorie“ wird ebenfalls von kulturellen Gewohnheiten beeinflusst.

Im Folgenden soll erörtert werden, worin die besonderen Gesundheitsbelastungen der Menschen mit Migrationshintergrund bestehen und wie sie sich von denen der Menschen ohne Migrationshintergrund unterscheiden.

6.2 Besondere gesundheitliche Risiken für Menschen mit Migrationshintergrund

Das Krankheitsspektrum der Menschen mit Migrationshintergrund unterscheidet sich nicht gravierend von dem der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund. Eine Ausnahme sind einige seltene erbliche Stoffwechselkrankheiten bei bestimmten Gruppen. Allerdings können bestimmte Gesundheitsrisiken bei Menschen mit Migrationshintergrund häufiger auftreten und zu stärker ausgeprägten Krankheitsbildern kommen. Daraus ergibt sich für viele Erkrankungen eine andere Häufigkeitsverteilung bei Menschen mit Migrationshintergrund. Die im Folgenden aufgeführten besonderen Gesundheitsrisiken beziehen sich nicht auf die Bevölkerung mit Migrationshintergrund im Allgemeinen, sondern jeweils nur auf Teilgruppen.

6.2.1 Erkrankungen mit einer klar regional gebundenen Verteilung außerhalb Deutschlands

Einige genetische Krankheiten treten gehäuft in bestimmten geografischen Regionen, in denen auch Malaria vorkommt bzw. vorkam (tropische Regionen Afrikas, im Mittleren Osten und im östlichen Mittelmeerraum), auf und werden als Folge der Migration im deutschen Gesundheitssystem festgestellt. Darunter fallen beispielsweise Blutkrankheiten wie die Sichelzellenanämie. Etwa 4 Millionen der in Deutschland lebenden ausländischen Staatsangehörigen stammen aus Ländern, in denen Sichelzellerkrankungen auftreten. Derzeit leben etwa 500 Sichelzellpatienten in Deutschland, zwei Drittel von ihnen sind Kinder. Da diese Krankheit in Deutschland selten auftritt, kann es zu Diagnoseproblemen kommen.¹⁵²

Angeborene Stoffwechselerkrankungen kommen gehäuft bei Menschen mit türkischem Migrationshintergrund, aber auch bei Menschen aus dem Mittleren und Nahen Osten. Eine Ursache für diese überproportionale Betroffenheit wird in häufigeren konsanguinen Eheschließungen gesehen.¹⁵³

¹⁵² Ebenda, S. 76.

¹⁵³ Ebenda, S. 77.

6.2.2 Infektionserkrankungen

Infektionskrankheiten prägen in vielen Herkunftsländern von zugewanderten Personen das Morbiditäts- und Mortalitätsgeschehen in der Bevölkerung. Die Datenlage ist noch unzureichend, außer bei Tuberkulose und HIV, die einer gesetzlichen Meldepflicht unterliegen.

Die Zahl der Tuberkuloseerkrankungen ist in Deutschland seit vielen Jahren rückläufig. Das Risiko an Tuberkulose zu erkranken, lag für ausländische Staatsangehörige im Jahr 2006 5,3-mal so hoch wie für deutsche Staatsangehörige, dabei waren die aus dem Ausland stammenden Erkrankten wesentlich jünger als die deutschen Erkrankten (34 Jahre gegenüber 56 Jahre). Sowohl die Häufigkeit als auch das Risiko der Neuerkrankung liegen bei ausländischen Staatsangehörigen und bei Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern deutlich höher als bei der deutschen Bevölkerung.¹⁵⁴

Aufgrund der höheren Hepatitisrisiken in den Herkunftsländern von Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern und anderen zugewanderten Personen, geht man von einem überproportional hohen Anteil dieser Gruppe an den infizierten Personen insgesamt aus.¹⁵⁵

Eine Infektion mit dem Bakterium *Helicobacter pylori* führt zu chronischer Magenentzündung, zu Geschwürbildungen und wird mit Krebserkrankungen des Magens in Zusammenhang gebracht. Bei Menschen mit türkischem und osteuropäischem Migrationshintergrund ist ein deutlich höheres Auftreten des Bakteriums festgestellt worden.¹⁵⁶

In Deutschland ist dank früher Präventionsmaßnahmen die Ausbreitung von HIV/AIDS mit 0,1 % sehr niedrig. Die Hauptübertragung erfolgt nach wie vor durch Männer, die Sex mit Männern haben. Neben den allgemeinen Präventionsmaßnahmen, z. B. durch die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, BzGA, die sich allgemein an die Bevölkerung richten, steht bei Prävention, Betreuung und Hilfe für Männer, die Sex mit Männern haben, im Zentrum des bisherigen Handelns. Das Übertragungsrisiko durch heterosexuellen Geschlechtsverkehr hängt sehr stark von der Prävalenz in der Gesamtbevölkerung ab. In manchen Herkunftsländern ist allerdings die erwachsene Bevölkerung bis zu einem Drittel HIV positiv. Ein weiteres großes Übertragungsrisiko von HIV besteht durch intravenösen Drogengebrauch. Besonders spezifisches Nutzerverhalten, z. B. gemeinsame Nutzung des Spritzbestecks, führt zu sehr hohen Übertragungsrisiken.¹⁵⁷ In den beiden letzten Gruppen sind Menschen mit Migrationshintergrund überproportional vertreten. Es mangelt aber an zielgruppengerechten Präventions- und Betreuungsmaßnahmen.¹⁵⁸

¹⁵⁴ Ebenda, S. 38 ff.

¹⁵⁵ Ebenda, S. 41.

¹⁵⁶ Ebenda, S. 41.

¹⁵⁷ Vgl. Stenografischer Bericht zur Anhörung des Unterausschusses für Heimatvertriebene, Aussiedler, Flüchtlinge und Wiedergutmachung zum Thema „Drogenkonsum und HIV/AIDS“, 2005.

¹⁵⁸ Vgl. Robert-Koch-Institut, Gesundheitsberichterstattung, S. 40 f, S. 115 und 132.

6.2.3 Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten

Die Arbeitsstatistik des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung deutet auf ein erhöhtes Arbeitsunfallrisiko für ausländische Beschäftigte hin. Dies gilt insbesondere für türkische Staatsangehörige. Ausländische Beschäftigte verrichten häufig Tätigkeiten, die ein erhöhtes Unfallrisiko aufweisen. Das Unfallrisiko ist besonders hoch bei körperlichen Tätigkeiten mit beweglichen Arbeitsgeräten, beispielsweise im Baugewerbe und in der Landwirtschaft, bei Hilfs- und Nebentätigkeiten für den Verkehr und bei gering qualifizierten Tätigkeiten in der verarbeitenden Industrie. In diesen Bereichen ist der Anteil der ausländischen Staatsangehörigen höher als im Durchschnitt aller Wirtschaftszweige.

Türkische Beschäftigte sind überproportional von berufsbedingten Krankheiten betroffen. Ihr Anteil an den anerkannten Berufskrankheiten ist etwa doppelt so hoch wie ihr Anteil an den Beschäftigten. Es lässt sich vermuten, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer türkischer Herkunft in Deutschland höheren Gesundheitsbelastungen ausgesetzt sind als Beschäftigte anderer Herkunft, was mit ihrer spezifischen Migrationsgeschichte seit den 1960er Jahren zusammenhängt.¹⁵⁹ Dies gilt umso mehr, als zumindest die erste Zuwanderungsgeneration der süd- und südosteuropäischen Arbeitsmigranten sich vor Einreise einer gesundheitlichen Überprüfung unterziehen musste, also „gesünder“ war als der Durchschnitt.

6.2.4 Übergewicht, Adipositas, Diabetes Mellitus und Herz- und Gefäßkrankungen

Internationale Studien und Daten aus der Schuleingangsuntersuchung deuten darauf hin, dass manche Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund, darunter insbesondere Kinder, ein erhöhtes Risiko für Übergewicht aufweisen.

Ab einem Alter von 40 Jahren weisen nicht deutsche Frauen eine deutlich höhere Adipositanfälligkeit als deutsche Frauen auf. Die Gründe hierfür liegen möglicherweise in einem unterschiedlichen Gewichtsbewusstsein und Körperbild einerseits und einer geringeren körperlichen Aktivität andererseits. Bei den Männern sind kaum Unterschiede zwischen Nichtdeutschen und Deutschen festzustellen. Aber auch niedriger sozialer Status hat bei Frauen eine hohe Korrelation mit Übergewicht und kann hier das Bild verfälschen.

Für Teile der Bevölkerung mit Migrationshintergrund könnte ein höherer Body Mass Index ein besonderes Risiko für koronare Herzkrankheiten darstellen, weil er in dieser Gruppe häufiger mit anderen Risikofaktoren kombiniert ist. Menschen mit türkischem Migrationshintergrund – wie auch die Bevölkerung in der Türkei – weisen einen im Durchschnitt niedrigeren HDL-Wert („gutes“ Cholesterin) als die deutsche Bevölkerung auf.¹⁶⁰

In Deutschland und anderen europäischen Ländern zeigt sich, dass die türkischstämmige Bevölkerung stärker von Diabetes Mellitus betroffen ist als die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund; dabei sind Frauen stärker belastet als Männer. Bei Herz-Kreislaufkrankungen ist der auffällige Befund, dass Menschen mit Migrationshintergrund eine vergleichsweise geringere Erkrankungshäufigkeit haben. Bei Subgruppen wiederum wurde ein erhöhtes

¹⁵⁹ Vgl. Robert-Koch-Institut, Migration und Gesundheit, S. 47 f.

¹⁶⁰ Ebenda, S. 52 ff.

Krankheitsrisiko festgestellt: Bei koronaren Herzerkrankungen ist festgestellt worden, dass Männer mit türkischem Migrationshintergrund und russlanddeutsche Männer in jüngerem Alter als die Gesamtbevölkerung erkranken.¹⁶¹

6.2.5 Suchtmittelkonsum

Rauchen: Nach den Daten des Mikrozensus 2003 und 2005 liegt bei den Männern ein höherer Anteil unter den Nichtdeutschen als unter den Deutschen (mehr als 9 bis 10 %). Bei Frauen liegt der Anteil der Nichtdeutschen unter dem der Deutschen. In der Tendenz bestätigen die Daten des Mikrozensus die Beobachtung, dass mit einem steigenden Bildungsgrad der Anteil der Raucherinnen bzw. Raucher abnimmt. Dies gilt sowohl für deutsche als auch für nicht deutsche Staatsangehörige. Nicht klar ist, ob die Zunahme der jüngeren Frauen unter den Raucherinnen auch die jungen Frauen mit Migrationshintergrund einschließt.

Der Alkoholkonsum wie auch der Konsum illegaler Drogen scheint mit zunehmender Aufenthaltsdauer bzw. in den nachfolgenden Generationen zuzunehmen, ist aber meist weniger verbreitet als unter altersgleichen deutschen Staatsangehörigen. Unter den Personen mit Migrationshintergrund scheinen junge männliche (Spät)Aussiedler ein erhöhtes Risiko zu haben, infolge ihres Rauschgiftkonsums zu sterben.¹⁶²

6.2.6 Migrationspezifische Gesundheitsbelastungen

6.2.6.1 Psychosoziale Belastungen

Jeder Mensch, der freiwillig oder unfreiwillig migriert, durchläuft bei einem Migrationsprozess verschiedene Phasen. Der kalifornische Psychologe Carlos Sluzki spricht von fünf Phasen: Vorbereitungsphase, Migrationsakt, Phase der Überkompensation, Phase der Dekompensation und Phase der generationsübergreifenden Anpassungsprozesse. In der Phase der Dekompensation tauchen die Menschen im Gesundheitssystem auf. Diese Phase beginnt im Durchschnitt sieben bis acht Jahre nach der Einwanderung, bei politisch Verfolgten auch früher. Nach dem Migrationsakt an sich kann eine Phase der Goldgräberstimmung herrschen. Irgendwann aber kippt die Stimmung, und es kommt zu Dekompensationen.¹⁶³

Belastende durch Migration hervorgerufene Faktoren können sein: Einsamkeit, Heimweh, Statusverlust, sprachliche Probleme, Aufenthaltsstatus, Arbeitslosigkeit, ökonomische Unsicherheit, Armut, schlechte Wohnverhältnisse, schlechte Bildung, offener und latenter Rassismus, Diskriminierungserfahrungen, Dissonanzen zwischen Normen und Werten der Herkunftsgesellschaft und der Aufnahmegesellschaft.

Protektive Faktoren können sein: starker Glaube (Religion, aber auch andere Ideologien), der vor psychischer Störung schützt, Tradition: sowohl protektiver (Identitätsstiftung) als auch Risikofaktor (mangelnde Integration: Segregation), Einfluss der Familien: stärkster

¹⁶¹ Vgl. Klör, Stenografischer Bericht EKM/18/15 vom 08.04.2011, S. 4.

¹⁶² Vgl. Robert-Koch-Institut, a.a.O., S. 54 ff.

¹⁶³ Vgl. Schouler-Ocak, Stenografischer Bericht EKM/18/12 vom 28.01.2011, S. 31.

protektiver Faktor, aber hohe, emotionale Belastung und mangelnde Integration, Sprache: Reden können.¹⁶⁴

In der psychosomatischen/psychotherapeutischen Therapie haben nur 4,5 % der Patienten einen Migrationshintergrund, in der Forensik 27 %, ähnlich Zahlen gibt es in der Abhängigkeitsabteilung.

Es gibt Hinweise darauf, dass im Laufe des Migrationsprozesses ein erhöhtes Risiko für bestimmte Erkrankungen auftreten kann, beispielsweise Depressionen, aber auch erhöhte Suizidrisiken. Bei Menschen mit Migrationshintergrund sind Suizidraten im Allgemeinen niedriger als bei Menschen ohne Migrationshintergrund. Allerdings ist bei jungen Frauen mit türkischem Migrationshintergrund im Alter von ca. 14 bis 22 Jahren das Suizidrisiko fast doppelt so hoch wie bei Frauen ohne Migrationshintergrund.¹⁶⁵

Es gibt zudem einen hohen Anteil von Patienten mit Migrationshintergrund, die spielsüchtig sind.¹⁶⁶

6.2.6.2 Posttraumatische Belastungsstörungen als Folge von Verfolgung und Flucht

Die psychologischen Folgen der durchlebten Belastungen von Flüchtlingen und Verfolgten können in eine posttraumatische Belastungsstörung (PTBS) münden. Eine Schätzung der Häufigkeit ist aufgrund des breiten Spektrums potenziell traumatisierender Ereignisse und wegen der uneinheitlichen Verwendung des Begriffs PTBS schwierig. Folter kann zudem körperliche und psychische Langzeitfolgen haben, die über die unmittelbaren Folgen von Flucht und Vertreibung hinausgehen. Die Diagnose PTBS unterstellt ein Abklingen der Symptome im Zeitverlauf. Allerdings gibt es Hinweise auf bleibende und zunehmende Beschwerden, die durch fehlende oder unzureichende Behandlung verursacht werden. Erschwerend wirken sich die Trennung von Familienangehörigen, die Unsicherheit über deren Schicksal sowie Isolation, Zukunftsunsicherheit usw. aus. Nationale und internationale Studien legen nahe, bei ehemaligen politischen Häftlingen von einem Anteil psychisch Erkrankter von 30 bis 40 % auszugehen.

6.3. Asylsuchende und Menschen ohne Aufenthaltsstatus

Jeder Mensch hat in Deutschland ein Recht auf medizinische Notversorgung. Die medizinische Basisversorgung ist für Asylbewerber im Asylbewerberleistungsgesetz geregelt und Ausfluss des Sozialstaatsprinzips. Bürokratische Hürden können allerdings die Inanspruchnahme durch Asylbewerber und Menschen ohne Aufenthaltsstatus erschweren.

In Deutschland leben nach Schätzungen von Experten ca. 1 bis 1,5 Millionen Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus, die hiervon betroffen sind oder sein können. Sie haben die Pflicht, ihren Aufenthalt bei den Behörden anzuzeigen. Der Aufenthalt ohne gültige Papiere ist mit Strafe belegt. Deshalb meiden Personen, die sich illegal in Deutschland aufhalten, Kontakte zu staatlichen Stellen. Aus Angst vor Entdeckung und Ausweisung und mangeln-

¹⁶⁴ Vgl. Schouler-Ocak, Präsentation, S. 31.

¹⁶⁵ Vgl. Schouler-Ocak, Stenografischer Bericht EKM/18/12 vom 28.01.2011, S. 36.

¹⁶⁶ Ebenda, S. 46.

den Kenntnissen nehmen diese Menschen notwendige medizinische Leistungen oftmals nicht in Anspruch. Der Deutsche Ärztetag hat 2010 als Lösung die Einführung eines anonymen Krankenscheins vorgeschlagen. Damit müssen allerdings Länder und Gemeinden für die Kosten der ärztlichen Leistungen aufkommen, da diejenigen, die sich nicht legal in Deutschland aufhalten sich naturgemäß nicht an der Finanzierung beteiligen.

Sondervotum der Fraktion SPD:

In Deutschland leben nach Schätzungen von Experten ca. 1 bis 1,5 Millionen Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus, die hiervon betroffen sind oder sein können. Für Personen, die sich illegal in Deutschland aufhalten, stellt die Nutzung der Krankenversorgung auch aus aufenthaltsrechtlicher Sicht ein Problem dar. Aus Angst vor Entdeckung und Ausweisung und mangelnden Kenntnissen nehmen diese Menschen notwendige medizinische Leistungen oftmals nicht in Anspruch. Der Deutsche Ärztetag hat 2010 als Lösung die Einführung eines anonymen Krankenscheins vorgeschlagen.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN unterstützt das Sondervotum.

Sondervotum der Fraktion DIE LINKE

Insgesamt beurteilten die Sachverständigen die medizinische Versorgung von Flüchtlingen als sehr unzureichend, denn die Beschränkung der Behandlungen auf „akute Erkrankungen und Schmerzzustände“, wie sie im Asylbewerberleistungsgesetz festgelegt ist, führe häufig dazu, dass Krankheiten verschleppt oder chronisch würden, was zum einen für die langfristige Gesundheit der Patient/innen gefährdend sei und zum anderen letztendlich sogar zu höheren Kosten für die Behandlung führen könne (vgl. Wilhelmy, Stenografischer Bericht EKM 18/22, S. 57; s. auch Knipper, Stenografischer Bericht EKM 18/15, S. 35). Die Notwendigkeit, vor jedem Arztbesuch einen Krankenschein beantragen zu müssen, führt ebenfalls dazu, dass häufig gar kein oder erst sehr verspätet ein Arzt aufgesucht wird. Andere Bundesländer, z. B. Berlin, haben auf diesen Missstand reagiert und händigen die Krankenscheine quartalsweise aus (ebd.).

Auch Personen ohne geregelten Aufenthaltsstatus haben das Recht auf medizinische Versorgung, jedoch stellt dessen Inanspruchnahme sehr häufig ein Problem für sie dar. Aus Angst vor Entdeckung und Ausweisung oder aufgrund mangelnder Kenntnisse nehmen diese Menschen notwendige medizinische Leistungen oftmals nicht in Anspruch. Die Betroffenen brauchen die Sicherheit, dass Ärztinnen und Ärzte sie nicht an Behörden melden. Der Deutsche Ärztetag hat 2010 als adäquate Lösung die Einführung eines anonymen Krankenscheins vorgeschlagen.

Kostenerwägungen dürfen bei der Gesundheitsversorgung keine Rolle spielen, zumal sich bei einer solidarischen Finanzierung des Gesundheitssystems, die die ineffiziente und ungerechte Spaltung in gesetzliche und private Krankenversicherungen überwindet, etwaige Finanzierungsprobleme verringern würden.

6.4 Gesundheit von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund

Mehr als ein Viertel der Kinder und Jugendlichen in Deutschland kommt aus Familien mit Migrationshintergrund.

Trotz eines niedrigeren sozioökonomischen Status ihrer Familien sind Kinder und Jugendliche nicht deutscher Staatsangehörigkeit seltener krank als deutsche Kinder.¹⁶⁷

Die Säuglingssterblichkeit der nicht deutschen Kinder ist leicht erhöht. Im Alter bis 15 Jahren liegen die Sterberaten der nicht deutschen Mädchen und Jungen leicht über der jeweiligen altersspezifischen Sterberate der deutschen Bevölkerung. Ab dem Alter von 15 Jahren verlaufen die Sterberaten der Nichtdeutschen beiderlei Geschlechts parallel zu der jeweiligen deutschen Vergleichsgruppe, aber auf deutlich niedrigerem Niveau.¹⁶⁸

Tuberkulose: Das Risiko, an einer Tuberkulose zu erkranken, ist für Kinder mit ausländischer Staatsangehörigkeit – darunter auch Kinder, die in Deutschland geboren sind – deutlich höher als bei deutschen Kindern. Ein erhöhtes Erkrankungsrisiko bleibt auch für die zweite Einwanderungsgeneration bestehen.¹⁶⁹

Allergien: Das Robert-Koch-Institut zitiert verschiedene Studien, die belegen, dass Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund seltener an Allergien leiden als Kinder und Jugendliche ohne Migrationshintergrund. Allerdings steigt die Häufigkeit von Asthma und allergischer Sensibilisierung mit der Anpassung an die hiesige Kultur. Das wiederum deutet darauf hin, dass bestimmte Lebensgewohnheiten für allergische Erkrankungen verantwortlich sind.¹⁷⁰

Übergewicht und Adipositas: Übergewicht zählt zu den größten gesundheitspolitischen Herausforderungen im Kindes- und Jugendalter. Kinder mit Migrationshintergrund sind stärker von Übergewicht und Adipositas betroffen. Jungen mit Migrationshintergrund sind häufiger übergewichtig als Mädchen. Die Ursachen für diese Ungleichverteilung sind noch nicht bekannt. Der genetische Einfluss und die soziale Lage sind als Begründung widerlegt.¹⁷¹

Mundgesundheit und Mundhygiene: Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund sind häufiger von Karies betroffen und haben ein schlechteres Mundgesundheitsverhalten. Dieses Phänomen sollte nicht allein auf den sozioökonomischen Status und den Bildungsstand der Familie zurückgeführt werden, sondern auch auf kulturspezifische Besonderheiten wie z. B. durch weniger Zucker geprägte Ernährungsgewohnheiten in den Herkunftsländern und somit ein fehlendes Problembewusstsein.¹⁷²

Impfverhalten: Grundsätzlich ist der Durchimpfungsgrad von Kindern mit Migrationshintergrund geringer als der von Kindern ohne Migrationshintergrund. Allerdings sind erhebliche Differenzen innerhalb der Bevölkerung mit Migrationshintergrund festzustellen. Außerdem lassen sich Unterschiede im Impfverhalten für verschiedene Krankheiten feststellen. Bei-

¹⁶⁷ Vgl. Robert-Koch-Institut, a.a.O., S. 73. Die Daten des Mikrozensus von 1995 basieren allerdings auf einer Selbsteinschätzung und können auch Ausdruck einer kulturspezifischen Interpretation von Krankheit sein.

¹⁶⁸ Ebenda, S. 32

¹⁶⁹ Ebenda, S. 76

¹⁷⁰ Ebenda, S. 78

¹⁷¹ Ebenda, S. 78 ff.

¹⁷² Ebenda, S. 81 ff.

spielsweise ist bei älteren Kindern und Jugendlichen (11 bis 17 Jahre) die Durchimpfungsrate deutlich geringer als bei Kindern ohne Migrationshintergrund, bei der Impfung gegen Röteln sind kaum Unterschiede festzustellen. Es zeigt sich jedoch, dass sich das Impfverhalten der Menschen mit Migrationshintergrund dem Impfverhalten der Aufnahmegesellschaft anpasst.¹⁷³

Vorsorgeuntersuchungen: Auch hier zeigt sich eine geringere Inanspruchnahme durch die Familien mit Migrationshintergrund. Diejenigen Familien, deren Kinder in Deutschland geboren sind, nehmen die sieben Vorsorgeuntersuchungen innerhalb der ersten beiden Lebensjahre stärker in Anspruch als die Familien, deren Kinder im Ausland geboren sind. Allerdings gleicht sich das Niveau bei den folgenden Vorsorgeuntersuchungen wieder an.¹⁷⁴

Unfallwahrscheinlichkeit: Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund haben eine höhere Unfallwahrscheinlichkeit. Besonders trifft dies für Jungen mit Migrationshintergrund zu. Das ist darauf zurückzuführen, dass Schutzmaßnahmen nicht angewandt werden, wie beispielsweise das Tragen von Fahrradhelmen und von Protektoren beim Inlineskaten.¹⁷⁵

6.5 Ältere Menschen mit Migrationshintergrund

Die Zahl der älteren Menschen mit Migrationshintergrund sowie ihr Anteil an der gesamten Bevölkerung mit Migrationshintergrund wachsen in Deutschland stark. Im Jahr 2001 lebten in Deutschland 665.000 Menschen mit Migrationshintergrund über 60 Jahre, im Jahr 2010 waren es 1,3 Millionen, und für das Jahr 2030 geht man von 2,86 Millionen älteren Menschen mit Migrationshintergrund aus.¹⁷⁶

Ältere Menschen mit Migrationshintergrund haben im Vergleich zu älteren Menschen ohne Migrationshintergrund ein überdurchschnittlich hohes Armutsrisiko, was wahrscheinlich mit einem erhöhten Gesundheitsrisiko einhergeht.¹⁷⁷

Zeigen in den Altersgruppen unter 45 Jahren die Menschen mit Migrationshintergrund eine geringere Krankheitshäufigkeit auf als Menschen ohne Migrationshintergrund, so ist in den höheren Altersgruppen eine Umkehrung festzustellen: In der Altersgruppe der 45- bis 64-Jährigen weisen Menschen mit Migrationshintergrund einen höheren Krankenstand auf (14,4 % gegenüber 11,7 %); in der Altersgruppe 65 Jahre und älter steigt der Krankenstand bei Menschen mit Migrationshintergrund auf 22,5 % (gegenüber 21,3 % bei Menschen ohne Migrationshintergrund). Männer mit und ohne Migrationshintergrund weisen eine niedrigere Krankenquote als Frauen auf.¹⁷⁸

Bei Menschen mit Migrationshintergrund, vor allem der ersten Generation, ist im Vergleich zu Menschen ohne Migrationshintergrund ein früheres Einsetzen von Alterungsprozessen festzustellen, was sich im früheren Auftreten altersbedingter Krankheiten manifestiert. Gründe für dieses Phänomen können sein: schlechte medizinische Versorgung im Herkunftsland, körperlich belastende Tätigkeiten nach Ankunft in Deutschland, hohes Risiko

¹⁷³ Ebenda, S. 87 f.

¹⁷⁴ Ebenda, S. 88 f.

¹⁷⁵ Ebenda, S. 74 f.

¹⁷⁶ Vgl. Schouler-Ocak, Präsentation, S. 11.

¹⁷⁷ Robert-Koch-Institut, a.a.O., S. 97.

¹⁷⁸ Ebenda, S. 100.

gesellschaftlicher Desintegration, keine Regenerationsmöglichkeiten, Diskriminierung, geringe bzw. fehlende Nutzung medizinischer Dienste.¹⁷⁹

Menschen mit Migrationshintergrund bilden früher eine Demenz aus als gleichaltrige Menschen ohne Migrationshintergrund. Sie haben auch andere Komorbiditäten, also Erkrankungen und Risikofaktoren, die das bewirken. In Deutschland gibt es 1,2 Millionen Demenzerkrankte, darunter etwa 100.000 mit Migrationshintergrund (8%): ca. 27.000 EU-Europäer, ca. 35.000 (Spät)Aussiedler und ca. 9.000 mit türkischem Migrationshintergrund.¹⁸⁰

Aufgrund der steigenden Zahl der älteren Menschen mit Migrationshintergrund und der im Vergleich zu älteren Menschen ohne Migrationshintergrund früher auftretenden altersbedingten Krankheiten ist für diese Gruppe ein deutlich steigender Pflegebedarf zu erwarten, besonders in der stationären Pflege. Die Pflege der älteren Personen kann – durch geänderte Lebensentwürfe – oftmals nicht mehr durch Familienangehörige wahrgenommen werden. Pflegeeinrichtungen sind noch nicht ausreichend auf den steigenden Pflegebedarf der älteren Menschen mit Migrationshintergrund vorbereitet. Ältere Menschen mit Migrationshintergrund haben wenig Kenntnis über die unterschiedlichen Möglichkeiten der Altenpflege und Versorgung.¹⁸¹

6.6 Zugangsbarrieren zum Gesundheitssystem

Menschen mit Migrationshintergrund nehmen viele gesundheitliche Leistungen in geringerem Maße in Anspruch als Menschen ohne Migrationshintergrund, z. B. Impfungen, Vorsorgeuntersuchungen für Kinder. Eine vergleichsweise geringere Inanspruchnahme von medizinischen Leistungen kann sich sowohl durch einen ungleichen Zugang zum Gesundheitsversorgungssystem als auch durch eine ungleiche Nutzung ergeben. Mögliche Ursachen für Unterschiede in der Inanspruchnahme können sein: Unterschiede im Versicherungsstatus, Kommunikationsprobleme, unterschiedliches Krankenverständnis, unterschiedliches Rollenverständnis, strukturelle Vorgaben (z. B. aufenthaltsrechtlicher Status, migrationspezifische Erfahrungen).¹⁸²

Versicherungsschutz: Zugewanderte Personen mit legalem Aufenthaltsstatus sind normalerweise auch krankenversichert. Nur ca. 1 % der Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit verfügt über keinen Krankenversicherungsschutz. Bei den sogenannten „neuen“ Arbeitsmigrantinnen und -migranten wurde eine Verunsicherung über den eigenen Versicherungsschutz festgestellt. Vor allem Saisonarbeiterinnen und -arbeiter vermuteten, im Fall eines Unfalls oder bei Krankheit nicht versichert zu sein.¹⁸³

Kommunikation: Kommunikationsprobleme können zum einen durch unzureichende Sprachkenntnisse besonders hinsichtlich Körper und Gesundheit auftreten, zum anderen sind Hinweise und Informationen zu Gesundheitsleistungen nicht in einer (für diesen Personenkreis) verständlicher Sprache oder Form verfasst.

¹⁷⁹ Vgl. Schouler-Ocak, Stenografischer Bericht, EKM 18/12 vom 28.01.2011, S. 32

¹⁸⁰ Ebenda.

¹⁸¹ Vgl. Kapitel 4, „Familie und Gleichberechtigung“

¹⁸² Vgl. Robert-Koch-Institut, a.a.O., S. 107.

¹⁸³ Ebenda.

Im Gesundheitssystem gibt es keine Möglichkeit, die Kosten für professionelle Sprach- und Kulturmittler im ambulanten Bereich erstattet zu bekommen. Im stationären Bereich gibt es einen Tagessatz. Durch Kommunikationsprobleme werden unnötige Untersuchungen durchgeführt, die teuer, invasiv und gefährlich sind. Es werden viele Medikamente verschrieben, die möglicherweise nicht indiziert sind, nur weil man sich nicht verständigen kann. Problematisch ist es, Kinder, Verwandte und Bekannte als Laienübersetzer einzusetzen.¹⁸⁴

6.7 Handlungsempfehlungen

1. Die Versorgungssituation und die Nutzung des deutschen Gesundheitssystems korrelieren positiv mit der Sprachkompetenz. Aus diesem Grund sollte das Hauptaugenmerk auf dem Erlernen der deutschen Sprache liegen.
2. Da etwaige Sprachbarrieren jedoch kein Hindernis für eine Behandlung darstellen dürfen, sollte die Versorgung mit – idealerweise medizinkundigen - Dolmetschern in den Kommunen gefördert werden, damit eine flächendeckende Versorgung in Krankenhäusern gewährleistet wird. Dabei sind Laiendolmetschersysteme mit Muttersprachlern wie z. B. im Landkreis Marburg-Biedenkopf sprachlich ausreichend, kulturell hilfreich und zudem deutlich kostengünstiger.
3. Hier sollte es gezielte Kampagnen zur Vorsorge und Impfungen geben.
4. Interkulturelle Kompetenz wird mit Sicherheit an Bedeutung gewinnen, dies wird jedoch sehr von der Region abhängig sein. Aus diesem Grund kann man interkulturelle Kompetenz als freiwillige Weiterbildungsmaßnahme nur begrüßen, sollte sie jedoch nicht in der medizinischen Ausbildung festschreiben.
5. Defizite gibt es aber vor allem auch bei Migranten als Fachkräften. Hier müssen die Potenziale viel stärker als bisher genutzt werden. Allerdings scheidet für viele Jugendliche eine Ausbildung als Pflegekraft aufgrund ihres niedrigen Schulabschlusses aus. Vor allem bei der Gruppe der Migranten muss stärker für den Pflegeberuf geworben werden.
6. Die interkulturelle Öffnung der Regeldienste in der Krankenversorgung und Pflege durch Weiterbildung des Personals und bessere, zielgruppenorientierte (z. B. mehrsprachige) Informationen für Patient/innen mit Migrationshintergrund sollte realisiert werden.
7. Menschen mit Migrationshintergrund sollen ermutigt werden, Berufe im Gesundheits- und Sozialwesen zu ergreifen.
8. Repräsentative Datengrundlagen zum Gesundheitsstatus müssen geschaffen werden, um die Qualität der Gesundheitsversorgung von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund in Deutschland vergleichend untersuchen und dabei auch Unterschiede auf der Grundlage sozialer, bildungs-, alters- und geschlechtsbezogener Faktoren detailliert analysieren zu können.
9. Quartalsweise Abgabe von Krankenscheinen an Flüchtlinge und Asylbewerber/innen.
10. Die Frage eines anonymisierten Krankenscheins sollte auch unter innenpolitischen Gesichtspunkten betrachtet werden. Damit müssen allerdings Länder und Gemeinden für die Kosten der ärztlichen Leistungen aufkommen, da diejenigen, die sich nicht

¹⁸⁴ Vgl. Schouler-Ocak, Stenografischer Bericht EKM/18/12 vom 08.04.2011, S. 40.

legal in Deutschland aufhalten, sich naturgemäß nicht an der Finanzierung beteiligen.

11. Schulen und Kindergärten bieten einen guten Ansatzpunkt, um zumindest die nachwachsenden Generationen zu einem gesünderen Lebensstil anzuhalten und über den innerfamiliären Dialog auch Elterngenerationen zu erreichen und zur Teilnahme an Präventionsprogrammen zu bewegen.
12. Netzwerke, die die vorhandenen Angebote in die Gemeinschaft der Migrantinnen und Migranten tragen, sollten unterstützt werden. Dabei ist primär an vorhandene Strukturen anzuknüpfen (z. B. Krankenhäuser mit zahlreichen Pflegern, Ärzten und Krankenschwestern mit Migrationshintergrund).
13. Die Qualifikationsmöglichkeiten für Pflegekräfte sind auch im Hinblick auf die Gewinnung von Fachkräften mit Migrationshintergrund auszurichten. An vorhandene Fremdsprachenkenntnisse kann angeknüpft und nachqualifiziert werden.
14. Dokumentationspflichten müssen die Qualität der Pflege sichern, aber kein Hindernis für sie sein. Sie sollten daher deutlich auf das notwendige Maß reduziert werden. Die Debatte hierüber sollte in der Öffentlichkeit intensiv geführt werden.
15. Die Seniorenpolitik sollte umfassend und neu ausgerichtet werden, und das bestehende Altenhilfesystem sollte sich auch an der Lebenswirklichkeit der Seniorinnen und Senioren nicht deutscher Herkunft orientieren.

Zusätzliche Handlungsempfehlungen und Anmerkungen der SPD-Fraktion

Anmerkung zu Handlungsempfehlung 2: Die Beurteilung des Einsatzes von Laiendolmetschern wird nicht geteilt. Vielmehr wird es entscheidend von dem Kontext der Beratungs- und Behandlungssituation abhängen, ob und inwiefern professionelles Personal als Sprachmittler zur Verfügung stehen muss, sei es medizinisches Personal mit besonderen Sprachkenntnissen oder Dolmetscherinnen und Dolmetscher mit besonderen medizinischen Kenntnissen.

Anmerkung zu Handlungsempfehlung 9: Der Sinn dieser Handlungsempfehlung erschließt sich nicht, sie wird daher nicht mitgetragen.

Anmerkung zu Handlungsempfehlung Nr. 10: Die Möglichkeit zur Einführung eines „anonymen Krankenscheins“ für Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus muss in jedem Fall dringend geprüft werden.

Handlungsempfehlungen:

- Die Versorgungsstruktur in Kommunen mit ausgeprägten sozialräumlich verortbaren Problemlagen kann nicht der Fehlsteuerung der Selbstverwaltung überlassen bleiben, sondern muss so gesteuert werden, dass jedem Bürger im Prinzip eine gleiche Qualität der medizinischen Versorgung zur Verfügung steht.
- Die Schulung des medizinischen Personals im interkulturellen Umgang mit Patienten muss gefördert werden. Insbesondere in kommunalen Gesundheitsbetrieben wie Krankenhäusern muss dies Berücksichtigung finden.

- Seelsorgerische Angebote in Kliniken und Pflegeeinrichtungen sollte es auch für Muslime geben.
- Die Ausbildung von Ärztinnen und Ärzten und anderen medizinischen Fachkräften muss zwingend um Kenntnisse im Feld „Interkulturelle Medizin“ bzw. „global health“ ergänzt werden.
- Im Bereich der Pflegeberatung („Pflegestützpunkte“, Beratungs- und Koordinierungsstellen) sollten fremdsprachige Beratungsangebote vorgehalten werden.

Zusätzliche Handlungsempfehlungen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:

- Insbesondere der Gesundheits- und Pflegebereich steht vor großen Herausforderungen. Die Einrichtungen und Dienste im Gesundheitswesen sind bislang zu wenig auf die Anforderungen einer heterogenen „Kundschaft“ eingestellt. Sie müssen sich stärker anpassen und interkulturell öffnen, ihre Personalstruktur entsprechend weiterentwickeln und neue Anspracheformen und -wege finden, um Migrantinnen und Migranten in unterschiedlichen Milieus und Lebenswelten besser zu erreichen. Insgesamt müssen grundsätzlich die Strukturen und die institutionellen Handlungsabläufe im Gesundheitswesen um die „kulturelle Vielfalt“ erweitert werden.
- Besonders Angebote der gesundheitlichen Aufklärung und Präventionsmaßnahmen müssen sich für Menschen mit Migrationshintergrund so öffnen, dass sie stärker in Anspruch genommen werden. Dafür muss auch die Kooperation von niedergelassenen Ärzten, Krankenhäusern und den anderen Diensten ausgebaut werden. Der öffentliche Gesundheitsdienst ist zu stärken und zum „Haus der Gesundheit“, in dem die unterschiedlichen Kompetenzen gebündelt werden, auf kommunaler Ebene weiterzuentwickeln.
- Immer mehr ältere Menschen mit Migrationshintergrund wollen hier alt werden. Deshalb muss in der Pflege mehr Rücksicht auf die steigende Zahl von pflegebedürftigen Migrantinnen und Migranten genommen werden, auch, weil Familienangehörige immer weniger Familienpflege leisten können. Die Zahl der jungen Migrantinnen und Migranten, die einen pflegerischen Beruf erlernen wollen, sollten entsprechend unterstützt werden. Um eine „kultursensible Altenhilfe“ zu etablieren, sind mehr Pflegekräfte mit Migrationshintergrund in den Einrichtungen einzustellen.
- Da das Wissen über das deutsche Gesundheitssystem bei Menschen mit Migrationshintergrund zu gering ist, müssen zielgruppenspezifische Informationen über die Möglichkeiten der gesundheitlichen Versorgung, eine intensive gesundheitliche Aufklärung sowie konkrete Hilfen beim Zugang zum Gesundheitssystem entwickelt werden. Dies ist eine Aufgabe der Selbstverwaltung, die diese endlich ernst nehmen muss.
- Auch bei der Überwindung der Zugangshindernisse durch mangelnde Kommunikationsfähigkeit und Sprachkenntnisse – sowohl bei Ärzten wie bei Patienten müssen sich die Ärzteschaft und die Krankenkassen stärker als bislang engagieren. So ist das

Netz von Ärzten, die die jeweilige Sprache der zu behandelnden Menschen mit Migrationshintergrund beherrschen, noch sehr lückenhaft. Es dichter zu knüpfen, würde die medizinische Versorgung wesentlich verbessern.

- Die Verfügbarkeit und Qualität von Sprachmittlungen zur Verbesserung der Information, Patientenaufklärung (Patientenrecht) sollte gesichert werden (Modell Sprint-Transfer)
- Interkulturelle Kompetenz muss aber auch in Forschung und Versorgung eingehen. Menschen aus unterschiedlichen Kulturen haben unterschiedliche Traditionen und Verhaltensweisen; sie haben unterschiedliche Erklärungen und Wahrnehmungen von Krankheit und Tod. Interkulturelle Kompetenz gehört daher in die Ausbildung aller Gesundheitsberufe und in unsere Gesundheitseinrichtungen.
- In den Krankenhäusern und bei den medizinischen Fachangestellten gibt es zu wenig Migranten. Hier müssen die Potenziale viel stärker als bisher genutzt und junge Migranten, die eine solche Ausbildung anstreben, unterstützt werden.
- Die Seniorenpolitik sollte umfassend und neu ausgerichtet werden und das bestehende Altenhilfesystem sollte sich auch an der Lebenswirklichkeit der Seniorinnen und Senioren mit Migrationshintergrund orientieren. Gerade für ältere Menschen mit Migrationshintergrund mit weniger Sprachkenntnissen ist es wichtig, dass sie für ein würdiges Leben im Alter entsprechend unterstützt werden.
- In der Gesundheitsversorgung von Menschen ohne legalen Aufenthalt und Duldung ist die Möglichkeit anonymer Krankenscheine bzw. Krankenkassenkarten zu prüfen bzw. sinnhafte Zugangsmöglichkeiten zur Gesundheitsversorgung zu organisieren. Die Gesundheitsversorgung ist auszuweiten, so dass nicht nur in akuten Fällen ein Behandlungsrecht besteht, sondern auch für Erkrankungen und posttraumatische Belastungsstörungen.

Die Handlungsempfehlungen Nr. 1, 2, 3, 9, 10 und 14 werden nicht mitgetragen.

Zusätzliche Handlungsempfehlungen der Fraktion DIE LINKE

- Ein Laiendolmetscherdienst ist zur Gewährleistung einer adäquaten Kommunikation im medizinischen Bereich nicht ausreichend und kann im schlimmsten Fall sogar zu Fehldiagnosen und daraus resultierender gesundheitlicher Beeinträchtigung führen. Deshalb muss ein medizinkundiger Dolmetscherdienst flächendeckend durch das Land aufgebaut werden und ein entsprechendes Berufsbild mit einheitlicher Vergütungsverordnung geschaffen werden.
- Die Einführung eines anonymen Krankenscheins für Illegalisierte sowie die unbürokratische Ausgabe von Krankenscheine an Aslybewerber/innen, zum Beispiel quartalsweise, dienen dem Grundrecht auf medizinische Versorgung. Finanzielle und innenpolitische Erwägungen haben an dieser Stelle nichts zu suchen.

Nicht mitgetragen werden die Handlungsempfehlungen Nr. 1, 2 und 10.

7. Medien und Integration

7.1 Rolle und Bedeutung der Medien für Integration

Die Medien sind wichtige gesellschaftliche Akteure: Sie liefern Informationen, vermitteln Wissen und prägen in hohem Maße die Wahrnehmung der gesellschaftlichen Realität. Eine Schlüsselrolle nehmen die Massenmedien und ihre Berichterstattung im Prozess der öffentlichen Meinungsbildung ein. Ihre Unabhängigkeit ist daher ein hohes Gut. Normative Ansprüche, die von gesellschaftlichen Gruppen an die Medien herangetragen werden, finden daher stets ihre Grenze an der grundgesetzlich abgesicherten Freiheit der Medien und der Information. Die Tatsache der kontinuierlichen Zuwanderung und die zunehmende Vielfalt in Deutschland stellen daher nicht nur die Mehrheitsgesellschaft, sondern auch ihre Medien vor große Herausforderungen. Medien, als Thematisierungs-, Diskussions- und Artikulationsplattformen, bieten nicht nur den Einheimischen, sondern auch den Zuwanderern eine Möglichkeit, sich in die Öffentlichkeit einzubringen und dort ihre Positionen und Interessen zu vertreten. Die Medien haben einen großen Einfluss auf die Integration. Deutschsprachige wie auch herkunftssprachige Medien sind hier gleichermaßen in der Verantwortung.

7.1.1 Mediennutzung der Migranten

7.1.1.1 Mediale Integration¹⁸⁵

Mediale Integration bedeutet „die Integration der ethnischen Minderheiten in die medial hergestellte Öffentlichkeit und in das Mediensystem“¹⁸⁶. Hinsichtlich der Mediennutzung bedeutet Integration ein Medienmix, der sowohl eine Nutzung der deutschen Medien als auch der Ethnomedien seitens der Personen mit Migrationshintergrund voraussetzt. Sie wird als Mittelweg zwischen medialer Segregation, d. h. überwiegender Rezeption der Ethno- und Auslandsmedien, und der kompletten Assimilation, die sowohl eine ähnliche Mediennutzung der Migranten wie der Einheimischen als auch eine institutionelle und inhaltliche Verschmelzung der Ethnomedien mit der deutschen Medienlandschaft bedeuten kann, angesehen.

Mediale Integration bezieht sich auf drei Sektoren:

1. Die Medienproduktion: Eine Integration in diesem Sektor setzt eine angemessene Vertretung der Personen mit Migrationshintergrund bei der Medienproduktion voraus, d. h. als Journalisten, Moderatoren, Redakteure, etc., die ihre spezifischen Wahrnehmungen und Erfahrungen in den medialen Diskurs einbringen.

¹⁸⁵ Das Projekt „Mediale Integration von Migranten“ der Universität Siegen, vgl. Stenografischer Bericht, EKM/18/16, 13.05.2011, S. 50f.

¹⁸⁶ Geißler, Rainer; /Weber-Menges, Sonja : Medien und Integration. Mediennutzung und Vorstellungen zur medialen Integration bei Migranten. In: Brinkmann, Heinz Ulrich; Uslucan, Haci-Halil (Hrsg.): Dabeisein und Dazugehören. Integration in Deutschland, Springer Verlag, S. 284. Internetquelle: http://www.uni-siegen.de/phil/sozialwissenschaften/soziologie/mitarbeiter/geissler/2012_brinkmann_uslucan_druckfahne.pdf, zuletzt geprüft am 19.03.2013

2. Die Medieninhalte der dualen Medienstruktur in Deutschland: Im Verlauf der Einwanderungsgeschichte hat sich in Deutschland ein duales Mediensystem etabliert. Diese Struktur bezieht sich zum einem auf die deutschen Medien, sogenannte „Mainstreammedien“, und zum anderen auf die Medien, die für einzelne ethnische Gruppen produziert werden, sogenannte „Ethnomedien“. Zu den Ethnomedien zählen die Auslandsmedien, die dort produziert werden, und die genuinen Ethnomedien, die in Deutschland von Migranten für Migranten – meistens in der Muttersprache – hergestellt werden.

Die Berichterstattung über Migranten und deren Integration ist – wie bei anderen sozialen Gruppen auch – den Aufmerksamkeitsregeln und Nachrichtenfaktoren der Medien unterworfen. Damit steht das Außergewöhnliche, Sensationelle und Abweichende im Mittelpunkt des Interesses. Gleichzeitig wird von den Medien ein eigener Beitrag zu gelingender Integration und friedlichem Zusammenleben erwartet. In Bezug auf die deutschen Medien bedeutet „mediale Integration“ eine ausgewogene und korrekte, sachliche und umfassende Berichterstattung über die Situation der Migranten. Dabei geht es nicht um die Ausblendung der mit Migration und Integration verbundenen problematischen Entwicklungen, sondern um deren sachgerechte Einordnung und Bewertung sowie die Darstellung auch von positiven Integrationsbeispielen und die Analyse von Fortschritten der Integration. Auch geht es etwa um die Darstellung von Nutzen und Notwendigkeit der Zuwanderung in Anbetracht der stattfindenden demografischen und gesellschaftlichen Veränderungen. Die Wahrnehmung dieser Aufgabe muss insbesondere von den öffentlich-rechtlich organisierten Medien erwartet werden.

Ethnomedien wird dann eine integrative Rolle zugesprochen, wenn sie in ihrer Berichterstattung nicht ausschließlich die Heimatkultur und das Geschehen in den Herkunftsländern behandeln, sondern auch auf die Belange der hier lebenden Migranten und deren neue Heimat eingehen. Wichtig ist darüber hinaus, dass diese Medien die Bindung ihrer Konsumenten nicht durch Chauvinismus und Abwertung zu erreichen versuchen und kein einseitig negatives Deutschlandbild vermitteln, was selbstverständlich auch auf andere Medien zutrifft.

3. Die Mediennutzung der Migranten: Welche Medien die Migranten in welchem Umfang nutzen, hängt sowohl von deren medialen Bedürfnissen als auch vom vorhandenen, bzw. ihnen verfügbaren, Medienangebot ab. Zu weiteren maßgeblichen Faktoren, die die Mediennutzung bestimmen, zählen Sprachniveau, Alter, Bildungsgrad und Aufenthaltsdauer. Guten Deutschkenntnissen und Kenntnissen der Muttersprache wird der bedeutendste Einfluss auf eine ausgewogene Mediennutzung zugeschrieben.

Die Ergebnisse einer Befragung an der Universität Siegen zeigen einerseits, dass der Wunsch, deutsche Medien zu nutzen, bei 43 % der Befragten vorhanden ist, allerdings reichen dazu häufig die Sprachkenntnisse nicht aus. Dies betrifft die Einwanderer der ersten und der zweiten Generation. Andererseits geben 56 % der Befragten an, muttersprachliche Medien nutzen zu wollen, aber keine ausreichenden Sprachkenntnisse zu besitzen. Dies betrifft in erster Linie Angehörige der zweiten Generation, die hier geboren und aufgewachsen sind.

Verallgemeinernd könnte geschlussfolgert werden: Je höher das Bildungsniveau der Migranten, je höher die sprachliche Kompetenz und je länger der Aufenthalt in Deutschland, desto häufiger nutzen sie die deutschsprachigen Medien.

7.1.1.2 Mediennutzung bestimmter Migrantengruppen

Im Rahmen einer Studie der Universität Siegen wurden drei Migrantengruppen – Italiener, Türkischstämmige und Russlanddeutsche – in Bezug auf ihre Mediennutzung (Fernsehen, Zeitungen, Radio und Internet) befragt.

Die Anzahl derjenigen, die ausschließlich Ethnomedien nutzen, verteilt sich unter den Gruppen unterschiedlich. In Bezug auf die Mediennutzung weitgehend „integriert“ sind die Russlanddeutschen, von denen ein Großteil nur deutsche Medien nutzt.

Ausschließlich deutsches Fernsehen konsumieren 14 % der Türken, 19 % der Italiener sowie 42 % der Russlanddeutschen. Mit 31 % der Befragten bilden die Türkischstämmigen¹⁸⁷ die größte Gruppe, die ausschließlich ethnisches Fernsehen nutzt, gefolgt von den Italienern (15 %) und den Russlanddeutschen (2 %).

Beim Konsum deutscher Zeitungen sind große Gruppenunterschiede festzustellen. So lesen die Russlanddeutschen am häufigsten ausschließlich die deutschen Zeitungen (37 %), bei den Italienern sind es 20 % und bei den Türken 10 % der Befragten. Bei der ausschließlichen Lektüre muttersprachlicher Zeitungen unterscheiden sich die Gruppen kaum: Es sind jeweils 13 % der Türken, 12 % der Italiener und 11 % der Russlanddeutschen. Ähnlich ist die Verteilung bei der Radionutzung. Ausschließlich deutsches Radio hören 56 % der Russlanddeutschen, 34 % der Italiener und 22 % der Türken, wohingegen nur 10 % der Russlanddeutschen, 7 % der Italiener und 8 % der Türken ihre ethnischen Radiosendungen bevorzugen.

Einschätzung der Ethnomedien

Nur wenige Befragte in allen drei Gruppen sind der Auffassung, dass die jeweiligen Ethnomedien negativ über Deutschland und die Deutschen berichten oder unzureichend über das Leben in Deutschland informieren. Die integrativen Inhalte werden jedoch von den Migranten kaum wahrgenommen. Wenig Zustimmung erfährt auch die Einschätzung, dass die Ethnomedien ein gutes Miteinander zwischen Migranten und Deutschen fördern. 43 % der Türkischstämmigen verneinen diese Frage.

Die Frage, ob Ethnomedien eine sprachliche und kulturelle Brücke zu ihrem Heimatland darstellen, wird in den untersuchten Gruppen unterschiedlich beantwortet. Während dies Türken (73 %) und Italiener (72 %) bejahen, sind es bei Russlanddeutschen nur 32 %. Ethnische Medien werden von der Mehrheit der Türken (78 %) und der Italiener (70 %) als Mittel zur Bewahrung der eigenen Sprache und Kultur betrachtet, bei den Russlanddeutschen sind es lediglich 41 %.

¹⁸⁷ Der Fernsehkonsum ist bei den Frauen aus der Türkei, die zum Teil Analphabetinnen sind und die deutsche Sprache nicht beherrschen, am größten. Vgl. Weber-Menges, Stenografischer Bericht, EKM/18/16, 13.05.2011, S. 52.

Einschätzung der deutschen Medien

Bei allen Gruppen fällt die inhaltliche Einschätzung der deutschen Medien eher negativ aus, besonders bei der Gruppe der türkischen Migranten. Diese negative Tendenz ist auch bei der Einschätzung der Berichterstattung über Migranten festzustellen. Wie die ethnischen Medien schneiden auch die deutschen Medien bei der Frage, ob sie ein gutes Klima zwischen den Migranten und den Deutschen fördern, bei allen Gruppen der Befragten negativ ab.

Dass deutsche Medien den Migranten helfen, sich in Deutschland zurechtzufinden, bejaht die Hälfte der Russlanddeutschen (56 %), gefolgt von den Italienern (41 %) und den Türken (29 %).

Vorstellungen der Migranten zur Verbesserung der medialen Integration

Mehr und positivere Berichterstattung über die in Deutschland lebenden Migranten, ihre Kultur und ihre Aktivitäten wünschen sich ca. 70 % der Türken und Italiener. Auffallend ist hier die Gruppe der Russlanddeutschen, bei der ca. 40 % der Personen ebendies nicht für wichtig halten. Auch der Wunsch, mehr Personen mit Migrationshintergrund in die Medienproduktion einzubinden und somit die mediale Integration zu verbessern, ist bei fast der Hälfte der Türken und der Italiener vorhanden, bei den Russlanddeutschen sind es 32 %. Geringere Anteile der Befragten wünschen sich eine Angebotserweiterung der Ethnomedien.

7.1.1.3 Mediennutzung der türkischstämmigen Migranten¹⁸⁸

Nach den Erkenntnissen der Studie von ARD und ZDF¹⁸⁹ nutzen ca. 29 % der türkischstämmigen Fernsehzuschauer ausschließlich türkischsprachige Programme, 48 % sehen sowohl die deutschen als auch die türkischsprachigen Programme und 13 % nur deutsche Programme. Bei den Menschen mit türkischem Migrationshintergrund ist der Radiokonsum im Vergleich zu anderen Migrantengruppen am niedrigsten. Die Studie belegt weiterhin, dass sich in der Gruppe der 14- bis 29-Jährigen diejenigen mit türkischem Migrationshintergrund kaum von nicht-zugewanderten Einheimischen unterscheiden, wohingegen die Personen der ersten und der zweiten Generation überwiegend die türkischsprachigen elektronischen sowie Printmedien nutzen.

7.1.2 Auswirkungen der Mediennutzung auf Integration

Ein Zusammenhang zwischen der muttersprachlichen Mediennutzung und Integration ist bislang empirisch nicht belegt. Anhand der vorliegenden Daten zum medialen Konsum kann nur wenig zu integrationsfördernden oder -hemmenden Wirkungen gesagt werden. Es wird jedoch angenommen, dass sich die ausschließliche Nutzung von muttersprachlichen Medienangeboten negativ auf die Integration auswirken kann, besonders im Hinblick auf die Verbesserung der Sprachkompetenz. Hinderlich ist auch, wenn Informationsangebote gar kein oder nur ein sehr einseitiges Bild von der neuen Heimat zeichnen. Wer das Geschehen in Deutschland nicht richtig kennt, wird auch kein echtes Zugehörigkeitsgefühl entwickeln können. Die Mediennutzung hängt jedoch, wie bereits erwähnt, von sehr vielen Faktoren

¹⁸⁸ Vgl. Kılıhacı, Stenografischer Bericht, EKM/18/16, 13.05.2011, S. 5f.

¹⁸⁹ ARD und ZDF, Migranten und Medien 2011, Neue Erkenntnisse über Mediennutzung, Erwartungen und Einstellungen von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland.

(Alter, Bildungsgrad, Geschlecht, Einkommen) ab, so dass sie allein kein geeigneter Indikator für „Integration“ ist. Positiv: Es ist jedoch naheliegend, dass die häufige Nutzung von Medien in deutscher Sprache erheblichen Einfluss auf die Sprachkompetenz hat.

7.1.3 Einbindung der Migranten in die Medienproduktion

In der internationalen Forschung besteht Konsens darüber, dass eine angemessene Beteiligung der Migranten an der Produktion der jeweiligen Mainstreammedien eine notwendige Voraussetzung für eine angemessene Darstellung der Migranten ist¹⁹⁰. Spezifische Kenntnisse und Perspektiven von Migranten sollen in die Herstellung von Öffentlichkeit mit einfließen, Migranten sollen Funktionen einnehmen, sichtbar sein und somit auch als positive Rollen Vorbilder für andere Zuwanderer agieren können.

In der deutschen Medienproduktion sind Personen mit Migrationshintergrund noch der Ausnahme.

- Geschätzte 2 – 4% der Journalisten haben einen Migrationshintergrund. Eine Vollerhebung aus dem Jahre 2008 unter den 1.229 Chef- und Lokalredaktionen der Tageszeitungen, bei denen 16.000 Journalisten hauptberuflich tätig sind, zeigt, dass nur 200 (1,2 %) der Beschäftigten einen Migrationshintergrund haben. 84 % der Tageszeitungen haben keine Migranten in ihren Redaktionen.¹⁹¹
- Den Rundfunkräten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gehören etwa 500 Mitglieder an, 15 davon haben Migrationshintergrund. Gemäß der Landesmediengesetze stehen den Migranten insgesamt 6 Sitze zu.¹⁹²

Ursachen dieser unzureichenden Repräsentation der Migranten in den Medien könnten sowohl mögliche Vorbehalte seitens der Redaktionen als auch sinkende Attraktivität des Journalismus als Beruf sein. Womöglich sind es auch Sprachbarrieren, die die Migranten von der Teilhabe abhalten, denn für diesen Beruf wird eine ausgezeichnete schriftliche und mündliche Ausdrucksweise vorausgesetzt. In diesem Zusammenhang sind auch die Bildungschancen der Migrantenkinder zu berücksichtigen, die unter den Studierenden deutlich unterrepräsentiert sind.

7.1.4 Mediales Bild über Migranten in Deutschland

In der Berichterstattung zu Themen der Integration von Zuwanderern dominieren die negativen Entwicklungen. Konflikte und Probleme der Integration werden in weiten Teilen undifferenziert dargestellt und Migranten tauchen häufiger im negativen als im positiven Kontext auf. In diesem Zusammenhang wird vom Negativismus bei der medialen Darstellung von Migranten gesprochen.

¹⁹⁰ Vgl. Geißler, Stenografischer Bericht, EKM/18/16, 13.05.2011, S. 30

¹⁹¹ Vgl. ebenda, S. 30

¹⁹² Vgl. Jörg Becker, Stenografischer Bericht, EKM/18/16, 13.05.2011, S. 15.

Drei Facetten des Negativismus

- Belastung der sozialen Sicherungssysteme durch Migranten,
- Darstellung der Migranten als Problemgruppen an sich und für die Mehrheitsgesellschaft,
- Darstellung der Migranten als Bedrohung für die öffentliche Sicherheit.

Ursachen für den vorgefundenen Negativismus

- Funktionsmechanismus der Medien im allgemeinen: „good news is bad news“,
- Kritikfunktion der Massenmedien in einer demokratischen Gesellschaft,
- unzureichende Beschäftigung von Migranten in den Medien.

Die Darstellung der Migranten im Unterhaltungssektor, z. B. in den Spielfilmen, wird als positiver und differenzierter bewertet. Aber auch im Dokumentar- und Informationssektor ist in den letzten Jahren eine Entwicklung hin zu mehr positiver Berichterstattung festzustellen. So überwiegen im Jahre 2006¹⁹³ in den regionalen Zeitungen Meldungen über Beispiele gelungener Integration, wohingegen bei der überregionalen Berichterstattung weiterhin ein abgeschwächter Negativismus vorzufinden ist.

Medien nehmen eine verantwortungsvolle Aufgabe in der Demokratie wahr, die vorwiegend in der Information, Aufklärung und Kontrolle besteht. Sie bilden gesellschaftliche Prozesse und Diskurse ab, nehmen aber auch als aktive Akteure daran teil. Eine verzerrte Darstellung der Themen Migration und Integration kann ein feindliches gesellschaftliches Klima und eine Abnahme der Toleranz und der Aufnahmebereitschaft befördern. Eine unabhängige sachliche Berichterstattung über Zuwanderer kann hingegen einen großen Beitrag zum interkulturellen Dialog und zum friedlichen Zusammenleben leisten.

Berichterstattung über Islam und Muslime¹⁹⁴

Einer allgemein positiven Berichterstattungstendenz in den deutschen Medien steht die immer noch negativ geprägte Darstellung des Islam und der Muslime gegenüber. Die Berichte über die Türken haben einen stärkeren negativen Einschlag als bei anderen Migrantengruppen. So zeigte Mitte der Neunzigerjahre eine Untersuchung über die elektronischen Medien in der Bundesrepublik, dass 70 % der Berichte über Türken von konfliktartigen Themen wie Kopftuchzwang oder Ehrenmorden handelten¹⁹⁵. Das mediale Bild von Türken ist mittlerweile durch das Bild des Islam abgelöst.

Die negativen Bewertungen von Islam und Muslimen in den Medien sind überdurchschnittlich häufig vorzufinden – im Jahre 2007 bei 73 % der „SPIEGEL“- und 77 % der „BILD“-Artikel. Im gleichen Jahr berichteten 40 % aller „SPIEGEL“- und 55 % der „BILD“-Beiträge über terroristische Anschläge, extremistische Gewaltakte, Geiselnahmen u. ä. Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass zahlreiche Medien in Deutschland ein einseitiges Bild des Islam zeichnen. Das gilt sowohl für die internationale als auch für die auf Deutschland bezogene Berichterstattung. Sie ist gekennzeichnet durch eine ausgeprägte Fokussierung auf Gewalt und Konflikte. Damit einher geht eine Ausblendung großer Teile der Le-

¹⁹³ Vgl. Patrik Fick in Geißler/Pöttker 2009.

¹⁹⁴ BILD und DER SPIEGEL, 2007, Parisa Javadian Namin, in: Geißler/Pöttker 2009, vgl. Geißler, Stenografischer Bericht, EKM/18/16, 13.05.2011, S. 29.

¹⁹⁵ Külahci verweist auf eine Studie vom Prof. Sigmund Quandt, vgl. stenografischer Bericht, EKM/18/16, 13.05.2011, S. 6.

benswirklichkeit von Muslimen in Deutschland und in der Welt. Dies hat zwangsläufig Auswirkungen auf die Meinungsbildung der nicht muslimischen Bevölkerung.

7.1.5 Zusammenfassung

Migranten werden in der Regel von deutschen Medien gut erreicht. Das Mediennutzungsverhalten gleicht sich zwischen den Personen mit und ohne Migrationshintergrund an. Gleichwohl sind bei einzelnen ethnischen Gruppen noch Barrieren festzustellen. Maßgeblich für die Nutzung deutschsprachiger Medien sind die Faktoren wie Deutschkenntnisse, Alter, Bildung und Aufenthaltsdauer.

Die von ARD und ZDF veröffentlichte Studie „Migranten und Medien 2011“¹⁹⁶ zeigt, dass die Migranten überwiegend deutsche Medien nutzen. Dabei ist das Fernsehen das am stärksten genutzte Medium für Migranten. Das Radio erreicht im Vergleich zur Gesamtbevölkerung deutlich weniger Personen mit Migrationshintergrund.

Ein Angebot an muttersprachlichen Programmen für Migranten kann als Zeichen einer Willkommenskultur gelten, ist aber in Deutschland kaum vorhanden bzw. rückläufig. So haben ZDF und WDR ihre türkischsprachigen Sendungen eingestellt. Auch Versuche, zweisprachige Printmedien, wie z. B. deutsch-türkische Zeitungen, zu etablieren, sind ohne Erfolg geblieben.

Befürchtungen über „mediale Parallelgesellschaften“ entbehren einer empirischen Grundlage¹⁹⁷. Die in Deutschland ausgestrahlten religiösen Fernsehsendungen haben nur eine geringe Reichweite.

Angesichts des stattfindenden demografischen Wandels und der kontinuierlichen Zuwanderung ist eine interkulturelle Öffnung der Medien von enormer Wichtigkeit. Um dies zu verdeutlichen: Ca. 20 % der Gesamtbevölkerung in Deutschland haben einen Migrationshintergrund, in den Ballungsgebieten sind es 40 %, wobei es bei der jungen Generation in urbanen Gebieten bereits 60 % sind.

Aus dieser 20%-40%-60%-Skala¹⁹⁸ wird ersichtlich, dass die Migranten, vor allem junge Migranten, eine wichtige künftige Konsumenten- und Gebührentzahlergruppe bilden. Die damit verbundene Veränderung der Struktur der Mediennutzer erfordert eine Anpassung der Medien an die Bedarfe der Menschen mit Migrationshintergrund sowie eine Veränderung des medialen Angebots.

Die deutschen Medien sollten für Migranten an Attraktivität gewinnen, damit ein Anreiz zum regelmäßigen Konsum entsteht.

Das Thema „Migration und Integration“ sollte als Querschnittsaufgabe in den großen Anstalten verstanden werden. Ob die deutschen Medien den Auftrag der Integration übernehmen

¹⁹⁶ Vgl. Studie von ARD und ZDF (2011): Neue Erkenntnisse über Mediennutzung, Erwartungen und Einstellungen von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland. Online verfügbar unter: <http://www.ard.de/intern/presseservice/-/id=2162042/property=download/nid=8058/11et37x/index.pdf>, zuletzt geprüft am 10.30.2013

¹⁹⁷ In diesem Zusammenhang verweist Meier-Braun auf die SINUS-Studie sowie Untersuchungen des Zentrums für Türkeistudien. Vgl. Meier-Braun Stenografischer Bericht, EKM/18/16, 13.05.2011, S. 40f.

¹⁹⁸ Vgl. ebenda, S. 43.

wollen, lässt sich nicht pauschal beantworten. Während sich die öffentlich-rechtlichen Anstalten dafür freiwillig engagieren (z. B. im Nationalen Integrationsplan), gehen die Printmedien keine Selbstverpflichtung ein.

Als Beispiele für interkulturelle Öffnung sind die öffentlich-rechtlichen Anstalten wie der SWR und der WDR genannt worden, die sowohl einen Integrationsbeauftragten als auch Migranten in dem Rundfunkrat haben. Sie bieten ihren Mitarbeitern Trainings und Workshops zum Erwerb interkultureller Kompetenzen an. Auch werden Kampagnen initiiert, um Migranten auf die Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten aufmerksam zu machen und um sie als Mitarbeiter, Volontäre etc. zu gewinnen.

Als Handlungsempfehlung wird für eine weiterhin kritische, aber korrekte, ausgewogene und aufklärende Berichterstattung über solch komplexe Themen wie Migration und Integration in den Mainstreammedien plädiert. Nicht nur Probleme aus dem Bereich Integration, sondern auch Erfolge und Vorbilder sollten verstärkt in den medialen Mittelpunkt rücken.

7.1.6 Handlungsempfehlungen

1. Es muss darauf hingewirkt werden, ein realistischeres Bild der Migranten in den Medien zu zeichnen. Hierzu ist es unabdingbar, auch Migranten hinter den Mikrofonen und Kameras zu beschäftigen. Schätzungen gehen hier von einem gegenwärtigen Anteil von lediglich 2 – 4 % aus. Dabei sind Mitarbeiter mit Migrationshintergrund eher für die Thematik sensibilisiert und können aus eigener Erfahrung den Bedarf besser einschätzen. Aktives Engagement vonseiten der Medien ist zu begrüßen, um junge Menschen für die Medienarbeit zu begeistern.
2. Die Einrichtung eines mit dem „Islamischen Wort“ (SWR) oder dem „Forum am Freitag“ (ZDF) vergleichbaren Programms im Hessischen Rundfunk in Koordination mit den muslimischen Gemeinden in Hessen ist zu begrüßen.
3. Die Politik darf sich nicht mit dem medial vorgelebten Negativismus abfinden. Für eine Willkommenskultur ist der Transport von Gemeinsamkeiten unabdingbar. Medien können über die Wahl von Darstellern und Protagonisten mit Migrationshintergrund wichtige Identifikationsfiguren schaffen und Integration auf diese Weise unterstützen.
4. Der Zugang zu Medienangeboten und die Möglichkeiten für Migrantinnen und Migranten, auch als Medienschaffende tätig zu sein, sollten vereinfacht werden. Die Erschließung der Potenziale von Migrantinnen und Migranten für die Medienproduktion zur Durchbrechung ethnozentrischer Sichtweisen wird befürwortet.
5. Öffentlich-rechtliche Programme können im Rahmen ihrer freien Programmgestaltung durch Ansprechen integrationsrelevanter Themen einen Beitrag zur Willkommenskultur leisten, indem Migrantinnen und Migranten als selbstverständlicher Bestandteil der Berichterstattung und der deutschen Medienlandschaft dargestellt werden.

6. Im Rahmen von staatlich geförderten Integrationsprojekten sollte stärkeres Augenmerk auf eine positive Außendarstellung erfolgreicher Integration gelegt werden. Seitens der politischen Akteure ist zu vermeiden, Migrantinnen und Migranten in jedweder Hinsicht für oder gegen bestimmte politische Agenden zu instrumentalisieren. Die Politik sollte Medien vor allem dazu nutzen, Migrantinnen und Migranten zur gesellschaftlichen Teilhabe einzuladen.
7. Medien spielen eine Schlüsselrolle im Integrationsprozess. Sie zeichnen das Bild der sogenannten Mehrheitsgesellschaft und auch das der Migrationsgesellschaft. Eine einseitige negative Berichterstattung kann Bilder erzeugen, die sich auf einen erfolgreichen Integrationsprozess hinderlich auswirken könnten. Dazu ist es notwendig, dass auf eine differenzierte und ausgewogene Berichterstattung Wert gelegt wird. Um zu einem inklusiven „Wir“ zu kommen und die Vielfalt in der Gesellschaft medial abbilden zu können, ist es notwendig, eine größere Vielfalt unter den Entscheidungsträgern in den Medienanstalten zu erreichen.
8. Um mehr Personen mit Migrationshintergrund für die mediale Wirklichkeit gewinnen zu können, müssen auch mehr Personen mit Migrationshintergrund gezielt zur Bewerbung in Medienanstalten aufgefordert werden. Dabei ist zu prüfen, ob vorhandene Zugangshürden abgebaut werden müssen. Es geht nicht darum, sich auf die Einstellung von einigen wenigen „Quotenmigranten“ zurückzuziehen.
9. Von Bedeutung sind auch Programminhalte. Diese sollten zum einen auf die Ansprüche von Menschen mit Migrationshintergrund eingehen, zum anderen auch Programminhalte produzieren, die Menschen ohne Migrationshintergrund mit Interkulturalität vertraut machen. Programme sollten in Zukunft auch die ältere Migrantengruppen ansprechen. Vielfältige Programminhalte könnten somit eine größere Identifikationsfläche für die Menschen mit Migrationshintergrund bieten.
10. Mehr universitäre Forschung zum Mediennutzungsverhalten und der Rolle von Migrantinnen und Migranten in den Medien kann helfen, die genannten Forderungen zu erfüllen.
11. Der Hessische Rundfunk muss als öffentlich-rechtliche Anstalt seinen Umgang mit Integration und Migration evaluieren. Dies wird auch von der Bundesbeauftragten für Integration gefordert, muss jedoch auf Landesebene vorangetrieben werden.
12. Migrantinnen und Migranten im Rundfunkrat sollten selbstverständlich sein. Gleiches gilt für die Vertreter religiöser Bekenntnisse. Insbesondere den Musliminnen und Muslimen in Hessen muss ein Mitspracherecht in den Rundfunkräten eingeräumt werden.
13. Ein weiteres Anliegen ist, die von den Migranten selbst produzierten und verantworteten Medien in die Integrationsarbeit intensiver einzubinden. Ethnomedien sind ein wichtiger Faktor in einer Einwanderungsgesellschaft.
14. Für viele medial bi-kulturelle Persönlichkeiten, deren kommunikative Bedürfnisse und Interessen von Mainstreammedien aus strukturellen Gründen nicht angemessen abgedeckt werden können, sind sie von enormer Bedeutung.

15. Dabei sollen sie mehr auf Inhalte mit Bezug auf Erfahrungen und Belange der in Deutschland lebenden Migranten eingehen sowie über die Aspekte und Themen der Lebenswirklichkeit in Deutschland zu informieren.

Zusätzliche Handlungsempfehlungen der SPD-Fraktion

- Neben den notwendigen Veränderungen in der Berichterstattung über Migration muss sich aber auch das Verhältnis der Politik zu diesem Thema insofern ändern, als von politisch Verantwortlichen rassistische Diffamierungen von Personen oder Personengruppen öffentlich zurückgewiesen werden müssen. Entsprechendes gilt im Falle der Leugnung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit, wie dem Völkermord an den europäischen Juden oder dem an den Armeniern.
- Grundsätzlich ist der Empfang anderssprachiger Programme zu begrüßen und auf eine Erweiterung des Angebots hinzuwirken.

7.2 Internet

Im Rahmen der rasanten Entwicklung von Informationstechnologien hat auch die kommunikative und informative Bedeutung des Internets in den letzten Jahren immer mehr zugenommen. Das Potenzial, Menschen mit Migrationshintergrund über das Internet zu erreichen, ist groß. Durch das grenzenlose Medium Internet öffnen sich, auch für Migranten, neuartige Möglichkeiten der Teilhabe am gesellschaftlichen Geschehen.

Das Internet bietet sich als eine alternative und ergänzende Plattform zu den traditionellen Medien. Dort können die Informations-, Kommunikations- und Partizipationsangebote für Migranten bereitgestellt werden, die in den zentralen ethnischen oder deutschsprachigen Medien ausgeklammert oder nicht ausreichend berücksichtigt sind.

Betrachtet man die Internetlandschaft in Deutschland, ist festzustellen, dass es nur wenige der „klassisch“ deutschen Portale gibt, die sich gezielt an Migranten und ihre Situation richten. Die Migranten haben dieses mediale Feld aufgegriffen. So bestehen im Netz bereits mehrere ethnische Internetportale, die von Migranten für Migranten entwickelt und erstellt worden sind, sogenannte Peer-Produktionen.

Dies verdeutlicht die Tatsache, dass viele Migrantengruppen bereits ihre eigenen Internetplattformen besitzen, z. B. „The Indernet“ für die Inder. „Alevi.com“ und „Vaybee!“ sind die größten deutsch-türkischen Onlinecommunities, die in den letzten Jahren eine Steigerung der Nutzerzahl von geschätzten 300.000 auf 500.000 verzeichnen.

Die vorhandenen ethnischen Internetangebote sind heterogen in ihren Strukturen und Inhalten, sie sind differenziert nach Herkunftsregion und Migrationssituation der jeweiligen Migrantengruppe.

7.2.1 Internetnutzung von Migranten

Die Nutzungsintensität des Internets durch Migranten ist nur etwas geringer als die der einheimischen Bevölkerung. Die generationsbezogenen Unterschiede in der Internetnutzung, ähnlich wie bei Deutschen, sind zwischen jungen und älteren Personen festzustellen. Die jüngere Generation ist insgesamt netzaffiner, 8 von 10 Jugendlichen nutzen das Internet tagtäglich. Im Bezug auf geschlechtsspezifische Nutzung sind keine signifikanten Gruppenunterschiede festzustellen.

Auch hinsichtlich der Nutzungsart unterscheiden sich die Gruppen der Personen mit und ohne Migrationshintergrund kaum. Sowohl die Migranten als auch die nicht zugewanderten Einheimischen besuchen überwiegend Social Media-Plattformen, am häufigsten die Internetplattform „Facebook“ und Blogs.

Das Medium Internet wird von Migranten oft zum Kontakt mit dem Herkunftsland genutzt. Die transnationalen Bezüge sind besonders bei den Einwanderern mit eigener Migrationserfahrung ausgeprägt.

Obwohl die erste Generation überwiegend in der Muttersprache kommuniziert, findet überwiegend eine zweisprachige Nutzung statt. Sowohl deutschsprachige als auch fremdsprachige Internetmedien werden häufig besonders von jüngeren, bilingualen Migranten genutzt. So liegt z. B. ein in Russland produziertes russischsprachiges Onlineforum auf Platz 6 der am häufigsten genutzten Portale, noch vor „bild.de“, das Platz 8 belegt.

7.2.2 Differenziertes Nutzungsverhalten von Migranten

Welche Funktion das Internet für Migranten hat, in welcher Form und mit welcher Intensität Migranten das Internet nutzen, hängt im Wesentlichen von der spezifischen Herkunft und den konkreten Migrationsgründen ab. Darin unterscheiden sich die Migrantengruppen voneinander.

Eine Studie der Universität Münster zum Potenzial des Internets für Migranten hat vor allem drei Zuwanderungsgruppen¹⁹⁹ befragt und ihr Internet-Nutzungsverhalten analysiert.

Gruppe der Deutsch-Türken

Die Internetsphäre der deutsch-türkischen Nutzer ist nicht nur durch die Beobachtung des Herkunftslandes, sondern auch durch die Auseinandersetzung mit der politischen Realität in Deutschland charakterisiert. Das vorrangige Interesse richtet sich auf die Bundesrepublik und auf den Austausch mit Personen ohne Migrationshintergrund.

Von einer digitalen Parallelgesellschaft kann hier nicht gesprochen werden, denn Diskussionen finden oft zweisprachig statt. Die Zweisprachigkeit bestimmter Foren sowie das Hin- und Her-Wechseln zwischen den Sprachen werden von den Nutzern bewusst gepflegt, denn die Mehrheit der Nutzer sieht sowohl die türkische als auch die deutsche Sprache als gleichberechtigte Teile ihrer Identität.

¹⁹⁹ Vgl. Hunger, Stenographischer Bericht EKM/18/25, 04.05.2012, S. 47f.

Es gibt außerdem viele inhaltliche Bezüge und kommunikative Kontakte zur deutschen Öffentlichkeit sowie Verlinkungen auf deutsche Seiten. Ethnische Internetmedien übernehmen besonders für die jüngeren Nutzer aus der deutsch-türkischen Gruppe eine Ersatzfunktion für die vermissten Themen und Angebote in den anderen türkischsprachigen Medien.

Gruppe der Deutsch-Russen

Nutzung und Funktion des Internets nehmen bei dieser Nutzergruppe aus dem postsowjetischen Raum die Gestalt einer Art transnationaler Lebensform an. Kennzeichnend für die Gruppe der Deutsch-Russen sind enge Vernetzungen mit den Angeboten aus dem Herkunftsland sowie die vorrangige Nutzung der Herkunftssprache in dem Austausch mit gleichsprachigen Migranten in Deutschland und in anderen Ländern.

Gruppe der Deutsch-Kurden

Das Internet spielt bei Diasporagemeinschaften ohne eigene Nationalstaaten, wie bei der Gruppe der Personen mit kurdischem Migrationshintergrund, eine bedeutende Rolle bei der Vernetzung, Mobilisierung und Kommunikation sowie bei der Stärkung der Identität in der Diaspora.

In diesen Foren organisieren sich die Deutsch-Kurden und kommunizieren online mit gleichethnischen Migranten aus ähnlichen Interessenlagen, die über die ganze Welt verstreut sind. Die Nutzung des Internets durch die Deutsch-Kurden fördert die Bindung zur Herkunftsregion und kann politische Aktivitäten mobilisieren. Die Teilnahme dieser Gruppe am politischen Geschehen in Deutschland ist kaum ausgeprägt, dagegen ist u. a. bei ihnen ein starker Nationalismus auffällig.

7.2.3 Extremistische Angebote im Internet

Religiös-fundamentalistische, antimuslimische und rechtsradikale Gruppierungen nutzen das Internet, um ihre Ideen und Aktionen einem größeren Publikum zu präsentieren.

Die Schätzungen gehen von ca. 5.000 Dschihad-Websites weltweit und 1.800 deutschsprachigen rechtsradikalen, antimuslimischen und rassistischen Seiten aus. Die Zahl solcher Internetangebote nimmt zwar kontinuierlich ab, aber die Betreiber der extremistischen Seiten verlagern ihre Angebote strategisch auf soziale Netzwerke wie „Facebook“ und „Twitter“ und auf interaktive kommunikative Foren. In verharmlosender Form, unterstützt von Musik und Videos, wird versucht, Breitenwirkung für Propaganda zu erzielen und Nutzer, vor allem Jugendliche, für radikale politische Standpunkte zu werben.

Für einen sicheren Umgang mit extremistischen Inhalten im Internet gibt es momentan keine auf Migrantengruppen oder auf Jugendliche mit Migrationshintergrund ausgerichteten Programme oder Aufklärungsaktivitäten, um für Gefahren, die von radikalen Gruppierungen im Internet ausgehen, zu sensibilisieren.

Zu vielen Fragen über Internetpräsenzen aus dem extremistischen Milieu bestehen noch Forschungslücken. Die Auswertung dieses Bereiches liegt gegenwärtig ausschließlich beim Verfassungsschutz, da es, vor allem aufgrund methodischer Schwierigkeiten, bislang nur wenig universitäre Forschung zu diesen Fragen gibt.

7.2.4 Webangebote im Land Hessen

Viele staatliche Internetpräsenzen gelten hinsichtlich ihrer Ausrichtung an Personen mit Migrationshintergrund als ausbaufähig. Nur wenige Internetpräsenzen sind mehrsprachig. Um Migranten als Zielgruppe anzusprechen und als Partizipanten zu gewinnen, empfiehlt es sich für das Land, die Städte und die Kommunen, mehrsprachige, auf Migranten abzielende Angebote und Kommunikationsstrukturen bei Internetpräsenzen zu etablieren. Die Internetseiten sollten außerdem mehr Bezug zu wichtigen Aspekten des Lebens in Deutschland, z. B. zum Schulsystem, aufweisen. Die publizierten Inhalte sollten niedrigschwellig, klar strukturiert und in einer einfachen Sprache zur Verfügung gestellt werden.

Um integrative Potenziale des Internets maximal und effektiv auszunutzen, ist die Kooperation mit Ethnoportalen sinnvoll. Zum einen könnten darin wichtige Verweise auf deutsche Inhalte platziert werden. Zum anderen besteht durch eine Zusammenarbeit die Möglichkeit, mehr über die besonderen Bedürfnisse und Wünsche der Internetnutzer mit Migrationshintergrund zu erfahren und dementsprechend das Webangebot der Städte und Kommunen anzupassen.

7.2.5 Integrationspotenziale des Internets

Unter demokratiethoretischen Gesichtspunkten ist das Internet eine neue Institution der Öffentlichkeit, die immer bedeutender für die Meinungsbildung, besonders von netzaffinen Jugendlichen und jungen Heranwachsenden, wird. Bei dieser Gruppe ergänzt die Sozialisation im Internet mittlerweile andere Sozialisationsinstanzen wie Schule oder Familie.

Die gezielten ethnischen, nach Herkunftsländern differenzierten und gleichzeitig Ethnien vernetzenden Angebote bilden im Internet eine Form einer Einwandererteilöffentlichkeit in Deutschland. In diesem Zusammenhang werden die Ethnoportale mit großen Benutzergemeinschaften als einflussreich für die Meinungsbildung der Migranten angesehen. Somit kann das integrative Potenzial des Internets als hoch bezeichnet werden.

Diese neue Form von medialer Öffentlichkeit befindet sich in kontinuierlicher Entwicklung und hat eine offene Struktur. Sie kann vernetzen und gleichzeitig differenzieren. Bestimmte Tendenzen zum Sektierertum oder zur Segregation können in Teilbereichen des Internets entstehen.

Um die Potenziale des Internets zu nutzen, sind auch Maßnahmen zur Stärkung einer speziellen Onlinekompetenz für Migranten und junge Migranten vonnöten. Dadurch können nicht nur die mit dem Internet verbundenen Risiken, wie mangelnde Datensicherheit, gemindert werden, sondern damit wird dieses Medium überhaupt für Migranten zugänglich und eine sozial verantwortliche Nutzung wird gefördert.

7.2.6 Handlungsempfehlungen

1. Öffentliche Webangebote des Landes und der Kommunen sollten auf den Einstiegsseiten und bei ausgewählten Angeboten (insbesondere zunächst bei ausgesprochenen Integrationsthemen, Sprachangeboten, Handreichungen) mehrsprachig ausgebaut

werden – Stichwort: „Willkommenskultur“. Auch die Nutzung der „einfachen Sprache“, die eine höhere Barrierefreiheit implizieren würde, sollte als Angebot der Landesregierung und des Hessischen Landtags für ihre Webseiten weiterentwickelt werden.

2. Die Beobachtung extremistischer Tendenzen durch den Verfassungsschutz bleibt zwingend notwendig, sowohl extremistische Migrantenorganisationen als auch fremdenfeindliche Bestrebungen betreffend. Diese kann jedoch keine universitäre Forschung zu diesem Themenfeld ersetzen. Es wäre sinnvoll, in diesem Bereich unabhängige Forschungsvorhaben zu fördern.
3. Gefördert werden soll die Entwicklung von Onlinestrategien zur stärkeren Einbindung von Migranten in den öffentlichen gesellschaftlichen Diskurs in Deutschland und Hessen, speziell unter dem Gesichtspunkt der Verzahnung mit anderen integrativen Ansätzen zur Eindämmung eventuell vorhandener Radikalisierungstendenzen.
4. Die Sensibilisierung von Jugendlichen, die soziale Netzwerke nutzen, soll gefördert werden, um das Mediennutzungsverhalten verantwortlich zu gestalten und um den Schutz ihrer persönlichen Daten zu erreichen.
5. Junge Menschen und Eltern sollten auch für die Gefahren im Internet, die von radikalen Gruppierungen im Netz ausgehen können, sensibilisiert werden.

Zusätzliche Handlungsempfehlung von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

- Öffentliche Webangebote des Landes und der Kommunen sollten schrittweise, zunächst auf den Einstiegsseiten und bei ausgewählten Angeboten (insbesondere zunächst bei ausgesprochenen Integrationsthemen, Sprachangeboten, Handreichungen), mehrsprachig ausgebaut werden – Stichwort: „Willkommenskultur“. Auch die Nutzung der „einfachen Sprache“, die eine höhere Barrierefreiheit implizieren würde, sollte als Angebot der Landesregierung und des Hessischen Landtags für ihre Webseiten weiterentwickelt werden.

Zusätzliche Handlungsempfehlung der Fraktion DIE LINKE

- Perspektivisch müssen alle öffentlichen Webangebote des Landes und der Kommunen mindestens in den fünf in Hessen meistgesprochenen Sprachen vollständig vorliegen. Das wäre ein relevanter Schritt zur Verwirklichung einer Willkommenskultur und entspräche überdies schlichtweg den gegenwärtigen internationalen Standards im Internet.

8. Gesellschaftliche und politische Partizipation

Gesellschaftliche und politische Partizipation ist von großer Bedeutung für eine funktionierende, demokratische Gesellschaft.

8.1 Formen gesellschaftlicher und politischer Partizipation

Partizipation bedeutet im Allgemeinen eine Beteiligung und „wird primär aktiv (an etwas teilnehmen) und nur komplementär passiv (an etwas teilnehmen lassen) verstanden“²⁰⁰.

Gesellschaftliche und politische Partizipation²⁰¹ findet u. a. in Vereinen und Organisationen statt. Sie können mehr oder weniger herkunftslandbezogen sein und/oder die Interessen der Migranten im Einwanderungsland zum Gegenstand ihrer Arbeit machen. Bei den vorwiegend herkunftslandbezogenen Vereinen kann unterschieden werden zwischen Organisationen, die aus den Herkunftsländern transferiert wurden, und Migrantenselbstorganisationen, die aus der spezifischen Situation Aufnahmeland heraus entstanden sind. Vereine sind zudem nach ihren Zielen und nach Themen wie Sport, Kultur, Religion, Bildung, Politik, etc. zu unterscheiden.

Partizipation kann die Formen einer passiven oder aktiven Mitgliedschaft und eines ehrenamtlichen Engagements annehmen. Formen der sozialen und politischen Partizipation lassen sich nicht scharf trennen. So überschneiden sich z. B. soziale und politische Partizipation bei den Mitgliedschaften in Gewerkschaften, Umweltorganisationen, Berufsverbänden. Die Teilnahme an Wahlen ist ebenfalls ein ganz zentrales Element politischer Partizipation.

8.1.2 Soziale Partizipation von Migranten

8.1.2.1 Soziale Partizipation von Migranten in Vereinen

Die Ergebnisse einer Studie über Mitgliedschaft²⁰² in Vereinen bei den fünf größten Gruppen ausländischer Staatsbürger, bei der türkische, italienische, griechische, polnische und aus dem ehemaligen Jugoslawien stammende Migranten befragt wurden, zeigen keine großen Gruppenunterschiede: Die Mehrheit engagiert sich in keinem Verein. Die Quoten der Beteiligung in den herkunftslandbezogenen Vereinen und Organisationen sind gering und liegen zwischen 4 und 9 %, wohingegen sich deutlich mehr Befragte (von 19 bis 26 %) in einem deutschen Verein engagieren. Bei der Gruppe der griechischen und türkischen Zuwanderer ist eine Mitgliedschaft in ethnischen Vereinen am häufigsten vorzufinden (IfD 2009²⁰³). Dabei engagieren sich Türkischstämmige häufig sowohl in deutschen als auch in türkischen Vereinen.

²⁰⁰ Wüst. Stenografischer Bericht, EKM/18/19, 09.09.2011, S. 92.

²⁰¹ Partizipationsforschung befasst sich mit Beteiligungsformen, die in Vereinen und formalen Organisationen stattfinden. Die Aktivitäten auf nachbarschaftlicher Ebene, wie Kinderbetreuung, Haushaltshilfe oder Pflege, sowie andere Formen informeller Partizipation werden nicht erfasst.

²⁰² RAM 2006/2007, vgl. Haug, Stenografischer Bericht, EKM/18/19, 09.09.2011, S. 5.

²⁰³ Vgl. Wüst, Folie 4, Stenografischer Bericht, EKM/18/19, 09.09.2011, S. 93.

Die Frage, ob sich die Partizipation in einem ethnischen Verein integrationshemmend oder integrationsfördernd auswirkt, kann nicht pauschal beantwortet werden. Eine Ausnahme stellen freilich extremistische Organisationen dar, deren desintegrativer Charakter offensichtlich ist. Partizipation an sich, also Aktivität und Teilnahme am gesellschaftlichen Leben, ist ein integrationspolitisch bedeutsamer Wert. Durch Aktivitäten in Vereinen werden wichtige soziale und weitere, z. B. sprachliche Kompetenzen erworben. Der dadurch erworbene Zugang zu lokalen Netzwerken wirkt sich zudem positiv auf die Zugangschancen zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt aus²⁰⁴.

8.1.2.2 Soziale Partizipation von Migranten in Sportvereinen

Personen mit Migrationshintergrund, vor allem die jüngeren unter ihnen, gehören besonders häufig Sportvereinen an. Insgesamt sind 44 % der jüngeren Migranten in deutschen Sportvereinen, in einem herkunftslandbezogenen Sportverein sind ca. 10 % aktiv. Allerdings sind Frauen und Mädchen mit Migrationshintergrund deutlich seltener aktiv im Sport als Jungen. Die stärkere Partizipation in Sportvereinen könnte damit zusammenhängen, dass es bei dieser Partizipationsform weniger auf Sprachbeherrschung ankommt. Hinzu kommt, dass es im Sport mehr Personen mit Migrationshintergrund gibt, die sich als Vorbilder für Identifikation eignen und positive Beispiele für erfolgreichen Aufstieg und gelungene Integration sind.

8.1.3 Politische Partizipation von Migranten

Grundsätzlich sind konventionelle Möglichkeiten der politischen Partizipation (Beteiligung an Wahlen, Mitgliedschaft in Parteien, Verbänden und Vereinen) von unkonventionellen (Mitarbeit in Bürgerinitiativen, Teilnahme an Unterschriftenaktionen oder Demonstrationen) zu unterscheiden.

Hinsichtlich politischer Einstellungen, Interessen und Neigungen zu bestimmten Partizipationsformen gleichen sich Migrantengruppen der einheimischen Bevölkerung an. Insbesondere im Generationsverlauf erfolgt eine starke Annäherung²⁰⁵.

Die politische Partizipation hängt unmittelbar mit der Frage des Zugangs zu Staatsbürgerschaft und Wahlrecht zusammen²⁰⁶. Allerdings stehen sehr viele politische Felder allen Interessierten offen, da die Partizipation dort nicht an die deutsche Staatsangehörigkeit geknüpft ist. Für die politische Teilnahme in den Städten, Gemeinden und Landkreisen steht EU-Bürgern das aktive und passive Wahlrecht zu, die Bürger aus Drittstaaten können ihre Interessen über das Instrument der Ausländerbeiräte vertreten.

8.1.3.1 Kommunale Wahlbeteiligung von EU-Bürgern²⁰⁷

Die Wahlbeteiligung der EU-Bürger in ausgewählten deutschen Städten liegt über die Jahre deutlich unter der Rate von Deutschen. Im Jahr 2009 haben z. B. 54 % der Deutschen und nur 15 % der EU-Bürger in Stuttgart von ihrem Wahlrecht Gebrauch gemacht.

²⁰⁴ Vgl. Haug. Stenografischer Bericht, EKM/18/19, 09.09.2011, S. 20.

²⁰⁵ Daten aus der Allgemeinen Bevölkerungsumfrage (ALLBUS-1991-2008) und dem Integrationsurvey 2004 des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung Vgl. Prof. Dr. Birsl. EKM/18/19, 09.09.2011, S. 25.

²⁰⁶ Vgl. Radtke. Stenografischer Bericht, EKM/18/24, 23.03.2012, S. 8.

²⁰⁷ Quelle: Statistische Ämter, Wahlämter. Vgl. Wüst. Stenografischer Bericht, EKM/18/19, 09.09.2011, S. 98.

8.1.3.2 Wahlbeteiligung bei den Kommunalen Ausländervertretungen

Kommunale Ausländervertretungen sind eine Plattform, die den Migranten Optionen der politischen Partizipation bietet und damit Möglichkeiten, ihre spezifischen Interessen zu formulieren und zu vertreten.

Die Wahlbeteiligung bei den kommunalen Ausländervertretungen ist sehr niedrig. Bei den letzten Ausländerbeiratswahlen (2010) lag sie in Hessen durchschnittlich bei 8 %. Die höchste Wahlbeteiligung in Gemeinden lag bei 20 %, die niedrigste bei 2 %.²⁰⁸

Millionen in Deutschland dauerhaft lebende Personen haben aufgrund der Kopplung des Wahlrechts an die deutsche Staatsangehörigkeit kein Wahlrecht zu Volks- und Gemeindevertretungen als Form politischer Partizipation.

Sondervotum der SPD-Fraktion:

Millionen in Deutschland dauerhaft lebende Personen sind aufgrund der Kopplung des Wahlrechts an die deutsche Staatsangehörigkeit von Wahlen zu Volks- und Gemeindevertretungen als Form politischer Partizipation ausgeschlossen.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN unterstützt das Sondervotum.

Daher ist der Erwerb der Staatsbürgerschaft ein wichtiger Schritt für die politischen Partizipationsmöglichkeiten. Jedoch wird auch die Ausweitung der aktiven Wahlrechte kontrovers diskutiert. Aus den empirischen Befunden lassen sich aber pauschal noch keine Argumente für die Ausweitung des (kommunalen) Wahlrechts auf Personen aus Drittstaaten ableiten.

Sondervotum der Fraktion DIE LINKE

Eine Tatsache ist jedoch, dass das immer stärkere Auseinanderdriften von Wohn- und Wahlbevölkerung ein Problem darstellt. Es ist immer weniger gewährleistet, dass die Menschen, die von politischen Entscheidungen betroffen sind, auch mitentscheiden können. Eine Ausweitung des Wahlrechts auf Drittstaatenangehörige würde dieses Problem verringern. Für etwaige rechtliche Einwände gegen die Ausweitung könnten gesetzgeberische Lösungen gefunden werden, wenn der politische Wille vorhanden wäre. Andere europäische Länder haben das Wahlrecht auch auf die ausländische Bevölkerung ausgeweitet. Mit dieser Entscheidung wurde auf die veränderte Realität angesichts dynamischer globaler Migrationsbewegungen reagiert, auf die sich auch die europäischen Demokratien einstellen müssen.

8.1.3.3 Einbürgerung und politische Partizipation

Der Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft kann die Art und Weise der politischen Partizipation erheblich beeinflussen. Den Eingebürgerten steht passives und aktives Wahlrecht als ein wichtiges Instrument für die politische Teilhabe zur Verfügung.

²⁰⁸ Hessisches Statistisches Landesamt, Stenografischer Bericht, EKM/18/19, 09.09.2011. S. 73.

Etwa 4,6 Millionen ausländische Staatsbürger halten sich seit mindestens 8 Jahren rechtmäßig in Deutschland auf. Der größte Teil davon erfüllt daher wesentliche Voraussetzungen für einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung, nimmt diesen aber nicht wahr. Im Jahr 2007 erfüllten 68 % der Personen die Einbürgerungsanforderungen, 1,7 % davon ließen sich einbürgern. Um Einbürgerungspotenzial zu ermitteln, werden Personen, die bereits mehr als 10 Jahre in Deutschland leben, der statistischen Erfassung zugrunde gelegt. Für das Jahr 2010 ist in Hessen ein ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial von 2,2 % festgestellt worden. Somit schließt sich die größte Gruppe der ausländischen Staatsangehörigen vom Zugang zum Wahlrecht selbst aus.

Die Tendenz ist insgesamt rückläufig, denn die Einbürgerungswerte halten sich auf einem sehr niedrigen Niveau. Ein Grund hierfür ist die gesunkene Zuwanderung der vergangenen Jahre sowie der sichere Status als EU-Bürger. Weiterhin spielt die Optionsregelung²⁰⁹ eine Rolle. Zahlreiche Kinder und Jugendliche haben kraft Geburt die deutsche neben ihrer elterlichen Staatsangehörigkeit. Nach den bisher vorliegenden Erfahrungen entscheidet sich der größte Teil von ihnen für die deutsche Staatsangehörigkeit. Gegenwärtig werden ca. 3.500 – 5.000 Optionsfälle pro Jahr bearbeitet, im Jahre 2018 werden es geschätzte 45.000 – 50.000 sein.²¹⁰

Einbürgerungsmotive

Je nach Herkunftsland und Migrationsgeschichte haben Migranten unterschiedliche Optionen und Motive der Einbürgerung, auch die Einbürgerungsquoten unterscheiden sich zwischen den Migrantengruppen. Zu den Motiven gehören der Wunsch nach rechtlicher Gleichstellung sowie die Verwurzelung in und die Identifikation mit Deutschland. Ein zentrales Motiv für die Einbürgerung ist die Sicherung des Aufenthaltsrechts. So lassen sich jene Gruppen am häufigsten einbürgern, bei denen der Aufenthaltstitel eher unsicher ist (Migranten aus der Türkei, dem Iran, dem Irak und aus Afghanistan). EU-Bürger, die ohnehin einen gesicherten Aufenthaltsstatus haben, haben eine besonders geringe Einbürgerungsneigung: Weniger als 10% beabsichtigen, sich einbürgern zu lassen (ca. 13 % sind es, wenn die Möglichkeit doppelter Staatsangehörigkeit besteht²¹¹).

Zu den Möglichkeiten, die Zahl der Einbürgerungen zu erhöhen, gehören

- Kampagnen, die über die Rechtslage in allgemein verständlicher Sprache informieren,
- Einbürgerungserleichterungen, für die der Interkulturelle Rat in Deutschland plädiert. Zu seinen Vorschlägen gehört ein Verzicht auf verpflichtende Sprachtests für die erste Generation, bei der die Sprachdefizite am höchsten sind. Zum anderem werden die Verkürzung der Aufenthaltsdauer von 8 Jahren und die Senkung der Einbürgerungsgebühren genannt.

²⁰⁹ „Wer die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Geburtsortsprinzip (§ 4 Abs. 3 StAG) oder durch Einbürgerung nach § 40 b StAG* erhalten hat, muss mit Beginn der Volljährigkeit und spätestens bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres erklären, ob er die deutsche oder die andere Staatsangehörigkeit behalten will (sog. Optionspflicht)“. Quelle: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/FAQs/DE/Themen/Migration/Staatsang/verlust_der_deutschen_staatsangehoerigkeit_29_stag.html, zuletzt geprüft am 24.03.2013

²¹⁰ Vgl. Jäger. Stenografischer Bericht, EKM/18/19, 09.09.2011, S. 59.

²¹¹ Vgl. Haug. Stenografischer Bericht, EKM/18/19, 09.09.2011, S. 89.

Weiter wird die Abschaffung des Optionszwangs im Staatsangehörigkeitsgesetz thematisiert. Gegen die Optionspflicht wird der damit verbundene Verwaltungsaufwand angeführt.²¹² Auch in der Integrationsforschung wird kontrovers diskutiert, ob das Optionsmodell mit einer Übergangslösung aufgegeben und generell Mehrstaatigkeit akzeptiert werden soll.²¹³

Befürworter weisen darauf hin, dass bereits heute mehr als die Hälfte der Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit erfolgt. In diesem Zusammenhang gibt es allerdings verschiedene komplexe rechtliche Fragen, die bilateral geklärt werden müssen. Skeptiker weisen darauf hin, dass mit wissenschaftlichen Argumenten nicht belegt werden könne, ob eine generelle Hinnahme von Mehrstaatigkeit die Einbürgerungsquoten grundlegend erhöhen würde.²¹⁴ Diese Statistiken sind jedoch für beide Argumentationen nur eingeschränkt aussagekräftig, da der Personenkreis, dem gegenwärtig die Möglichkeit zur Mehrstaatigkeit offen steht, vor allem EU-Bürger/innen, generell eine geringe Einbürgerungsneigung hat, da er nicht mit aufenthaltsrechtlichen Problemen konfrontiert ist.

Verhältnis zwischen Partizipation und Einbürgerung

Eingebürgerte Personen sowie ausländische Staatsbürger mit Einbürgerungswunsch sind tendenziell jünger, besser qualifiziert, stärker am politischen Geschehen interessiert, haben eine längere Aufenthaltsdauer und stammen meist nicht aus EU-Staaten.

Der Vergleich zwischen den Gruppen der Nichtdeutschen und der Eingebürgerten zeigt, dass in den meisten Bereichen die Partizipation von Eingebürgerten etwas höher ist als bei Nichtdeutschen.²¹⁵ In diesem Zusammenhang wird allerdings vor einem logischen Fehlschluss gewarnt: Die Förderung der Einbürgerung durch gezielte Maßnahmen bewirkt nicht automatisch eine erhöhte gesellschaftliche Beteiligung seitens der Migranten, da beide Verhaltensweisen nicht zwingend zusammenhängen.

8.1.4 Bestimmungsfaktoren der gesellschaftlichen und politischen Partizipation

Faktoren wie Bildungsniveau, Erwerbstätigkeit, Alter, Geschlecht wirken sich maßgeblich auf das Partizipationsverhalten aus. Höher gebildete, berufstätige Menschen engagieren sich häufiger freiwillig in Vereinen und Verbänden und beteiligen sich an Wahlen. Personen mit Migrationshintergrund sind in dieser Gruppe unterrepräsentiert.

Ursachen²¹⁶ für Partizipationsdefizite²¹⁷ von Migranten können sein:

- Sozialisationsdefizite, besonders bei der ersten Generation. Die Partizipationsquote der Personen mit eigener Migrationserfahrung ist zwar deutlich geringer als bei den Einheimischen, in den darauffolgenden Generationen findet aber eine Angleichung statt.
- Defizite vor allem im Bereich der Sprachkompetenz. Um sich in einem Verein aktiv zu engagieren, ist Sprachbeherrschung ein zentraler Punkt. Dies gilt weniger für

²¹² Vgl. Jäger. Stenografischer Bericht, EKM/18/19, 09.09.2011, S. 59.

²¹³ Vgl. Birsl. Stenografischer Bericht, EKM/18/19, 09.09.2011, S. 32.

²¹⁴ Vgl. Luft. Stenografischer Bericht, EKM/18/24, 23.03.2013, S. 13.

²¹⁵ Vgl. Haug. Stenografischer Bericht, EKM/18/19, 09.09.2011, S. 8.

²¹⁶ Der German Longitudinal Election Study, N=307, Vgl. Dr. Wüst. Stenografischer Bericht, EKM/18/19, 09.09.2011, S. 42 f. Diese Effekte zeigen sich in der deskriptiven Analyse, multivariat, d.h. unter Kontrolle der sozialstrukturellen Variablen, bestätigen sich die Generationenhypothese über eine schwächere Partizipation der ersten Generation und die These über das stärkere Mobilisierungspotenzial der großen Migrantengruppen. Vgl. ebd., S. 43, 101.

²¹⁷ Vgl. ebenda, S. 93.

Sportvereine. Viele Migranten können sich verbal artikulieren, aber die schriftliche Ausdrucksfähigkeit könnte ein Hindernis sein, vor allem für Personen aus der ersten Generation und für Frauen der ersten Generation, die nicht erwerbstätig sind.

- Defizite im Bezug auf Bildung und Erwerbstätigkeit.
- Aufenthaltsdauer bzw. Generationszugehörigkeit. Die Gruppe der Neuzugewanderten hat andere Möglichkeiten für eine Partizipation als hier sozialisierte Personen mit Migrationshintergrund²¹⁸.
- Negative Erfahrungen mit Unfreiheit und diktatorischen Regimen im Herkunftsland können eine persönliche Distanz zum politischen Prozess auch in Deutschland bewirken.
- Kulturell bedingte Distanz zu Mitgliedschaften in Vereinen.
- Informationsdefizite über Funktionsweisen von Institutionen.

8.1.5 Fazit Partizipation

Gesellschaftliche Partizipation fördert die politische Partizipation.²¹⁹ Personen mit Migrationshintergrund engagieren sich in gesellschaftlichen und politischen Vereinen und Organisationen seltener als Personen ohne Migrationshintergrund. Sie können somit weniger „soziales Kapital“²²⁰ in diesem Bereich erwerben.

Tendenziell nimmt die Partizipation in der Gesellschaft allerdings insgesamt ab. Die rückläufige Tendenz ist daher in gewisser Weise auch bei Migranten präsent, aber in Wirklichkeit nimmt die Partizipationsquote bei dieser Gruppe zu. Dies ist damit zu erklären, dass der Anteil der Jüngeren, die sich stärker beteiligen, in dieser Gruppe wächst.²²¹

Individuelle Faktoren, die die Bereitschaft und den Willen zum Engagement beeinflussen, sind Bildung, Schichtzugehörigkeit und Migrationsgeschichte.

Sondervotum der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Die Fraktion BÜNDNIS 90 / Die GRÜNEN teilt das Fazit nicht, weil der Ansatz zu defizitär ist und gesellschaftliche Partizipation zu sehr auf den Bereich Vereine und Organisationen beschränkt wird. Menschen mit Migrationshintergrund definieren für sich gesellschaftliche Partizipation oftmals über Nachbarschaftliche und Soziale Teilhabe, nicht aber über Vereine, da diese Form der Partizipation ihnen oft noch fremd ist.

²¹⁸ Vgl. Haug, Stenografischer Bericht, EKM/18/19, 09.09.2011, S. 16.

²¹⁹ Vgl. Wüst, Stenografischer Bericht, EKM/18/19, 09.09.2011, S. 96.

²²⁰ Das soziale Kapital resultiert sich aus „aktuellen und potentiellen Ressourcen, die mit dem Besitz eines dauerhaften Netzes von mehr oder weniger institutionalisierten Beziehungen gegenseitiges Kennens oder Anerkennens verbunden sind“ (Bourdieu 1983: 190). Sowohl die aus den sozialen Beziehungen resultierenden materiellen als auch immateriellen (Informationen) Nutzen stellen die zu mobilisierenden Ressourcen dar, die einer Person zur Verfügung stehen. Bei diesen Kapitalarten sind Anzahl und Intensität der Beziehungen sowie Ressourcen der Kommunikationspartner ausschlaggebend. Bourdieu, Pierre (1983): Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In: Kreckel, Reinhard (Hg.): Soziale Ungleichheiten. Göttingen, S.183-198; Vgl. Haug, Stenografischer Bericht, EKM/18/19, 09.09.2011, S. 6

²²¹ Vgl. Haug, Stenografischer Bericht, EKM/18/19, 09.09.2011, S. 21.

8.1.6 Förderung der gesellschaftlichen und politischen Partizipation von Migranten

Maßnahmen zur Förderung bei Frauen, Kindern, Jugendlichen setzen eine gezielte Ansprache dieser Gruppe voraus. Dafür sind der Einsatz muttersprachlicher Integrationslotsen und die Etablierung von Mentoringprogrammen wichtig. Im schulischen Bereich sollten niedrigschwellige Angebote in den Feldern Sport, Bildung, Weiterbildung, Kultur, Freizeit, Politik eingeführt werden. Auch für Ansprache und Anwerbung der Jugendlichen können sich große zivilgesellschaftliche Organisationen verstärkt einsetzen.

Um politische und gesellschaftliche Partizipation von Migranten zu fördern sind, drei grundlegende Ziele hervorgehoben worden.

Das erste Ziel besteht darin, eine Partizipation im konventionellen und im unkonventionellen Politikbereich zu ermöglichen, die nicht migrationspezifisch ist.

20 % der Bevölkerung haben einen Migrationshintergrund. Dieses Verhältnis spiegelt sich nicht in zivilgesellschaftlichen Organisationen wider. Eine Aufforderung richtet sich an große Organisationen, darunter Rotes Kreuz, THW, Freiwillige Feuerwehr, Umwelt- und Naturschutzverbände etc., sich zu öffnen und Personen mit Migrationshintergrund anzuwerben. Dies findet teilweise bereits statt.

Positive Beispiele für ein Engagement in Vereinen, Verbänden, Institutionen sollten verstärkt in den Mittelpunkt der medialen Aufmerksamkeit gerückt werden, um Wertschätzung auszudrücken und neuen Mitgliedern Anreiz zur Mitarbeit geben.

Zum Zweiten geht es um die Teilhabe der Migranten über Selbstorganisation. Migrantenorganisationen und ihre Mitglieder sollten sich am öffentlichen Diskurs beteiligen und sich als Interessenvertreter verstehen. Eine solche Brückenfunktion nehmen jedoch nicht automatisch alle Migrantenorganisationen ein, sie können teilweise auch desintegrierend wirken.

Migrantenselbstorganisationen, die integrative Beiträge leisten, sollten unterstützt und begleitet werden, vor allem im Bereich der Professionalisierung und der zertifizierten Weiterbildungsqualifikationen. Zusätzliche Förderprogramme zur Gründung neuer Migrantenorganisationen aufzulegen wird nicht als sinnvoll betrachtet²²². Der Hessische Städte- und Gemeindebund sieht in diesem Zusammenhang als vorrangig die Eingliederung von Migranten in die bestehenden lokalen Strukturen und Organisationen sowie eine verstärkte Kooperation mit bereits bestehenden Migrantenselbstorganisationen an²²³.

Ein drittes Ziel ist, die Partizipation von Migranten über interkulturelle Initiativen zu stärken.

²²² Vgl. Birsl, Stenografischer Bericht, EKM/18/19, 09.09.2011, S. 26.

²²³ Vgl. Kolmer, Stenografischer Bericht, EKM/18/19, 09.09.2011, S. 72.

8.1.7 Partizipation in Hessen

Von den Landkreisen und Kommunen in Hessen sind zahlreiche Angebote zur Verbesserung der Partizipation gemacht worden: Mehr Sprachkurse wurden angeboten, mehr Informationsangebote über die Engagementmöglichkeiten und das Vereinsleben zur Verfügung gestellt. Die bestehenden Instrumente für politische Partizipation von Migranten werden grundsätzlich als ausreichend eingeschätzt. Ein Problem ist die Mobilisierung von Menschen mit Migrationshintergrund. Diese Ansicht teilt auch der Hessische Städte- und Gemeindebund.

Um die politische Repräsentation von Migranten in den Kommunen zu stärken, wurden folgende Unterstützungs- und Hilfestrukturen für Migranten ausgebaut:

- Berufung der Integrationsbeiräte
- Stärkung der Integrationsbündnisse
- Einführung von Integrationsbeauftragten
- Etablierung von Integrationskonzepten.

Ausländerbeiräte in Hessen

„Die kommunalen Ausländerbeiräte sind demokratisch legitimierte, überethnische, überkonfessionelle und überparteiliche kommunale Gremien der Selbstorganisation ...“.²²⁴ In Deutschland gibt es ca. 350 – 400 Ausländerbeiräte, die ursprünglich als Möglichkeit der politischen Partizipation von ausländischen Staatsangehörigen eingeführt worden sind. Eine große Zahl dieser Ausländerbeiräte ist in Integrationsbeiräte umbenannt worden. 100 Ausländerbeiräte gibt es in Hessen, ihnen gehören 930 Mandatsträgerinnen und Mandatsträger an.

Ihre Arbeit ist in der Hessischen Gemeindeordnung verankert. Mittlerweile bestehen gut funktionierende politische Strukturen, obwohl die Integrationsarbeit der Interessenvertretungen hessenweit nicht standardisiert ist, was zu sehr unterschiedlichen Situationen in den Kommunen führt. Die Ausländerbeiräte haben sich insgesamt bisher als Interessenvertreter grundsätzlich bewährt.

Sondervotum der Fraktion DIE LINKE

Die kommunalen Ausländerbeiräte haben in den letzten Jahrzehnten in Hessen einen entscheidenden Beitrag zur Berücksichtigung der Lebenslagen der ausländischen Bevölkerung in den Kommunen geleistet. Die Ausländerbeiräte müssen dabei unterstützt werden, ihre erfolgreiche Arbeit fortführen und weiterentwickeln zu können.

Die Umwandlung der Ausländerbeiräte in sogenannte Integrationsbeiräte ist jedoch keine Weiterentwicklung, denn es handelt sich nicht um funktionsgleiche Gremien. Die Ausländerbeiräte dienen der Repräsentation der Interessen der Bevölkerung ohne deutschen Pass in den Städten und Gemeinden. Integrationsbeiräte sind benannte Gremien, die sich aus einer Expertenposition mit Fragen der Integration auseinandersetzen sollen. Die Tendenz, Ausländerbeiräte durch Integrationsbeiräte zu ersetzen, ist deshalb abzulehnen.

²²⁴ Di Bendetto, Stenografischer Bericht, EKM/18/19, 09.09.2011, S. 68

Vielmehr ist es entscheidend, die Rechte der Ausländerbeiräte zu stärken, um die lokal sehr ungleichen Arbeitsbedingungen stärker zu standardisieren und überall eine gute politische Arbeit zu gewährleisten. Dafür ist es unerlässlich, dass Aufgaben und Befugnisse eindeutig geregelt sind, z. B. Antrags- und Rederecht in den kommunalen Gremien.

8.1.8 Handlungsempfehlungen zur Förderung der Partizipation

1. Um Partizipationsquoten zu erhöhen, sollte die direkte persönliche Ansprache von Migranten verstärkt werden – vorzugsweise durch Aktive oder Mitarbeiter der Organisationen aus dem gleichen Herkunftsland.
2. Integrationslotsen können die Rolle von muttersprachlichen Ansprechpartnern einnehmen und Sprachbarrieren abbauen helfen. Das erfolgreiche Konzept sollte daher beibehalten werden.
3. Zusätzlich müssen Weiterbildungsmöglichkeiten für Menschen mit Migrationshintergrund gefördert werden und öffentlichkeitswirksame Informationsveranstaltungen angeboten werden.
4. Ausländerbeiräte sollen zu Integrationsbeiräten weiterentwickelt werden mit dem Ziel, die Mitwirkungs- und Einbeziehungsmöglichkeiten zu verbessern.
5. Das kommunale Wahlrecht sollte – wie es das Bundesverfassungsgericht bestätigt hat – nicht auf Drittstaatsangehörige ausgeweitet werden. Grundsätzlich sollte weiterhin daran festgehalten werden, dass das Wahlrecht vom Volk – und damit der Gruppe der Staatsangehörigen – als dem Träger der Staatsgewalt ausgeübt wird. EU-Ausländer nehmen im Zuge des europäischen Einigungsprozesses, hinsichtlich der Grundfreiheiten von EU-Bürgern und des Art. 23 GG eine Sonderstellung ein. Diese Durchbrechung des genannten Grundsatzes ist jedoch nicht auf andere Staatsangehörige zu verallgemeinern.
6. Für Migrantinnen und Migranten sollte im Rahmen einer Willkommenskultur eine klare Einbürgerungsperspektive geschaffen werden, die die Motivation, zu partizipieren, unterstützt. Einbürgerungserleichterungen bei entsprechender Integration sollten ernsthaft geprüft werden (die doppelte oder mehrfache Staatsbürgerschaft ist jedoch nicht aus sich selbst heraus geeignet, die Partizipation von Migrantinnen und Migranten signifikant zu erhöhen, und stellt daher derzeit keinen Schwerpunkt für staatliche Veränderungen im Bereich Partizipation dar).
7. Migrantorganisationen sollen positiv begleitet und in den Dialog vor Ort eingebunden werden, um die Integration zu fördern und Anerkennung zum Ausdruck zu bringen.
8. Parteien sind gefordert, sich stärker zu öffnen, die Schwellen für Partizipation möglichst niedrig anzusetzen und verstärkt mit Informationsangeboten die Menschen anzusprechen.

Anmerkungen und zusätzliche Handlungsempfehlungen der SPD-Fraktion

Ergänzung zu Handlungsempfehlung Nr. 1: Es ist eine Strategie zur Stärkung und Förderung von Selbstorganisationen von Migrantinnen und Migranten zu entwickeln.

Anmerkung zu Handlungsempfehlung Nr. 4: Die SPD-Fraktion setzt sich für eine Beibehaltung der Ausländerbeiräte und für eine Erweiterung ihrer Rechte in den Kommunalvertretungen durch eine Änderung der Hessischen Gemeindeordnung ein. Wir wollen, dass die Ausländerbeiräte mehr Gestaltungsmöglichkeiten vor Ort erhalten.

Anmerkung zu Handlungsempfehlung Nr. 5: Die SPD ist der Auffassung, dass ein Kommunalwahlrecht für Nicht-EU-Ausländer aus verfassungs- und aus integrationspolitischen Gründen geboten ist. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zum kommunalen Wahlrecht für Ausländer im Jahr 1990 betont, dass es der demokratischen Idee entspricht, eine Übereinstimmung zwischen der Wohnbevölkerung und der Wahlbevölkerung herzustellen.

Solange in Deutschland lebende Bürgerinnen und Bürger aus Drittstaaten das kommunale Wahlrecht nicht erhalten, sind sie von der politischen Teilhabe auf kommunaler Ebene ausgeschlossen. In einigen Kommunen mit einem hohen Anteil an Nicht-EU-Ausländern entstehen so „demokratiefreie Zonen“. Die Ausübung des kommunalen Wahlrechts ist auch für die Integration der in Deutschland lebenden Nicht-EU-Ausländer von großer Bedeutung. Eine erfolgreiche Integration lässt sich nur durch Teilhabe, also die Einräumung von Rechten, erreichen.

Zusätzliche Handlungsempfehlung

- Die SPD-Fraktion setzt sich dafür ein, die Möglichkeiten der politischen Teilhabe zu verbessern. Wir stehen daher für
 - Erleichterungen der Einbürgerung
 - Insbesondere die grundsätzliche Ermöglichung der doppelten Staatsangehörigkeit
 - Abschaffen der Optionspflicht.
- Demzufolge werden die Handlungsempfehlungen 4 – 6 nicht bzw. so nicht mitgetragen.

Zusätzliche Handlungsempfehlungen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

- Aus integrationspolitischer Sicht ist die frühzeitige Einbürgerung von Menschen mit Migrationshintergrund sinnvoll. Die bestehenden Einbürgerungsanforderungen sollten daher überprüft und vorhandene Hürden abgebaut werden. Es sollten Anreize geboten werden, die deutsche Staatsbürgerschaft frühzeitiger anzunehmen, wie z.B. durch die Durchführung einer Einbürgerungskampagne. Zur Erleichterung der Einbürgerung gehören die Hinnahme der Mehrstaatigkeit und die Abschaffung der Optionspflicht. Dabei ist es von großer Bedeutung, die Einbürgerung nicht als Endergebnis eines Integrationsprozesses zu verstehen, sondern als Teil des Integrations-

prozesses, der natürlich erfolgte Integration voraussetzt und diesen Prozess gleichzeitig weiter voranbringt.

- Die Einführung sogenannter Einwohneranträge – als konsequente Umsetzung des Petitionsrechts auf Gemeindeebene – soll auch Menschen ohne die deutsche Staatsbürgerschaft die Möglichkeit eröffnen, ihr Anliegen in die Gemeindevertretung einzubringen.
- Die Beteiligungs- und Teilhabemöglichkeiten für Menschen mit Migrationshintergrund auf der kommunalen Ebene sollten ausgebaut werden. Die Einführung von Integrationsausschüssen in den kommunalen Parlamenten kann mehr Teilhabe ermöglichen. In den Integrationsausschüssen können sowohl Gemeinde- und Kreisratsmitglieder als auch gewählte Vertreterinnen und Vertreter von Vereinen und Verbänden, die in der Kommune im Bereich Integration tätig sind, vertreten sein.
- Bei vielen Migrantenselbstorganisationen besteht ein großer Bedarf an Professionalisierung und Kenntnissen, beispielsweise bei der Beantragung möglicher Fördermittel. Durch Mentoringprogramme und Tandemprojekte mit nicht-migrantischen Vereinen und Organisationen können sie dabei unterstützt werden. Gleichzeitig müssen sich klassische, etablierte Organisationen und Vereinigungen ohne einen migrantischen Hintergrund mehr durch gezielte Ansprache für Migrantinnen und Migranten öffnen.
- Politik und politische Bildungseinrichtungen sind insgesamt gefordert, ihre Angebote auf die Bedarfe von Menschen mit Migrationshintergrund auszurichten. Die Parteien sind gefordert, sich stärker zu öffnen und niedrige Schwellen in der Partizipation anzusetzen.

Die Handlungsempfehlungen Nr. 5 und 6 werden nicht mitgetragen.

Zusätzliche Handlungsempfehlungen der Fraktion DIE LINKE

- Angesichts einer allgemein zunehmenden Politikverdrossenheit ist eine *Ausweitung der demokratischen und sozialen Teilhabe* vonnöten. Das demokratische Prinzip, dass die Menschen, die von einer politischen Entscheidung betroffen sind, auch mitentscheiden dürfen, muss auf möglichst viele Lebensbereiche ausgeweitet werden, um den Menschen reale Mitwirkungsmöglichkeiten zu geben. Nur wenn Menschen etwas zu ihren Gunsten verändern können, steigt auch (wieder) die Bereitschaft, sich zu beteiligen. Deshalb soll das Land Hessen eine Bundesratsinitiative zur Erleichterung von Einbürgerungen und zur Ausweitung des allgemeinen Wahlrechts auch für Nicht-EU-Staatsangehörige initiieren. Für gegebene verfassungsrechtliche Bedenken müssen pragmatische Lösungen gefunden werden, die die Lebenswirklichkeit in einem zunehmend multinationalen Deutschland berücksichtigen.
- Die Ungleichbehandlung bei der doppelten Staatsbürgerschaft ist diskriminierend. Der Zwang, sich zu entscheiden, entspricht zudem nicht der Lebensrealität der betroffenen Menschen, insbesondere jungen Leuten, die der Optionspflicht

unterliegen, denn beide Länder sind Bestandteil ihrer Persönlichkeit und ihrer staatsbürgerlichen Identität. Die generelle Hinnahme von Mehrstaatigkeit und die Abschaffung der Optionspflicht sollten vom Land Hessen in einer Bundesratsinitiative gefordert werden.

- Die hessischen Ausländerbeiräte leisten eine wichtige Arbeit in den Kommunen und im Land. Jedoch finden sie dabei teilweise lokal sehr unterschiedliche Bedingungen vor. Die gesetzliche Grundlage der Ausländerbeiräte in der HGO muss mit dem Ziel überarbeitet werden, die Mitwirkungsmöglichkeiten eindeutiger und verbindlicher zu regeln, um vergleichbare Arbeitsgrundlagen und Wirkungsmöglichkeiten in Hessen zu schaffen.

Nicht mitgetragen werden die Handlungsempfehlungen Nr. 4, Nr. 5 und Nr. 6.

8.2 Außerschulische Jugendarbeit

Außerschulische Jugendarbeit bedeutet selbst organisierte Gruppenarbeit der Jugendlichen in Vereinen, Sportvereinen, in den Jugendfeuerwehren, auch bei sozialen, gewerkschaftlichen, konfessionellen, ökologischen sowie freizeitorientierten Bildungsangeboten und Aktivitäten. Sie werden durch die außerschulische Jugendbildung und -qualifizierung ergänzt.

Die Förderung ehrenamtlichen Engagements und die Unterstützung der Interessenvertretungen von Kindern und Jugendlichen sind die Herausforderungen der außerschulischen Jugendarbeit. Fähigkeiten, Stärken und Leistungen des Einzelnen, die Förderung der Persönlichkeitsentwicklung stehen hier im Mittelpunkt.

Diese Ziele hat auch der Hessische Jugendring (HJR) als Arbeitsgemeinschaft der 30 hessischen Jugendverbände zu seinen Arbeitsschwerpunkten gesetzt. Eine seiner wichtigsten Aufgaben ist die Unterstützung der Mitgliedsverbände und anderer Träger der Jugendarbeit und -hilfe.

Der HJR gehört dem Netzwerk interkultureller Jugendverbandsarbeit und -forschung an. Kooperationspartner sind für den HJR der Deutsche Jugendring und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

28 von 30 hessischen Verbänden haben nach ihrer Entstehungsgeschichte keine Bezüge zur Migration, nur zwei Verbände, die Deutsche Jugend aus Russland – ein Mitglied des Hessischen Jugendringes – und die Alevitische Jugend, die vom HJR aktiv begleitet wird, gehen in ihrer Entstehung auf die neuere Einwanderungsgeschichte zurück.

8.2.1 Formen der außerschulischen Jugendarbeit im Bereich Integration

- Jugendleiterausbildungen in Form eines 40-Stunden-Pakets vermitteln den Teilnehmern Kenntnisse über Vereinsarbeit, Jugendvereinsarbeit, Vereinsrecht sowie Pädagogik. In die Ausbildung sind auch Module zum Erwerb der interkulturellen Kompetenz eingebunden. Die Absolventen dieser Maßnahme bekommen eine Jugendgrup-

peleiterInnen-Card (JULEICA), die der Ausweis für Ehrenamtliche in der Jugendarbeit ist.

- Projektarbeit mit Migrantenjugendlichen gewinnt immer mehr an Bedeutung für die Kommunikation mit und innerhalb dieser Gruppe und trägt zur gegenseitigen Verständigung bei. So haben sich am Projekt „Fremde unter Fremden“ Jugendliche aus türkischen, russischen und alevitischen Vereinen bzw. Organisationen, beteiligt und sich mit den Themen Fremdheit, Gleichheit, Umgang mit Kulturen, Religionen, Antisemitismus und Rechtsextremismus auseinandergesetzt.
- Das Fortbildungsprogramm „Jugendverbände integrativ aktiv“ richtet sich an Ehren- und Hauptamtliche, wie Jugendsekretäre und Jugendbildungsreferenten.
- Die Fortbildung zu „I-Lotsen für Integration und Inklusion“ wird mit den Projektmitteln des Hessischen Sozialministeriums bezuschusst. Im Rahmen des 40-stündigen Lehrgangs sind insgesamt 50 Personen ausgebildet worden. Integrationslotsen agieren als Ansprechpartner und Fachleute für Haupt- und Ehrenamtliche in den Jugendverbänden vor Ort.
- Seit 2009 wird ein Coachingprojekt für Jugendverbände angeboten. Ein Ziel ist es, Migrantenjugendorganisationen in ihrem Aufbau und ihrer Entwicklung zu einer Landesorganisation zu unterstützen, wie z. B. die Alevitische Jugend.
- Von 2012 bis 2014 wurde mit Förderung des Hessischen Sozialministeriums das Projekt „zusammen[]wachsen – Selbstorganisation und Partizipation von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund“ ins Leben gerufen.

8.2.2. Außerschulische Jugendarbeit und Integration

Die Kommunen haben die außerschulische Jugendbildung als gesetzlichen Auftrag angenommen, der in Hessen flächendeckend umgesetzt wird. Auf der Ebene der hessischen Landkreise werden zahlreiche Projekte, Maßnahmen, Initiativen für alle Jugendlichen angeboten, ein Teil davon betrifft speziell das Thema Integration.

Die EU-Jugendstrategie, mit der sich eine Arbeitsgruppe im Hessischen Sozialministerium befasst, richtet sich auf die Integration und Ansprache von Jugendlichen mit Migrationshintergrund sowie den Aufbau von Migrantenjugendorganisationen.

Für den Hessischen Jugendring ist die Integration von Jugendlichen mit Migrationshintergrund seit 2009 eine Selbstverpflichtung. Das Ziel besteht darin, die Jugendlichen zu aktiven Teilnehmern der Gesellschaft zu machen. Bei der interkulturellen Agenda des HJR geht es um die Förderung der deutsch geprägten Jugendarbeit in Richtung Interkulturalität und um den Aufbau von Selbstorganisationen.

- Im Rahmen des Landesprogramms „Selbstorganisation und Partizipation von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund“²²⁵ ist vorgesehen, den Vereinen einen interkulturellen Selbstcheck anzubieten.
- Von insgesamt 30 Jugendverbänden im Hessischen Jugendring öffnen sich bereits 10 Verbände für Modernisierung und widmen sich aktiv dem Thema Integration. Beispielhaft in diesem Gebiet sind technisch orientierte Jugendverbände, wie die Sportjugend oder Jugendfeuerwehr, zu nennen.
- Außerschulische Jugendarbeit spricht die Zielgruppe der Jugendlichen mit Migrationshintergrund mit zahlreichen freizeit- und erlebnisorientierten Angeboten stark an. Gruppenaktivitäten bieten Jugendlichen Raum und Rahmen, sich freiwillig zu beteiligen und ihr persönliches Können ohne Leistungsdruck zum Ausdruck zu bringen und zu entwickeln. Durch Vereinsarbeit bekommen Jugendliche die Möglichkeit, gesellschaftliche Funktionen zu übernehmen und Verantwortung zu tragen.

Die außerschulische Bildung kann dazu beitragen, dass die Bildungschancen der Jugendlichen mit Migrationshintergrund gefördert und schulische Leistungen unterstützt werden. Eine Vereinstätigkeit zeigt den Jugendlichen mehr Bildungs- und Qualifizierungschancen auf.

Es zeigt sich, dass das Engagement junger Frauen nachhaltig zunimmt. Sie sind bei der Jugendfeuerwehr und auch auf der Vorstandsebene sichtbar geworden. Viele junge Frauen bewerben sich als Jugendbildungsreferentinnen und sind bei der I-Lotsen-Ausbildung in der Mehrzahl.

Die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen aus islamisch geprägten Ländern nimmt zu. Immer mehr muslimische Frauen nehmen an der I-Lotsen-Ausbildung teil.

8.2.3 Sport im Rahmen der außerschulischen Jugendarbeit

Im Rahmen der außerschulischen Jugendarbeit wird der Sport als ein hervorragendes Mittel betrachtet, Jugendliche altersgerecht anzusprechen und ihnen gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen.

Im Sport werden andere Lernsettings als in der Schule gesetzt. Durch Sporttreiben können Jugendliche eine Form der Anerkennung und der Wertschätzung erfahren, ihr Selbstwertgefühl und Selbstvertrauen stärken.

Durch soziale Kontakte können Netzwerke entstehen und soziale Kompetenzen gefördert werden. Als Türöffner erleichtert Sport den Weg in die Vereine. Durch Vereinstätigkeit können zusätzliche Qualifikationen erworben werden, die den Zugang zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt erleichtern können.

²²⁵ Am Projekt, das wissenschaftlich begleitet wird, nehmen 18 hessische Träger der Jugendarbeit teil.

Der Organisationsgrad der Jugendlichen mit Migrationshintergrund ist im Allgemeinen relativ hoch: Bei männlichen Jugendlichen sind es ca. 50 %, was fast dem Niveau bei deutschen Jugendlichen entspricht. Die Migrantinnen weisen mit ca. 35 % eine um 7 Prozentpunkte geringere Quote auf als die Gruppe nichtzugewanderter Mädchen.

Eine besondere Aufmerksamkeit richtet sich auf die Gruppe der muslimischen Mädchen. Ihr Organisationsgrad von ca. 4 % ist sehr niedrig. Vor allem wird eine Teilnahme an gemischt-geschlechtlichen Gruppen abgelehnt.

Um einen Zugang zu diesen Mädchen zu finden, sind oft spezielle Settings notwendig. Man braucht Räumlichkeiten, bei denen separates Sporttreiben gewährleistet ist, und weibliche Aufsichtspersonen. Um eine Lösung dafür zu finden, wird versucht, mit Migrantorganisationen oder auch mit Moscheevereinen zu kooperieren.

8.2.3.1 Sportvereine und Integration

Das menschliche und demokratische Miteinander wird durch den Sport erheblich gefördert, denn Gemeinsamkeiten werden gestärkt, und Fairness wird eingeübt. Damit verbindet der Sport Menschen und überwindet Unterschiede. Die Hessische Sportjugend richtet ihre Arbeit sowohl auf mono- als auch auf multiethnische Vereine. Die letzten Entwicklungen zeigen, dass traditionelle und ethnische Sportvereine sich öffnen und sich zusammenschließen, um Mitglieder zu gewinnen und die Zukunftsfähigkeit zu sichern. Es wird empfohlen, multiethnische Vereine zu fördern²²⁶, gleichzeitig sollen die Bedingungen dafür geschaffen werden, dass es durch Begegnungen und Miteinander zur Verständigung und zum Abbau von Vorurteilen kommt. Integration durch Sport erfolgt nicht automatisch.

Zur Bewältigung von Konfliktsituationen stellt die Hessische Sportjugend ein spezielles Konfliktlösungsteam zur Verfügung. Die 25 ausgebildeten Mediatoren agieren hessenweit.

Viele Vereine, nicht nur Sportvereine, sind auf Nachwuchs angewiesen. In einer sich verändernden Gesellschaft ist eine strukturelle Modernisierung auch für Vereine unausweichlich, um attraktiv für junge Menschen mit und ohne Migrationshintergrund zu bleiben.

Sowohl in den Jugendvorständen als auch in den Erwachsenenvorständen sind Personen mit Migrationshintergrund unterrepräsentiert. Um junge Migranten auszubilden und in den Vorständen zu etablieren, wurde von der Hessischen Sportjugend gemeinsam mit dem Hessischen Sozialministerium eine Qualifikationsoffensive gestartet.

In Kooperation mit dem Deutschen Olympischen Sportbund (DOSB) wurde ein Unterrichtsbaustein „Sport interkulturell“ entwickelt. Dieses Modul ist in die Schulung zum Übungsleiter eingebunden. Für die Stützpunktvereine wird die Ausbildung 3-mal jährlich angeboten.

²²⁶ Vgl. Heckmann, Stenografischer Bericht, EKM/18/25, 04.05.2012, S. 22.

8.2.3.2 Das Programm „Integration durch Sport“

Das Programm „Integration durch Sport“ der Sportjugend Hessen beschäftigt sich seit 2002 mit der Integration als Querschnittsthema, das unter anderem Schwerpunkte wie internationale Jugendarbeit, Antirassismuarbeit, interkulturelle Öffnung, Bildungscamps sowie Schulungen zur Gewaltprävention umfasst. Beispielhaft ist auch das Projekt „Start-Sport überspringt kulturelle Hürden“, das sich insbesondere zur Aufgabe gemacht hat, die Teilhabe von Mädchen und Frauen mit Migrationshintergrund am organisierten Sport zu fördern.

Die Hessische Sportjugend zielt in ihrer Tätigkeit auf eine Begleitung der Vereine in ihrer Integrationsarbeit und auf Unterstützung in ihrer Organisationsentwicklung ab. Hessenweit werden 140 Projekte durch 3 Mitarbeiter unterstützt. Vor diesem Hintergrund ist eine starke Vernetzung mit den kommunalen Strukturen vor Ort sehr bedeutend.

Ansprechpartner vor Ort für die HSJ sind auch die in der offenen Jugendarbeit Tätigen oder Vertreter von Migrantenselbstorganisationen. 30 % der 140 Projekte arbeiten konkret mit der offenen Jugendarbeit zusammen und bieten zahlreiche offene Angebote, die Jugendlichen einen niedrigschwelligen Zugang zum Sport ermöglichen.

Die erste Evaluation des Programms „Integration durch Sport“ im Jahre 2009 hat bestätigt, dass die initiierten Maßnahmen zur Integration hilfs- und erfolgreich waren. Das Programm wird vorwiegend aus Mitteln des Bundesministeriums des Innern gefördert. Insgesamt hat das Land Hessen allein im Jahr 2012 über 48 Millionen Euro für den Sport aufgewendet.

8.2.4 Handlungsempfehlungen

1. Vereine sind Integrationsmotoren. Besonders aufgrund der Freiwilligkeit der Mitgliedschaft entfalten Verbände und Vereine eine besondere, integrierende Wirkung. Dies muss immer wieder öffentlich hervorgehoben und nachhaltig unterstützt werden.
2. Der Organisationsgrad von Personen mit Migrationshintergrund in Sportvereinen ist gut. Allerdings gibt es besonders bei Vorstandstätigkeiten noch Nachholbedarf. Die Qualifizierungsoffensive der Sportjugend ist hierfür ein sehr gutes Beispiel. Dies sollte auch in anderen Verbänden umgesetzt werden.
3. Vereine müssen für die Aufnahme von Menschen mit Migrationshintergrund besonders sensibilisiert werden. Zum einen bieten diese ein neues Potenzial an Mitgliedern, zum anderen wirkt sich der interkulturelle Dialog auch positiv auf die Vereinsarbeit aus.
4. Integrationslotsen stehen den Verbänden beratend zur Seite. Dies muss den Verbänden bekannt sein und das Angebot sollte auch genutzt werden.
5. Zahlreiche Initiativen des Bundes und des Landes zur Förderung der außerschulischen Jugendarbeit und besonders zur Integration von Jugendlichen mit Migrationshintergrund existieren bereits. Dieses Engagement sollte weiter unterstützt und fortgeführt werden.

6. Die Landesregierung sollte weiterhin die Möglichkeit nutzen, in der Integrationspolitik besonders engagierte Vereine auszuzeichnen, beispielsweise über den Integrationspreis.
7. Die Verzahnung zwischen offener Jugendarbeit der Kommunen und außerschulischen Angeboten aus dem Vereinsleben sollte nach Möglichkeit weiter optimiert werden. Außerschulische Angebote sind unverzichtbarer Bestandteil der Engagementförderung.
8. Die Qualifikationsoffensive zur Etablierung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund auf allen Ebenen der Vereine sollte weiter verfolgt werden.
9. Der Organisationsgrad von (speziell muslimischen) Mädchen und jungen Frauen sollte durch entsprechende Aufklärungsarbeit verbessert und gefördert werden.
10. Für eine nachhaltige Öffnung des Vereinswesens für Migrantinnen und Migranten sollte weiter geworben werden. Eine interkulturelle Öffnung der Vereine sollte gefördert werden. Vor allem sollte die Teilnahme von Jugendlichen mit Migrationshintergrund auch in anderen Vereinen und Verbänden, die nicht sportbezogen sind, gefördert werden.
11. Die vermehrte Gründung von Migrantenselbstorganisationen ist zu begrüßen, die Vernetzung und Zusammenarbeit mit heimischen Vereinen sollte gefördert werden. Selbstorganisationen sollten hierzu konstruktiv begleitet und mit anderen regionalen Aktivitäten verzahnt werden. Die Erkenntnisse aus den Modellregionen sollen dazu genutzt werden
12. Die Integrationsleistung außerschulischer Jugendarbeit sollte stärker anerkannt werden. Die hohe Präventionswirkung außerschulischer Jugendarbeit verdient stärkere Aufmerksamkeit.
13. Die Förderung von Projekten und Vorhaben aus der außerschulischen Jugendarbeit (ähnlich wie das derzeit durch das BMI geförderte Programm „Integration durch Sport“) sollte auf Landesebene geprüft werden.
14. Migrations- und integrationspezifische Angebote der außerschulischen Jugendarbeit sollten sich nicht auf problematische und defizitäre Aspekte beschränken. Im Fokus sollte die klassische Jugendarbeit stehen.
15. Interkulturelle Kompetenz der Jugendleiter sollte weiter gestärkt werden.

Zusätzliche Handlungsempfehlungen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

- Die vermehrte Bildung von Migrantenselbstorganisationen ist begrüßenswert. Die Vernetzung und Zusammenarbeit mit nicht-migrantischen Vereinen sollte gefördert werden.
- Die Neuauflage des Förderprogramms des Hessischen Sozialministeriums „Stärkung der Partizipation und Teilhabe von Jugendlichen mit Migrationshintergrund“ 2012 bis 2014 ist ein richtiger Schritt. Es sollte aber auf langfristige Sicht eine Regelförderung der Projekte sichergestellt werden.

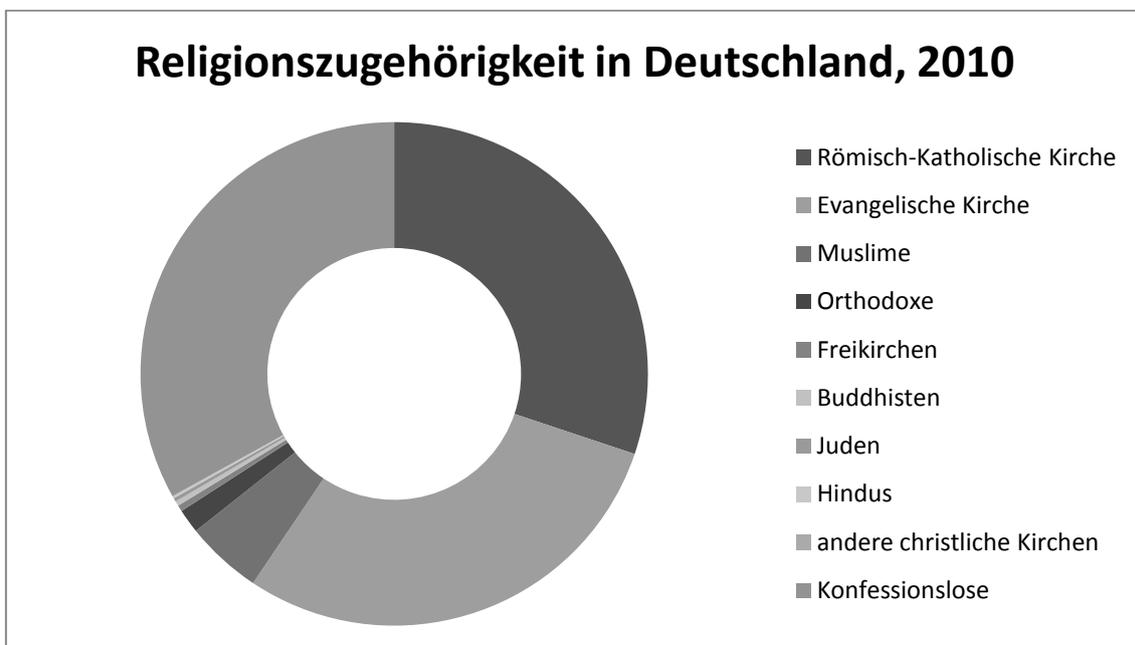
Zusätzliche Handlungsempfehlung der Fraktion DIE LINKE

- Um die Erfolge in der Jugendarbeit zu stabilisieren und auszubauen, braucht es verlässliche Strukturen. Gerade Projekte, die Kompetenzen für Ausbildung und Berufseinstieg vermitteln und unterstützend tätig sind, brauchen eine stabile Finanzierung, von der viele Jugendliche langfristig profitieren können. Leuchtturmprojekte, die gute Ergebnisse erzielen, von denen aber nur wenige Menschen profitieren können, sind keine dauerhafte Lösung.
- Die offene Jugendarbeit, die die vielfältigen Bedürfnisse von Jugendlichen unterschiedlicher Herkunft und Religion berücksichtigt, ist auszubauen und öffentlich zu finanzieren.

9. Religion und Kultur

Zur Begründung der Notwendigkeit von Integrationspolitik wird oft darauf verwiesen, dass in Deutschland mittlerweile ca. jeder Fünfte entweder selbst aus dem Ausland zugewandert ist oder zumindest einen Elternteil mit Migrationsgeschichte hat.²²⁷ Dabei rücken häufig entweder religiöse oder kulturelle Merkmale der Menschen mit Migrationshintergrund in den Vordergrund. Das folgende Kapitel widmet sich Fragen im Zusammenhang mit Religion und Integration. Der Fokus wurde dabei insbesondere auf den Islam gelegt, da diese Religion in der medialen Debatte mittlerweile breiten Raum einnimmt und daher vor allem analysiert werden sollte. Es soll allerdings bereits hier erwähnt werden, dass trotz der starken medialen Fokussierung auf den Islam die größte Gruppe der Zuwanderer nach Deutschland nach wie vor katholische Christen darstellen.

9.1 Allgemeines und Statistik: Religionszugehörigkeiten in Deutschland²²⁸



Quelle: eigene Grafik nach Zahlen der EKD, in: www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/145148/religionszugehoerigkeit

- Im Jahr 2010 sah die Religionszugehörigkeit in Deutschland bezogen auf die Gesamtbevölkerung folgendermaßen aus: 30,15 % römisch-katholisch, 29,23 % evangelisch, 4,89 % Muslime, 1,55 % Orthodoxe, 0,40 % Freikirchen, 0,30 % Buddhisten

²²⁷ Statistisches Bundesamt/2006, S. 73 ff.

²²⁸ Folgende Ausführungen basieren auf der Darstellung von www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/145148/religionszugehoerigkeit; die dort zusammengetragenen Daten basieren auf folgenden Studien Evangelische Kirche in Deutschland (EKD): Statistik über die Äußerungen des kirchlichen Lebens in den Gliedkirchen der EKD im Jahr 2010; Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz: Katholische Kirche in Deutschland: Zahlen und Fakten 2010/11; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Deutsche Islam Konferenz: Muslimisches Leben in Deutschland; Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland (ZWST): Mitgliederstatistik 2011; Religionswissenschaftlicher Medien- und Informationsdienst (REMID): www.remid.de; Europäische Kommission: Special Eurobarometer: Social values, Science and Technology, June 2005, Special Eurobarometer: European Social Reality, February 2007, Eurobarometer 69: 1. Values of Europeans, November 2008.

ten, 0,24 % Juden, 0,12 % Hindus, 0,04 % andere christliche Kirchen, 33,06 % Konfessionslose.

- Im Gegensatz zur allgemeinen medialen Darstellung bilden die größte religiöse Gruppe unter den Einwanderern nach Deutschland und Hessen die katholischen Christen, nicht die Muslime.
- Die größte Gruppe unter den nichtchristlichen religiösen Menschen sind die Muslime. Von den 3,8 bis 4,3 Millionen Muslimen stammen laut der Studie "Muslimisches Leben in Deutschland" knapp drei Viertel aus sunnitischen Traditionen (74 %), 13 % werden der alevitischen und 7 % Prozent der schiitischen Glaubensrichtung zugerechnet. Je nach Datengrundlage machen die Muslime zusammen zwischen 4,6 und 5,2 % der Bevölkerung in Deutschland aus. Der Anteil der religiösen Personen unter den Muslimen ist hoch: Insgesamt 36 % schätzen sich selbst als "sehr stark gläubig" ein. Weitere 50 % geben an, "eher gläubig" zu sein. Allerdings bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den Herkunftsgruppen.
- Die Menschen mit türkischem Migrationshintergrund bilden die weitaus größte Gruppe unter den Muslimen. Insgesamt leben in Deutschland etwa 2,5 Millionen Muslime mit türkischem Migrationshintergrund. Mit deutlichem Abstand folgen 550.000 Muslime aus Südosteuropa und 330.000 Muslime aus dem Nahen Osten. Weitere Herkunftsregionen sind Süd-/Südostasien, Nordafrika, Iran, Zentralasien/GUS und Afrika südlich der Sahara. Die Zusammensetzung der Gruppe der Muslime ist damit sehr heterogen. Zudem gilt, dass von der religiösen Zusammensetzung im Herkunftsland keine zuverlässigen Rückschlüsse auf die hier lebenden Zuwanderergruppen gezogen werden können.
- Nach Angaben der Studie "Muslimisches Leben in Deutschland" ist fast die Hälfte der in Deutschland lebenden Muslime inzwischen eingebürgert (45 %). In Deutschland leben damit insgesamt 1,7 bis 2,0 Millionen muslimische Menschen mit Migrationshintergrund mit deutscher Staatsangehörigkeit und 2,1 bis 2,3 Millionen Muslime mit ausländischer Staatsangehörigkeit. 98 % der in Deutschland lebenden Muslime wohnen in den alten Bundesländern.
- Im Jahr 2011 gehörten in Deutschland 102.797 Menschen einer jüdischen Gemeinde an. Zwischen 1990 und 2006 war die Zahl von 29.089 auf 107.794 gestiegen, seitdem ist sie rückläufig. Hinzu kommen etwa 90.000 Juden ohne Gemeindezugehörigkeit, die häufig aus Osteuropa zugewandert sind. Vor der Verfolgung durch die Nationalsozialisten waren im Deutschen Reich 1933 mehr als eine halbe Million Juden ansässig. Die größten jüdischen Gemeinden befinden sich in Berlin, Frankfurt am Main und München.
- Bei den Angaben zur Religionszugehörigkeit ist zu bedenken, dass die Mitgliedschaft in einer Religionsgemeinschaft für die einzelnen Menschen eine sehr unterschiedliche Bedeutung haben kann. Im Extremfall ist für die einen die Zugehörigkeit lebensbestimmend, andere sind Mitglieder einer Religionsgemeinschaft, ohne überhaupt an einen Gott oder eine spirituelle Kraft zu glauben.

- Laut einer Meinungsumfrage im Rahmen des Eurobarometers glaubten in Deutschland Anfang 2005 47 % der befragten Bürger an einen Gott. 25 % glaubten an eine andere spirituelle Kraft, ebenfalls 25 % glaubten weder an einen Gott noch an eine andere spirituelle Kraft, 3 % machten keine Angaben. Ende 2006 gab gut die Hälfte der Befragten an, dass Religion nicht wichtig für ihr eigenes Leben sei (52 %). In Westdeutschland lag der entsprechende Wert bei 47 %, in Ostdeutschland bei 74 %.
- Auch wenn die Bedeutung von Religion ins Verhältnis zu anderen Werten gesetzt wird, schneidet sie bei den in Deutschland Befragten sehr schlecht ab: Laut einer Eurobarometer-Umfrage vom Frühjahr 2008, bei der die Befragten drei von zwölf Werten auswählen sollten, die für sie persönlich am wichtigsten sind bzw. die am besten die Europäische Union repräsentieren, entschieden sich nur 5 bzw. 3 % der Befragten für "Religion". Am häufigsten wurde in Deutschland in beiden Fällen "Frieden" genannt.

9.2 Religion und Integration

9.2.1 Einleitung

Religionen und Kulturen können unter historischen Gesichtspunkten sowohl Auslöser als auch Begleitfaktor von Migrationsphänomenen sein. Ein religiös motiviertes Migrationsphänomen war beispielsweise die Vertreibung der protestantischen Hugenotten aus dem katholischen Frankreich. Religion als Begleitfaktor von Migration ist so alt wie das Phänomen der Arbeits- und Wirtschaftsmigration und kann unterschiedliche Funktionen wahrnehmen: Menschen können in fremden Ländern missionieren wollen. Sie können ihre Religion als Teil ihrer Identität leben und sich ein Stück Heimat in der Fremde schaffen, das sie stabilisiert. Religion kann aber auch schlicht als kulturelle Reminiszenz an die alte Heimat verstanden werden und eher folkloristische Züge tragen.²²⁹

Religion kann Integration fördern und Integration gefährden. Religion kann eine Hilfe zur Eingliederung in ein neues Land sein, sie kann zudem zur Aufrechterhaltung einer eigenständigen individuellen wie kollektiven Identität beitragen, sie kann schließlich im Extremfall auch als Mittel der soziokulturellen Abschottung dienen. Dabei spielen innen- und außenpolitische, soziale und wirtschaftliche Gründe ebenso eine Rolle wie Bildungs- und Kulturfragen, wie das Phänomen der Adaptionfähigkeit der eigenen religiösen Praxis an die des Aufnahmelandes. Auch faktische oder wahrgenommene Diskriminierung wirkt sich hier aus. Außerdem sind Integrationsleistungen langfristige Prozesse, die sich kurzfristigen Beurteilungen entziehen.²³⁰

Das Verhältnis von Religion und staatlichen Institutionen ist sowohl historisch wie gegenwärtig kein einfaches. Es lassen sich drei Ebenen im Verhältnis des Staates zu den Religionen unterscheiden:

²²⁹ Vgl. Löffler, Thesenpapier für die Anhörung am 11.11.2011, S. 1.

²³⁰ Ebenda.

1. Die theologische Ebene: Auf dieser besitzt der Staat keinerlei Kompetenz und Interventionsmöglichkeiten.
2. Die lebenspraktische Ebene, die die Ausübung von Religion im Alltag betrifft (Essensvorschriften, Kleidung, usw.): Interventionen des Staates sind hier nur in Ausnahmefällen sinnvoll, normalerweise sollten lokal, an den Orten, wo sich Konflikte um solche Fragen ergeben haben, Lösungen gesucht werden.
3. Die juristische Ebene, auf der das organisatorische Verhältnis von Staat und den Religionsgemeinschaften kodifiziert wird: Dies ist die einzige Ebene, auf der der Staat Kompetenzen besitzt.

In Deutschland gibt es historisch tradiert ein korporatives Verhältnis zwischen Religionsgemeinschaften und Staat, kein im eigentlichen Sinne laizistisches wie etwa in Frankreich oder den USA.

In Deutschland wurde das Thema Religion lange aus der Integrationsdebatte ausgeblendet. Religion ist eine Privatangelegenheit und infolge dessen sollte der Staat nur begrenzt Einfluss nehmen. Aber: Die Reduktion der Religion auf die Privatsphäre wird dem Wesen der Religion nicht gerecht, das sowohl private als auch öffentliche Aspekte in sich birgt. Ein öffentliches Problem wird die private Religion dann, wenn unter dem Deckmantel von Glaubensvorschriften verfassungsrechtliche Grundrechte der persönlichen Entfaltung, innerhalb der Familie oder Religionsgemeinschaft, grob verletzt werden.²³¹

Da es vonseiten der Aufnahmegesellschaft keine religiösen Angebote gab, haben sich die Zuwanderer der ersten Generation zunächst selbst organisiert und religiöse Gemeinden und Vereinigungen aufgebaut. Mit dem Heranwachsen der zweiten Generation, vor allem türkischstämmiger Menschen mit Migrationshintergrund und somit dem islamischen Glauben angehörig, wurde die Religionsausübung der Muslime zunehmend Teil öffentlicher Auseinandersetzung, Stichworte: Mädchen, die nicht am koedukativen Sport- bzw. Schwimmunterricht teilnehmen dürfen und in ihren Freiheiten eingeschränkt werden, das Tragen des Kopftuchs, bis hin zu „Ehrenmorden“. Hohes Konfliktpotenzial und großes mediales Interesse haben immer Errichtungen von Moscheen.

Während Religion zuvor lange Zeit aus der Integrationsdebatte ausgeblendet worden ist, kann seitdem vom umgekehrten Extrem gesprochen werden. Nachdem zunächst aus der Migrations- eine Integrationsdebatte abgeleitet wurde, haben wir es gegenwärtig zunehmend mit einer Fokussierung dieser Debatte auf den Islam zu tun, in der es zu einer Verschmelzung von Einwanderungs- und Islamdiskurs kommt.²³² Diese diskursive Verschiebung bleibt für die Adressaten von Integrationspolitik nicht ohne Folgen. So zeigte eine Studie des Zentrums für Türkeistudien im Vergleich vor und nach den Anschlägen in den USA von 2001, dass es zu einem signifikanten Anstieg der subjektiv empfundenen Religiosität bei Muslimen kam.²³³ Dieser Bedeutungsgewinn des Religiösen im Subjektbildungsprozess wird auch von anderen Studien gestützt, die die Auswirkungen des Integrationsdiskurses auf die Identität der darin befassten Akteure untersucht.²³⁴ Das Problem besteht hier darin, dass Integrationsprozesse vor allem durch Bildung und Sprache gestaltet werden können. Prob-

²³¹ Vgl. Löffler, Thesenpapier für die Anhörung am 11.11.2011, S. 3.

²³² Ceylan, Stenografischer Bericht EKM/18/20, 11.11.2011; S. 4.

²³³ Ceylan führt aus, dass sich vor den Anschlägen ca. 50 % als *religiös* oder *stark religiös* beschrieben, während es nach den Anschlägen 75 % waren.

²³⁴ Spielhaus, Riem (2011): Wer ist hier Muslim? Die Entwicklung eines islamischen Bewusstseins in Deutschland zwischen Selbstidentifikation und Fremdzuschreibung; Ergon Verlag: Würzburg.

leme in diesen Bereichen mit Religion zu überlagern heißt, sie unkenntlich und damit auch unlösbar zu machen.²³⁵ Dieser aufgeladene Religionsdiskurs wird zum Teil als Zeichen einer Krise gesehen, die aus dem Erodieren der klassischen Bindung an religiöse Gemeinschaften resultiert.²³⁶ Paradoxerweise entsteht also mit der Erosion religiöser Bindungen eine „neue Aufmerksamkeit“ für das Religiöse.

Bei der Debatte um Religion und Religiosität sollte beachtet werden, dass Religiosität kein Integrationshemmnis ist und Religion nicht per se ein Hemmnis für Integration und Bildungsbeteiligung darstellt. Es muss immer unterschieden werden zwischen Religiosität und religiöser Folie, auf der argumentiert wird. Argumentation auf der religiösen Folie bedeutet, sich auf einer anderen Ebene zu bewegen: Die Religion wird als Grund genannt, obwohl eigentlich andere Gründe vorliegen. So verwenden viele Menschen aus Unkenntnis religiöse Begründungen für Verhaltensweisen, die traditionelle, kulturelle oder gar politische Ursachen haben.²³⁷ Deshalb muss in der öffentlichen Debatte darauf geachtet werden, dass der Grund für Probleme oder Konflikte nicht in der Zugehörigkeit zum Islam gesucht wird, obwohl es andere, plausible Erklärungsmöglichkeiten gibt. Hinzu kommt, dass nicht jeder Zuwanderer aus islamisch geprägten Ländern ein Muslim ist oder als solcher wahrgenommen werden will. Pauschalierungen sollten daher vermieden werden.

9.2.2 Muslime in Deutschland

Die Präsenz des Islam in Deutschland ist, wie in anderen europäischen Einwanderungsstaaten, eine Folge der Arbeitsmigration. Die Studie „Muslimisches Leben in Deutschland“ des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (2009) kommt zu folgenden zentralen Ergebnissen:

- **Mehr Muslime als angenommen:** In Deutschland leben zwischen 3,8 und 4,3 Millionen Muslime. Rund die Hälfte der in Deutschland lebenden Muslime mit Migrationshintergrund aus den berücksichtigten Herkunftsländern sind bereits deutsche Staatsangehörige.
- **Defizite bei der strukturellen Integration:** Die Studie macht deutlich, dass Probleme bei der strukturellen Integration, u. a. mit Blick auf Schulabschlüsse oder Erwerbstätigkeit, bestehen. Hierbei zeigt sich, dass Menschen mit türkischem Migrationshintergrund nicht nur im Vergleich zu Menschen mit südeuropäischem Migrationshintergrund und zu Aussiedlern, sondern auch im Vergleich zu Menschen mit Migrationshintergrund aus anderen muslimischen Herkunftsländern beim Indikator Schulbildung relativ schlecht abschneiden. Dies erklärt sich vor allem durch extrem niedrige Werte bei türkischen Frauen der ersten Zuwanderergeneration.
- **Bildungsaufstieg bei den nachfolgenden Generationen:** Differenziert man nach erster und zweiter Zuwanderergeneration, zeigt sich bei allen Herkunftsgruppen, dass die Angehörigen der zweiten Generation deutlich häufiger als ihre Elterngeneration das deutsche Schulsystem mit einem Schulabschluss verlassen. Dies gilt insbesondere für weibliche Muslime. Hier lässt sich ein Bildungsaufstieg erkennen. Trotz

²³⁵ Vgl. Ceylan, Stenografischer Bericht EKM/18/20 vom 11.11.2011; S. 9.

²³⁶ Löffler, Stenografischer Bericht EKM/18/20 vom 11.11.2011; S. 55.

²³⁷ Vgl. Toprak, Stenografischer Bericht EKM/18/12 vom 28.01.2011, S. 24.

dieses generell feststellbaren Bildungsaufstiegs weisen die relativ hohe Quote an Schulabgängern ohne Abschluss und der vergleichsweise niedrige Anteil an Abiturienten auf weiter bestehende Bildungsdefizite hin.

- **Die soziale Integration ist besser als vielfach angenommen:** Mehr als die Hälfte der Muslime über 16 Jahre sind Mitglied in einem deutschen Verein, nur 4 % sind ausschließlich Mitglied in einem herkunftslandbezogenen Verein. Die überwiegende Mehrheit muslimischer Mädchen und Jungen nimmt am gemischtgeschlechtlichen Sport- und Schwimmunterricht teil. Insgesamt bleiben jedoch 7 % der muslimischen Mädchen einem angebotenen gemischtgeschlechtlichen Schwimmunterricht fern und 10 % nehmen nicht an Klassenfahrten teil. Hier bleibt die Integrationspolitik gefordert.
- **Geringer Organisationsgrad der Muslime:** Nur ca. 20 % der Muslime sind in religiösen Vereinen und Gemeinden organisiert. Weniger als 25 % der Muslime fühlen sich ohne Einschränkung von den in der Deutschen Islam Konferenz präsenten islamischen Verbänden vertreten.
- **Wunsch nach islamischem Religionsunterricht unter Muslimen sehr weit verbreitet:** 76 % der Muslime bzw. 84 % der Sunniten sprechen sich für die Einführung von islamischem Religionsunterricht an öffentlichen Schulen aus.

9.2.3 Religiöse Strukturen des Islam in Deutschland

Der Islam ist mit ca. 4,3 Millionen Gläubigen mittlerweile ein Teil von Deutschland. Der Islam wird in Deutschland durch Gemeindegründungen vermittelt und hat über die unterschiedlichen Informationskanäle Eingang in die Gesellschaft gefunden.

Religiosität bildet sich ebenso wie andere kulturelle Prägungen schon früh heraus. Dabei spielen drei Sozialisationsorte eine besondere Rolle. Die Familie fungiert als der zentrale Ort der primären Sozialisation. Ihr kommt deswegen eine besondere Bedeutung zu, wenn es darum geht, Menschen zur Anerkennung des Anderen im eigenen Glauben zu erziehen. Daneben sind die Kirche/die Moschee/die Synagoge etc. (angesichts der realen Konzentration der Debatte auf den Islam wird im Folgenden nur noch von Moschee die Rede sein) und die Schule die beiden weiteren Orte, die das Verständnis und das Wissen über die eigene Religion und andere Weltansichten bestimmen. Gerade weil Religion im Integrationsdiskurs lange Zeit kaum eine Rolle gespielt hat und Integration allgemein ein vernachlässigtes gesellschaftspolitisches Thema war, sind Moscheen besonders wichtig. Hier haben sich viele Migrantinnen und Migranten muslimischen Glaubens oder muslimischer Prägung organisiert und zugleich haben sich Moscheen daher an den Orten gebildet, in denen eine hohe Akkumulation sozialer Probleme festzustellen ist. Den Moscheen kommt in der Folge eine hohe Bedeutung in der Religionsvermittlung zu.²³⁸ Grundsätzlich haben Moscheen auch keine desintegrierende Wirkung. Vielmehr zeichnet sich gerade bei denjenigen ein hoher Integrationsgrad ab, die sowohl in Moscheevereinen lose verankert als auch in anderen Kontexten

²³⁸ Ceylan, Stenografischer Bericht EKM/18/20 vom 11.11.2011; S. 5.

aktiv sind. Ihr Aktionsradius ist wesentlich weiter und dadurch steigt das soziale Kapital, das sich auch in ökonomischen Teilhabemöglichkeiten niederschlagen kann.²³⁹

Aber nicht nur die Entstehungszusammenhänge von Religiosität sind vielfältig, sondern auch die Wirkungen. So lässt sich feststellen, dass sich Religiosität unterschiedlich ausprägt. Sie kann von einigen eher substanziell und von anderen eher funktional begriffen werden, ohne dass man die eine Gruppe gegenüber der anderen als religiöser beschreiben könnte.²⁴⁰

Familie

Die teilweise im religiösen Kontext zu beobachtenden Phänomene wie Zwangsverheiratung und die Existenz patriarchalischer Strukturen haben im Grunde genommen nichts mit dem Islam zu tun,²⁴¹ auch wenn die Akteure ihr Handeln religiös zu untermauern suchen. Sie sind weder religiös motiviert noch begründbar.²⁴² Dennoch spielen in manchen Familien kulturelle Traditionen eine große Rolle. Zum Teil können diese sehr konservativ ausgerichtet sein, was z. B. im Schulalltag zu Konflikten führen kann. Wichtig ist daher, dass die Familien in ihrer wichtigen Bedeutung als der Ort primärer Sozialisation wahrgenommen werden. Dazu bedarf es eines kooperativen Verhältnisses staatlicher Einrichtungen zu ihnen, die sie gegebenenfalls sozial und beraterisch unterstützen.

Moschee

Es kann festgestellt werden, „dass etwa 2.000 Imame in Deutschland arbeiten, wohnen und predigen, von denen 90 % aus dem Ausland kommen und über 70 % türkeistämmig sind.“²⁴³ Die Imame lassen sich grob in vier Typen unterscheiden. Die ersten drei sind traditionell-konservative Imame, intellektuell-offensive und traditionell-defensive Imame. Die letzte Gruppe bilden die sogenannten Salafisten bzw. Neo-Salafisten.²⁴⁴

Insbesondere letztere geben Anlass zu integrations- und gegebenenfalls sicherheitspolitischen Befürchtungen, was jedoch strikt zu trennen ist. Denn Salafisten lehnen Integration entweder offen ab oder rufen aktiv gegen die deutsche Gesellschaftsordnung auf. Dort, wo Integrationsbemühungen in diesem Bereich scheitern, wird aus einer Integrationsaufgabe ein sicherheitspolitisches Problem, das der Beachtung durch staatliche Organe bedarf.²⁴⁵ Bei den übrigen drei Kategorien stellen sich andere Herausforderungen. Die Ausbildung der Imame im Ausland ist ein großes Hindernis für ihre Arbeit in den deutschen Gemeinden. Sprachkenntnisse fehlen oft und seelsorgerische Aufgaben können insbesondere bei jugendlichen Muslimen kaum umgesetzt werden. Eine Ausbildung von Imamen in Deutschland ist wünschenswert, um neben religiösen Kompetenzen und des Predigens in deutscher Sprache ins-

²³⁹ Ebenda, S. 11, 25.

²⁴⁰ Ebenda, S. 19.

²⁴¹ Ebenda, S. 15, 17. Zwangsverheiratung ist in Deutschland mittlerweile ein Straftatbestand. Dies ist ein klares Signal unserer Wertordnung.

²⁴² Ebenda, S. 17.

²⁴³ Ebenda, S. 5.

²⁴⁴ Ebenda, S. 6.

traditionell-konservative: Predigen einen traditionalistischen Islam mit konservativen Gesellschaftsvorstellungen.

intellektuell-offensive: Predigen einen rationalen Zugang zum Islam, der sich an die gesellschaftlichen Gegebenheiten anpasst.

Traditionell-defensive Imame: Predigen einen traditionellen Islam, der von Muslimen fordert, sich primär um ihre Religionen Angelegenheiten zu kümmern und sich gesellschaftspolitisch eher herauszuhalten.

Salafisten: Beanspruchen einen Islam wie zur Zeit der Offenbarung an Muhammad. Predigen in der Regel einen rückwärtsgewandten Islam, mit eindeutig nicht verfassungskonformen Inhalten, wie Körperstrafe, Todesstrafe. Angestrebt wird eine Islamisierung der ganzen Gesellschaft.

²⁴⁵ Ceylan verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass es an empirischen Studien mangelt. Mittlerweile liegt eine Studie des BMI vor: Bundesministerium des Innern (2012): Lebenswelten junger Muslime in Deutschland; Abschlussbericht von W. Frindte, K. Boehnke, H. Kreikenbom, W. Wagner. Vgl. hierzu auch Kapitel 11.7, in dem diese Studie behandelt wird.

besondere die Lebensrealität der Muslime in Deutschland zu kennen und in der seelsorgerischen Arbeit berücksichtigen zu können.

Schule

An deutschen Schulen gibt es ca. 740.000 bis 900.000 muslimische Schülerinnen und Schüler. Eine islamische Religionspädagogik an deutschen Schulen wird als wichtig eingeschätzt, um jungen Leuten Freiräume zu verschaffen, damit sie ihre Religion wissenschaftlich-rational reflektieren können.²⁴⁶ Es geht darum, sie inhaltlich zu stärken und so die Grundlagen religiöser Mündigkeit herzustellen.²⁴⁷ Der bekenntnisorientierte Islamunterricht hätte in vielen Bereichen Signalwirkung und auch im praktischen Leben eine große Bedeutung, insbesondere für die Integration.²⁴⁸

So sehr die politischen Entscheider an der Praxis und der möglichen Ausgestaltung solcher Integrationsprozesse in Familien, religiösen Einrichtungen und der Schule interessiert sind, so dürfen Soziales und Kulturelles nicht auf Religion reduziert werden, umgekehrt genauso wenig. Denn „Religionen haben [sozio]kulturelle Voraussetzungen und kulturelle Wirkungen. Aber eine bestimmte Religion geht weder in ihren erschlossenen Bedingungen restlos auf noch in ihren behaupteten Folgen.“²⁴⁹ Stets handelt es sich um ein Wechselspiel von Werten, sozialen Lagen und individuellen bzw. gesellschaftlichen Strategien des Umgangs mit ihnen.

9.2.4 Islamische Religionspädagogik

In Deutschland gehen 740.000 bis 900.000 muslimische Schülerinnen und Schüler zur Schule. Eine islamische Religionspädagogik ist für sie wichtig, um ihre Religion reflektieren zu können.²⁵⁰ 76% der Muslime sprechen sich deshalb für die Einführung von islamischem Religionsunterricht an öffentlichen Schulen aus. Neben der Reflexion ist es für die Kinder und Jugendlichen wichtig, ihre Religion mit deutscher Terminologie beschreiben zu können. Für viele Kinder und Jugendliche herrscht eine Sprachlosigkeit vor. Sie können bestimmte religiöse Phänomene in ihrer Muttersprache ausdrücken, aber eben nicht auf Deutsch. Ein islamischer Religionsunterricht, der selbstverständlich auf Deutsch gehalten wird, kann dieses Manko beheben.²⁵¹

Islamischer Religionsunterricht kann auch eine Art schulischer struktureller Integration sein. Für muslimische Kinder und Jugendliche wird eine vorher bestehende Lücke geschlossen, indem sie ihren eigenen Religionsunterricht haben und nicht mehr ein „Ersatzfach“ besuchen müssen. Zudem sind Schulen an sich schon ein Ort der Integration, an dem der interkulturelle und interreligiöse Dialog hergestellt und gefördert werden soll.²⁵²

Ein islamischer Religionsunterricht kann auch in der Öffentlichkeit für mehr Transparenz sorgen bezüglich der religiösen Inhalte und der Unterrichtsziele. Durch eine breite Öffnung

²⁴⁶ Vgl. Ceylan, Stenografischer Bericht EKM 18/20 vom 11.11.2011.

²⁴⁷ Vgl. Kaddor, Stenografischer Bericht EKM 18/20 vom 11.11.2011.

²⁴⁸ Ebenda, S. 31.

²⁴⁹ Bahnners, Stenografischer Bericht EKM/18/20 vom 11.11.2011, S. 47.

²⁵⁰ Vgl. Ceylan, Stenografischer Bericht EKM/18/20 vom 11.11.2011, S. 8.

²⁵¹ Vgl. Kaddor, Stenografischer Bericht EKM/18/20, 11.11.2011, S. 38.

²⁵² Vgl. Ebenda, S.39.

können Vorurteile und historische Verfälschungen entkräftet werden. Weiterhin kann ein islamischer Religionsunterricht einen Beitrag gegen fundamentalistische Strömungen leisten. Kinder und Jugendliche werden durch diesen Unterricht zu mündigen, selbstbewussten, kritischen und wissenden Muslimen, die Gelerntes auch hinterfragen können.²⁵³

Das Ermöglichen der Integration durch die Erziehung zur Dialogbereitschaft und Dialogfähigkeit ist ein weiterer Aspekt, der durch den islamischen Religionsunterricht gefördert werden kann. Muslimische Lehrkräfte, die in Deutschland sozialisiert und ausgebildet worden sind, werden auch weitere wichtige Funktionen erfüllen, z. B. als Mediatoren in Konflikten auftreten oder als Ansprechpartner/innen für andere Lehrkräfte zur Verfügung stehen, wenn es um Fragen mit Religionsbezug geht.²⁵⁴

Islamischer Religionsunterricht hat ebenso wie andere gesellschaftswissenschaftlich orientierte Schulfächer einen positiven Effekt auf die Entwicklung von jungen Menschen zu mündigen, kritischen Bürger/innen, die gelerntes Wissen ebenso wie hergebrachte Traditionen hinterfragen und auf ihre eigene Lebenswelt beziehen lernen.

Trotz all dieser zugeschriebenen Eigenschaften darf jedoch eines nicht aus dem Blick geraten: Es darf nicht das Ziel von islamischem Religionsunterricht sein, ein „verbrämter Staatsbürgerkundeunterricht“ zu werden, der nur an kurzfristigen Integrationseffekten gemessen wird. Deshalb sollte er auch nicht mit Erwartungen überfrachtet werden.²⁵⁵

Der Wissenschaftsrat hat im Jahr 2010 empfohlen, an zwei bis drei deutschen Universitäten Institute für islamische Theologie zu etablieren, um Religionslehrer/innen ausbilden zu können, um zu vermeiden, dass Imame aus dem Ausland entsandt werden, und um eine islamische Theologie im europäischen Kontext aufzubauen.²⁵⁶ Die Bundesregierung hat mit einer Anschubfinanzierung dafür Sorge getragen, dass für fünf Jahre Zentren für islamische Theologie an den vier Standorten Münster/Osnabrück, Tübingen, Frankfurt/Gießen und Nürnberg-Erlangen mit rund 20 Millionen € eingerichtet und unterstützt werden. Zur Etablierung der Zentren für islamische Theologien ist eine finanzielle Unterstützung der Hochschulen über die fünf Jahre hinaus durch die Landesregierung notwendig.

Bei der Frage der Einführung eines bekenntnisorientierten islamischen Religionsunterrichts an öffentlichen Schulen in Deutschland müssen die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen beachtet werden. Die Inhalte des Unterrichts dürfen nicht vom Staat vorgegeben werden, sondern sollen von der entsprechenden Religionsgemeinschaft erarbeitet werden. Für die Prüfung, ob eine Organisation die Voraussetzung einer Religionsgemeinschaft im Sinne von Art. 7 Abs. 3 GG erfüllt, sind die Länder zuständig. Vor dem Hintergrund der Vielfalt der religiösen Prägungen und Herkünfte der Schülerinnen und Schüler ist es das Ziel des konfessionellen Religionsunterrichts, als ordentliches Lehrfach für öffentliche Schulen insgesamt einen wichtigen Beitrag zur religiösen Bildung und zur Herausbildung eines ethischen Bewusstseins von Schülerinnen und Schülern zu leisten.

Um dem Wunsch der Muslime nach einem Religionsunterricht nachzukommen, haben sich in den Ländern unterschiedliche Modelle entwickelt, die als Projektversuche auf unterschiedliche Weise versuchen, die Voraussetzung einer Religionsgemeinschaft zu umge-

²⁵³ Vgl. Kaymakci, Stenografischer Bericht EKM/18/20 vom 11.11.2011, S. 31.

²⁵⁴ Vgl. Kaymakci, Stenografischer Bericht EKM/18/20 vom 11.11.2011, S. 31.

²⁵⁵ Bahners, Stenografischer Bericht der EKM 18/20, S. 51

²⁵⁶ Vgl. Ceylan, Stenografischer Bericht EKM/18/20 vom 11.11.2011, S. 8.

hen.²⁵⁷ Hessen hat sich klar gegen ein islamkundliches Modell und für eine verfassungsgemäße Einführung bekenntnisorientierten islamischen Religionsunterrichts ausgesprochen. Nach intensiven Arbeiten an der Erfüllung der Voraussetzungen des Grundgesetzes bzw. der Hessischen Verfassung durch zwei islamische Religionsgemeinschaften (DITIB Landesverband Hessen e. V. und Ahmadiyya Muslim Jamaat in der Bundesrepublik Deutschland e. V.) und umfangreichen Prüfungen konnten Genehmigungen für die Einrichtung von zwei bekenntnisorientierten islamischen Religionsunterrichten erteilt werden, die nun schrittweise an hessischen Schulen eingeführt werden.

Sondervotum der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Die Fraktion teilt die Bewertung an dieser Stelle nicht. Sie ist der Auffassung, dass in Hessen bereits seit Langem ein islamkundliches Angebot als Übergangsmodell hätte eingeführt und schrittweise ausgebaut werden können. Die Modellversuche in anderen Bundesländern haben den Vorteil, dass muslimische Schülerinnen und Schüler teilweise seit einem Jahrzehnt einen islamkundlichen Unterricht auf Deutsch erhalten haben, während in Hessen eine ganze Schulgeneration muslimischer Schüler die Schule verlassen wird, ohne über ihre Religion unterrichtet worden zu sein.

Exkurs: Islamischer Religionsunterricht in Hessen

Mittlerweile ist bekannt, dass DITIB Landesverband Hessen e. V. und Ahmadiyya Muslim Jamaat in der Bundesrepublik Deutschland e. V. die Voraussetzungen erfüllen, um als Ansprechpartner eines bekenntnisorientierten Religionsunterrichts zu fungieren. Im Schuljahr 2013/2014 wird der bekenntnisorientierte Religionsunterricht erstmals erteilt werden. An zunächst bis zu 27 Grundschulen in Hessen wird in Klasse 1 ein erstes entsprechendes Unterrichtsangebot aufgebaut.

Ergebnis der verfassungsrechtlichen Prüfung: Der bekenntnisorientierte Religionsunterricht an öffentlichen Schulen ist seinem Wesen nach eine staatliche Veranstaltung wie jedes andere Unterrichtsfach auch. Er wird als ordentliches Lehrfach in staatlicher Verantwortung, d. h. nach staatlichen Curricula, in deutscher Sprache und grundsätzlich durch staatliche Lehrkräfte erteilt. Er darf nicht den Erziehungszielen des Staates und unserer Verfassung widersprechen. Die verfassungsmäßige Funktion der als Kooperationspartner mitwirkenden Religionsgemeinschaften besteht darin, auf die Übereinstimmung des Unterrichts – der Unterrichtsinhalte und des Lehrpersonals – mit ihren bekenntnismäßigen Grundsätzen zu achten. Der bekenntnisorientierte Religionsunterricht unterliegt zudem der staatlichen Schulaufsicht.

Nach eingehender und sorgfältiger Prüfung ist das Hessische Kultusministerium zu dem Ergebnis gelangt, dass sowohl DITIB Hessen als auch die Ahmadiyya Gemeinde die Voraussetzungen nach Art. 7 Abs. 3 GG vollständig erfüllen. Beide haben daher einen Anspruch auf Einrichtung eines Religionsunterrichts für ihr jeweiliges Bekenntnis. Damit hat

²⁵⁷ Näheres zu den Modellen der einzelnen Länder: in Michael Kiefer, Akutelle Entwicklungen in den Ländern: Art und Umfang der bestehenden Angebote, Unterschiede, Perspektiven, in: Dokumentation der Tagung der Deutschen Islam Konferenz zum Thema „Islamischer Religionsunterricht in Deutschland. Perspektiven und Herausforderungen. 13. Bis 14. Februar 2011, S. 63-70.

die Hessische Landesregierung eine verfassungsrechtlich tragfähige Lösung für die Erteilung bekenntnisorientierten (islamischen) Religionsunterrichts gefunden.

Quelle: http://verwaltung.hessen.de/irj/HMdJ_Internet

9.2.5 Religion im Integrationsprozess und interreligiöser Dialog

Religion und Kultur haben für Menschen mit eigener Migrationserfahrung oftmals einen hohen Stellenwert; gerade in der Diasporasituation besitzen sie einen höheren Stellenwert als in den Herkunftsländern. In der Fremde bieten Religion und Herkunftskultur ein Zugehörigkeitsgefühl und eine emotionale Heimat. Dieser Prozess bedeutet nicht unbedingt eine Abkapselung von der Mehrheitsgesellschaft, sondern bietet einen Halt. Er ist auch nicht zu verwechseln mit Abkapselungstendenzen religiöser Fundamentalisten. Die zu beobachtenden Tendenzen zur Desintegration sind durch sozioökonomische Faktoren und ein ablehnendes Verhalten der Mehrheitsgesellschaft bedingt.²⁵⁸

Die Verwirklichung kultureller Identität findet in der Anerkennung der Rechtsordnung ihre Grenzen. Die Akzeptanz des staatlichen Gewaltmonopols und die Absage an jede Form der Selbstjustiz bilden dabei den Kern. Das gilt auch dann, wenn eine Handlung nach religiösem oder kulturellem Verständnis als Verbrechen betrachtet wird. Der Wille zur Rechtsbefolgung ist dafür eine wesentliche Voraussetzung. Er hängt u. a. ab von den kulturellen Kontexten, aus denen die Menschen stammen, und den Normen und Werten, die sie verinnerlicht haben. Diese können die Rechtstreue zumindest erschweren. Hier kommen den Schulen (mit jeweils unterschiedlich betroffenen Fächern) sowie den Orientierungskursen (als Teil der Integrationskurse) große Bedeutung zu. Das gilt für die dort behandelten Themen deutsche Rechtsordnung, Geschichte und Kultur, Rechte und Pflichten in Deutschland, Formen des Zusammenlebens in der Gesellschaft sowie Werte, die in Deutschland wichtig sind, z. B. Religionsfreiheit, Toleranz und Gleichberechtigung.²⁵⁹

Sondervotum der Fraktion DIE LINKE

Einen kulturell vorgeprägten „Willen zur Rechtsbefolgung“ anzunehmen, ist irreführend. Zweifellos gibt es kulturell unterschiedliche Zugangsweisen zu und Umgangsweisen mit Rechtssystemen. Kulturen begehen jedoch keine Straftaten, sondern Menschen in konkreten (und in der Regel sehr komplexen) Konfliktsituationen. Auch wenn diese Taten von den Täter/innen nachträglich kulturell begründet werden, ergibt sich aus individuellen Deutungsmustern kein legitimer Schluss auf eine angenommene Kultur als solche. Die meisten Taten, die kulturell oder religiös codiert werden, wie z. B. die gern zitierten 'Ehrenmorde', sind auch in den islamischen Ländern Straftaten und gesellschaftlich ebenso geächtet wie in Deutschland. Für solche Straftaten 'kulturell verinnerlichte Werte und Normen' heranzuziehen, kulturalisiert einen Straftatbestand und sucht einseitig nach kollektivistischen Erklärungen.

²⁵⁸ Vgl. Kaymakci, Stenografischer Bericht EKM/18/20 vom 11.11.2011, S. 28.

²⁵⁹ Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge,

<http://www.bamf.de/DE/Willkommen/DeutschLernen/Integrationskurse/InhaltAblauf/inhaltablauf-node.html>

Angesichts der geringen Anzahl solcher Fälle besteht zudem gar kein Anlass zur Dramatisierung des Problems. Es gibt keine Anzeichen dafür, dass sich auch nur in Ansätzen relevante Milieus mit einem parallelen Rechtssystem und einer eigenen Rechtsprechung herausgebildet haben (vgl. Schiffauer, Werner (2011): Parallelgesellschaften. Wie viel Wertekonsens braucht unsere Gesellschaft? Für eine kluge Politik der Differenz. Bielefeld: transcript. 45-8).

Interkulturelle und interreligiöse Dialogprozesse

Der Integrationsprozess ist eine Garantie für die rechtliche und soziale Absicherung einer vielfältigen individuellen Lebensgestaltung. Er schließt beides ein – Anpassung und Differenz. Insofern bedeutet die grundsätzliche Ambivalenz von Integrationsprozessen keinen Widerspruch, sondern beschreibt das Spannungsverhältnis von Vergesellschaftung und Individualisierung, von gesellschaftlicher Bindung und kultureller Freiheit. „Der Prozess der Integration spielt sich immer zwischen den beiden Polen Identifikation und Opposition ab.“²⁶⁰ Andererseits resultieren aus dieser Ambivalenz Fragen nach der Vereinbarkeit unterschiedlicher kultureller Identitäten und allgemeiner Normen, die in den konkreten Integrationsprozessen gelöst werden müssen. Interkulturelle und interreligiöse Dialoge sind solche Prozesse.

In Deutschland gibt es zahlreiche Initiativen des interreligiösen Dialoges. Eine Vielzahl von ihnen beschäftigt sich mit dem Islam, oft in der Verbindung und dem Vergleich zum Christentum. Ihre Zahl wird gegenwärtig auf mindestens 270 geschätzt.²⁶¹ Auslöser für viele dieser Initiativen waren die Terroranschläge von 2001 in den USA.

Die Themen solcher Dialoginitiativen reichen von Fragen zu islamischen Bekleidungsvorschriften über die Einführung eines islamischen Religionsunterrichts bis hin zum theologischen Austausch und spiritueller Selbsterfahrung. Islamforen²⁶², kirchliche und muslimische Handreichungen für die Praxis²⁶³ und zahlreiche lokale Dialogprozesse haben einen Beitrag zur Versachlichung der zum Teil von Vorurteilen und Ängsten belasteten Debatte beigetragen.

Wichtig für die Effizienz solcher Prozesse ist es, dass sie von den Dialogpartnern selbst initiiert werden. Dabei müssen bestimmte Spielregeln eingehalten werden. Das heißt, man muss sich auf ein gemeinsames Ziel einigen und die Regeln des Umgangs miteinander bestimmen. „Insbesondere muss er auf die Suche nach Gemeinsamkeiten und den Respekt vor Unterschieden ausgerichtet sein.“²⁶⁴ Ein gutes Beispiel dafür ist der Rat der Religionen, der sich in Frankfurt am Main gebildet hat und auch anderen Orts in ähnlichen Konstellationen

²⁶⁰ Ceylan, Stenografischer Bericht EKM/18/20 vom 11.11.2011; S. 25.

²⁶¹ Klinkhammer, Gritt; Frese, Hans-Ludwig; Satilmis, Ayla; Seibert, Tina (2011): Interreligiöse und interkulturelle Dialoge mit MuslimInnen in Deutschland; Universität Bremen, S. 22.

²⁶² Vgl. <http://www.interkultureller-rat.de/projekte/deutsches-islamforum-und-islamforen-in-den-laendern/>

²⁶³ Zu kirchlichen Handreichungen vgl.: Borrmans, Maurice, hrsg. (1985): Weg zum christlich-islamischen Dialog; CIBEDO, Frankfurt; Deutsche Bischofskonferenz (2008): Leitlinien für das Gebet bei Treffen von Christen, Juden und Muslimen; Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn; Evangelische Kirche im Rheinland (1998): Christen und Muslime nebeneinander vor dem einen Gott – Zur Frage des gemeinsamen Gebets. Eine Orientierungshilfe; Presseverband der Evangelischen Kirche in Rheinland, Düsseldorf; Kirchenamt der EKD, hrsg. (2006): Klarheit und gute Nachbarschaft. Christen und Muslime in Deutschland; EKD-Texte 86; Kirchenamt der EKD, Hannover; abrufbar: http://www.ekd.de/download/ekd_texte_86.pdf.

Zu muslimischen Reaktion auf die Handreichung des Kirchenamtes der EKD: 2006 siehe: <http://islam.de/8443.php>. Türkisch Islamische Union der Anstalt für Religion e.V.: 2008, abrufbar: http://www.ditib.de/media/File/Ditib_handreichung.pdf.

²⁶⁴ Kaymakci, Stenografischer Bericht EKM/18/20 vom 11.11.2011, S. 29.

existiert.²⁶⁵ Hier, in der Zivilgesellschaft, ist der Dialog am besten aufgehoben.²⁶⁶ Allerdings ist zu beachten, dass der interreligiöse Dialog zum eigentlichen Dialog innerhalb der Religionen selbst hinzutritt. Denn Religionen führen seit jeher einen internen Dialog, der Voraussetzung für die Auseinandersetzung mit anderen Religionen ist und von diesen wiederum neu angefacht werden kann.²⁶⁷ Nur wer im Eigenen das Prinzip der Offenheit pflegt, wird dies also auch im Umgang mit anderen anwenden.

Selbstverständlich verlaufen nicht alle dialogischen Prozesse nach einem idealtypischen Schema. Eine Analyse der gegenwärtigen Dialogpraxis kommt zu dem Schluss, dass sich vier Idealtypen unterscheiden lassen.²⁶⁸ Dazu zählt die Sensibilisierung, in der es darum geht, grundlegendes Wissen bspw. in moderierten Informationsveranstaltungen oder am „Tag der offenen Moschee“ zu vermitteln. Eine weitere Form besteht im kooperativen Problemlösungsverhalten, in dem vor allem angestrebt wird, „Problemlagen bezüglich der Integration zu diskutieren und konkrete Maßnahmen zur gesellschaftlichen Partizipation zu planen.“²⁶⁹ Davon unterscheidet sich das Empowerment, bei dem es hauptsächlich um die gegenseitige Bestärkung in der eigenen Spiritualität gegenüber Konfessionalität oder der säkularen Gesellschaft geht. Auch feministische Anliegen gegenüber patriarchaler Macht in religiösen Gemeinschaften können hier thematisiert werden. Und schließlich dienen die Dialoge auch theologischen Debatten, in denen an der je eigenen Tradition deutlich gemacht wird, „dass und warum sich das interreligiöse Gespräch und das friedliche Miteinander für die Religionsangehörigen empfiehlt.“ Die religiöse Auseinandersetzung ist also nur ein Teil von vielen Aspekten im interreligiösen Dialog. Diese Vermischung ist symptomatisch für die Ambivalenz der Integrationsdebatte.

Festzuhalten bleibt daher, dass der interkulturelle und interreligiöse Dialog dazu beitragen kann, zwischen verschiedenen Gruppen Brücken zu bauen. Aber er kann auch durch allzu starke Fokussierung auf Religion und Religiosität und durch Kulturalisierung von bestimmten Gruppen dazu beitragen, Grenzen zu verfestigen.²⁷⁰ Nicht selten spielen dabei Ängste eine vorherrschende Rolle. Ängste vor Ausgrenzung stehen Ängsten vor Überfremdung gegenüber. Beide müssen überwunden werden.

Sondervotum der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Die Fraktion BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN teilt die Schwerpunktsetzung auf die muslimische Familie in diesem Kapitel nicht. Die Auswirkung von christlichen Kulturen und Religionen auf den Integrationsprozess wird nicht im gleichen Maße betrachtet, obwohl der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund, die römisch-katholisch sind, höher ist als der Anteil der muslimischen Migranten. Die Gewichtung auf Muslime erachten wir als unverhältnismäßig, weil ein Zerrbild entsteht, und den Ansatz in der Bewertung als zu defizitär.

²⁶⁵ Vgl. ebenda.

²⁶⁶ Löffler, Roland, Stenografischer Bericht EKM/18/20, 11.11.2011; S. 58.

²⁶⁷ Bahners, Patrick, Stenografischer Bericht EKM/18/20, 11.11.2011; S. 48.

²⁶⁸ Klinkhammer, Gritt; Frese, Hans-Ludwig; Satilmis, Ayla; Seibert, Tina (2011): Interreligiöse und interkulturelle Dialoge mit MuslimInnen in Deutschland; Universität Bremen, S. 22-28.

²⁶⁹ Ebenda, S. 24.

²⁷⁰ Löffler, Stenografischer Bericht EKM/18/20 vom 11.11.2011; S. 58.

9.3 Handlungsempfehlungen

1. Ziel muss die Integration durch Kultur und Religion mittels Bildung und Fortbildung, aber auch durch die Bewahrung und Respektierung von Heterogenität sein. Darauf aufbauend sehen wir folgende Möglichkeiten, Dialog und Vernetzung im Integrationsprozess vorteilhaft einzusetzen.
2. Es braucht genügend Religionslehrerinnen und -lehrer, um den islamischen Religionsunterricht flächendeckend einführen zu können. Diese müssen angemessen ausgebildet sein, da sie sozusagen als „Gatekeeper“ zwischen religiöser Einstellung und wissenschaftlicher Auseinandersetzung fungieren.
3. Das Ziel sollte darin bestehen, dass überwiegend bereits in Deutschland geborene und sozialisierte Imame in den Moscheen und Moscheevereinen arbeiten und dass sie die Möglichkeit haben, an deutschen Universitäten zu studieren.
4. Durch Verankerung der islamischen Theologie an den Hochschulen und Herausbildung einer wissenschaftlichen Community wird sich langfristig eine islamische Theologie im europäischen Kontext aufbauen. Deshalb ist die Qualifizierung des wissenschaftlichen Nachwuchses unser Ziel: Studierende sollen gefördert werden, wenn sie in islamischer Theologie promoviert werden oder sich habilitieren wollen.
5. Wir müssen weiter dafür sorgen, dass gewaltbereite religiöse Extremisten beobachtet werden und ihnen mit den Mitteln, die der wehrhaften Demokratie zur Verfügung stehen, begegnet wird. Die Beobachtung salafistischer Imame aufgrund der extremistischen Potenziale bleibt eine wichtige Aufgabe. Hierzu soll ein Landeskonzept entwickelt werden, um junge Menschen vor radikalem Islamismus zu schützen. Zur Prävention bedarf es engerer Kooperation mit Eltern, Schulen und Jugendeinrichtungen. Sie müssen durch Beratungsangebote sensibilisiert werden. Aussteigerprogramme für junge Muslime, die ins extremistische Milieu abgerutscht sind, sollen eingerichtet werden.
6. Die Möglichkeiten für muslimische Seelsorge in Krankenhäusern, Gefängnissen und der Bundeswehr sollten verstärkt werden.
7. Hinsichtlich der in Deutschland auszubildenden Imame sollte eine einheitliche Qualität sichergestellt werden. Bei der pädagogischen Kompetenz spielen die deutsche Sprache und die Kenntnis der gesellschaftlichen Verhältnisse eine wesentliche Rolle.
8. Der Ausbau des bekenntnisorientierten islamischen Religionsunterrichts ist Grundrecht der islamischen Religionsgemeinschaften. Gleichzeitig ist es eine verfassungssichere und gebotene Alternative zu „Hinterhof-Koranschulen“ und salafistischen Bewegungen, die sich staatlicher Kontrolle entziehen. Ziel des Islam-Unterrichts sollte es sein, Schüler sprachfähiger zu machen, aber auch, sie inhaltlich im Wissen um ihre Religion zu stärken.
9. Die Arbeit in Initiativen zum interkulturellen und interreligiösen Dialog trägt einen wichtigen Teil zur gesellschaftlichen Befriedung, der politischen und religiösen Bildung, der Vernetzung lokaler Organisationen und nicht zuletzt zum kulturellen

Reichtum Hessens bei. Dieser Dialog gelingt nur in einer Gesellschaft mit einer ausdrücklichen Willkommenskultur und er gelingt nur auf Augenhöhe, ohne dass er von Dritten aufgezwungen wird. Integrative kulturelle Aktivitäten in den einzelnen Kommunen und in der Zivilgesellschaft (wie in Marburg) und die Stärkung der erfolgreichen Modellregionen Integration sollen daher weiterhin aktiv gefördert werden. Ein ständiger Dialog mit den in Hessen bestehenden islamischen Glaubensgemeinschaften ist sicherzustellen.

Zusätzliche Handlungsempfehlungen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:

- Die Integrationsdebatte sollte von der Konzentration auf vermeintliche Integrationsprobleme des Islam entkoppelt werden. Die religiöse Orientierung eines Menschen ist kein Maßstab oder Indikator für die individuelle Integrationsleistung. Die Herausforderung, vor der wir als Gesellschaft stehen, ist, wie die in Deutschland immer größer werdende, muslimische Gemeinschaft mit ihren religiösen Einrichtungen entsprechend unserer Verfassung institutionell etabliert werden kann, um gleichberechtigt mit anderen Religionsgemeinschaften existieren zu können.
- Das Angebot von islamischem Religionsunterricht ist ein entscheidender Schritt im Integrationsprozess. Er ist nicht nur Ausdruck der Akzeptanz, sondern gleichzeitig die Erfüllung eines verfassungsrechtlichen Anspruchs der Musliminnen und Muslime. Wir brauchen daher in Hessen bald ein flächendeckendes schulisches Angebot, auch an weiterführenden Schulen. An hessischen Hochschulen müssen islamische Studien etabliert werden, um Lehrkräfte, Religionspädagogen und Theologen auszubilden.
- Interkultureller und interreligiöser Dialog gelingt nur in einer Gesellschaft mit einer ausdrücklichen Willkommenskultur. Viele Initiativen und Vereine leisten wertvolle Arbeit im kulturellen und interreligiösen Dialog. Diese sollte stärker gewürdigt und gefördert werden.
- Handlungsempfehlung Nr. 5 wird in der jetzigen Form nicht mitgetragen. Alternativvorschlag: Wir müssen weiter dafür sorgen, dass gewaltbereiten Extremisten, wie z. B. Salafisten, mit den demokratischen Mitteln unseres Rechtsstaats begegnet wird. Es soll ein Landeskonzept entwickelt werden um gerade junge Menschen vor religiösem Extremismus zu schützen. Zur Prävention bedarf es engerer Kooperation mit Eltern, Schulen und Jugendeinrichtungen. Sie müssen durch Beratungsangebote sensibilisiert werden. Aussteigerprogramme für junge Muslime, die ins extremistische Milieu abgerutscht sind, sollen eingerichtet werden.

Zusätzliche Handlungsempfehlung der Fraktion DIE LINKE

- Die juristische Anerkennung aller Religionsgemeinschaften, sofern sie dies zur Wahrung ihrer Interessen für nötig erachten, als Religionsgemeinschaften im Sinne des Grundgesetzes ist sinnvoll, um eine eindeutig geregelte Kommunikation zwischen Staat und Religionsgemeinschaften zu gewährleisten. Zudem ist ein verantwortungsvollerer Umgang vonseiten der Politik mit dem Thema Islam

vonnöten. Es darf keine Vermischung von Islam- und Integrationsdiskurs geben. Die ständige Warnung vor den Gefahren des islamistischen Terrorismus entspricht keiner realen Bedrohungslage und dient eher der Erfüllung ordnungspolitischer Wunschträume als einem realen Sicherheitsgewinn der Bevölkerung.

- Es ist ein gemeinsamer verpflichtender Ethikunterricht anzustreben, um einen allgemeinen Austausch über Werte sowie einen gemeinsamen Werteerwerb zu ermöglichen.
- Es sind Möglichkeiten zu finden, um die grundgesetzlich vorgeschriebene Trennung von Staat und Kirche in weiteren Bereichen voranzubringen.

Nicht mitgetragen wird die Handlungsempfehlung Nr. 5.

10. Kriminalität und Prävention

10.1 Einleitung

Dieses Kapitel behandelt den Zusammenhang von Integration(sbereitschaft), sozioökonomischem Status und kriminellem Handeln von Menschen mit Migrationshintergrund.

In der öffentlichen Wahrnehmung und Darstellung besteht ein auffälliger Fokus auf Menschen mit Migrationshintergrund, speziell auch auf Jugendliche, in Bezug auf Kriminalität. Dies steht vorhandenen Integrationsbemühungen nachhaltig im Wege, da tatsächlich eine gesicherte Datenbasis nicht gegeben ist. So gibt das Bundeskriminalamt an, dass die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) nicht den Migrationshintergrund, sondern lediglich die Staatsangehörigkeit erfasse. Ausländerspezifische Delikte können wiederum von deutschen Staatsangehörigen – unabhängig von einem Migrationshintergrund – nicht begangen werden. Gekoppelt mit unterschiedlichem Anzeigeverhalten von Migrantinnen und Migranten sowie der Einstufung der PKS als reine Fallzahlenstatistik führt all dies zu einer Überbewertung der Kriminalitätswahrnehmung, bezogen auf Migration.

Bei der Analyse von Kriminalitätsbelastungen im Zusammenhang mit Menschen mit Migrationshintergrund sind des Weiteren besondere Belastungsfaktoren der Bevölkerung mit Migrationshintergrund zu berücksichtigen, die die mediale Wahrnehmung widerlegen. Auf diese wird im Laufe dieses Kapitels näher eingegangen werden. Es muss daher differenziert vorgegangen und im Blick behalten werden, dass es sich um heterogene Gruppen handelt.

Wenn in diesem Kapitel verallgemeinernde Aussagen zu bestimmten Gruppen mit Migrationshintergrund gemacht werden, bedeutet dies selbstverständlich nicht, dass diese Aussagen auf alle Personen mit Migrationshintergrund dieser bestimmten Gruppe zutreffen. Menschen mit Migrationshintergrund sind nicht per se anfälliger für delinquentes Handeln. Im Gegenteil, gerade die erste Generation ist häufig sehr motiviert, sich gesetzestreu zu verhalten, sodass bei ihnen relativ niedrige Deliktbelastungen zu verzeichnen sind.²⁷¹ Bei den nachfolgenden Generationen zeigen sich allerdings teilweise höhere Belastungen.

Im Folgenden geht es darum, die Gründe für höhere Deliktbelastungen herauszuarbeiten, damit präventive Maßnahmen ergriffen werden können. Da vor allem männliche Jugendliche der zweiten und dritten Generation betroffen sind, konzentriert sich die Darstellung vor allem auf diese Gruppe.

10.2 Statistische Daten

Im Hessischen Statistischen Landesamt werden Ergebnisse der Strafverfolgungsstatistik jährlich aufbereitet. In dieser Erhebung werden alle rechtskräftig abgeurteilten Personen nach ausgewählten persönlichen und kriminologischen Merkmalen in Verbindung mit den begangenen Straftaten dargestellt. Es wird nicht nach Migrationshintergrund unterschieden,

²⁷¹ Vgl. Dollinger, Stenografischer Bericht EKM/18/9 vom 29.10.2010, S. 23.

sondern lediglich eine Unterscheidung nach „deutsch“ und „nichtdeutsch“ (wozu auch Staatenlose zählen) vorgenommen.

- Seit 2002 wurden jährlich zwischen 55.500 und 58.500 Personen in Hessen verurteilt, davon waren zwischen 17.500 (Jahr 2002) und 14.200 (2008) Nichtdeutsche.
- Im Jahr 2008 war ein Viertel der Verurteilten nichtdeutsch. Die meisten Straftaten waren Vermögensdelikte (Diebstahl, Unterschlagung, Raub, Erpressung, Betrug) und hatten bei den deutschen Verurteilten einen Anteil von 44 % und bei den Nichtdeutschen einen fast gleichen Anteil von 45 %.
- Besonders hoch war der Anteil der nichtdeutschen Verurteilten
 - mit 92 % bzw. 894 Fällen bei Straftaten nach dem Aufenthaltsgesetz (das liegt in der Straftat begründet; insgesamt, d. h. von Deutschen und Nichtdeutschen, 976 Fälle),
 - mit 49 % bzw. 27 Fällen bei Mord und Totschlag (insgesamt 55 Fälle),
 - mit 39 % bzw. 251 Fällen bei Raub und Erpressung (insgesamt 651 Fälle)
 - sowie mit 33 % bzw. 572 Straftaten bei gefährlicher und schwerer Körperverletzung sowie Körperverletzung mit Todesfolge (insgesamt 1734 Fälle).²⁷²

Nach der Polizeilichen Kriminalstatistik in Hessen nahm die Zahl der ermittelten nichtdeutschen Tatverdächtigen von 50.612 im Jahr 2010 auf 52.810 im Jahr 2011 zu. Diese Zunahme ist hauptsächlich auf die Veränderung bei den ausländerrechtlichen Verstößen zu führen.²⁷³ Dabei handelt es sich vor allem um Verstöße gegen das Aufenthaltsgesetz, das Asylverfahrensgesetz und das Freizügigkeitsgesetz. Solche Verstöße können nur von Nichtdeutschen verübt werden.

In der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS), die jährlich vom Bundeskriminalamt bzw. von den Landeskriminalämtern herausgegeben wird, sind alle polizeilich bekannt gewordenen Verbrechen und Vergehen gemäß Straftatenkatalog registriert. Sie beinhaltet neben den strafbaren bekannt gewordenen Versuchen auch die von der Polizei ermittelten Tatverdächtigen sowie Opfer in ausgewählten Deliktbereichen. Nicht enthalten sind Ordnungswidrigkeiten, politisch motivierte Kriminalität (Staatsschutzdelikte) und Verkehrsdelikte. Von den Tatverdächtigen werden folgende Merkmale erfasst, dementsprechend sind die Daten danach auswertbar: Alter, Geschlecht, deutsch, nichtdeutsch (und ausgewählte Nationalitäten), Aufenthaltsstatus der Nichtdeutschen (legal/illegal; Stationierungsstreitkräfte; Touristen/Durchreisende; Studenten/Schüler; Arbeitnehmer/Gewerbetreibende).

Je nach Delikt werden unterschiedlich große Dunkelfelder angenommen, d. h. Straftaten, die der Polizei nicht bekannt werden. Dadurch wird die Aussagekraft der PKS eingeschränkt.²⁷⁴ Straftaten werden nur durch Anzeige der Polizei bekannt.

Grundsätzlich ist zu beachten, dass es in der PKS bestimmte Verzerrungsmomente gibt, die berücksichtigt werden müssen:

²⁷² Hessisches Statistisches Landesamt, Anmerkungen zum Fragenkatalog betreffend soziokulturelle Lage, Integrationsbereitschaft, Kriminalität von Personen mit Migrationshintergrund.

²⁷³ Polizeiliche Kriminalstatistik Hessen, Jahrbuch 2011, S. 95.

²⁷⁴ Ebenda, S. 7

- Tatverdächtige werden in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) allein auf Basis ihrer Staatsangehörigkeit der Gruppe der Deutschen bzw. der Nichtdeutschen zugewiesen. Es wird weder nach regionalen Kriterien unterschieden, noch werden Menschen mit Migrationshintergrund in der Statistik erfasst.
- Die Bevölkerungsstatistik enthält bestimmte Ausländergruppen nicht, die in der PKS als Tatverdächtige gezählt werden (ausländische Touristen, Angehörige von Stationierungsstreitkräften und sich illegal in Deutschland aufhaltende Personen).
- Zu berücksichtigen ist auch der Anteil ausländerspezifischer Delikte wie Straftaten gegen das Ausländer- und Asylverfahrensgesetz, die in der Regel nicht von Deutschen begangen werden. Rechnet man sie heraus, reduziert sich der Anteil nichtdeutscher Tatverdächtiger an allen Verdächtigen.
- In der PKS sind – insbesondere in den Großstädten – ausländische Tatverdächtige stark überrepräsentiert (das gilt auch dann, wenn Illegale, Stationierungsstreitkräfte, Touristen und Durchreisende herausgerechnet werden).
- Das heißt: Von den der Polizei bekannt gewordenen Straftaten geht ein überdurchschnittlich hoher Anteil auf marginalisierte Zuwanderer zurück. Diese Ergebnisse können durch zahlreiche Faktoren teilweise erklärt werden – wie soziodemografische Faktoren (die ausländische Bevölkerung ist ‚männlicher‘, jünger, lebt häufiger in Großstädten, verfügt häufiger über niedrige Einkommen und niedrige Bildungsabschlüsse).
- Hinzu kommen ein unterschiedlich ausgeprägtes Anzeigeverhalten und polizeiliche Kontrollintensitäten (in einzelnen Milieus, die sich erfolgreich abschotten, ist es für die Polizei besonders schwierig, zu ermitteln).
- Grundsätzlich gilt aber: Die Erklärbarkeit eines Phänomens beseitigt das Phänomen nicht.
- Die Aussagen der PKS werden durch die Dunkelfeldforschung bestätigt. Die zahlreichen Schülerbefragungen des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen (KFN) haben dies in den zurückliegenden Jahren immer wieder gezeigt.

Sondervotum der Fraktion DIE LINKE

Inwiefern die Dunkelfeldstudien die Aussagen der PKS bestätigen können, ist aufgrund methodischer Schwierigkeiten umstritten. In diesem Zusammenhang davon zu sprechen, dass die Erklärbarkeit eines Problems das Problem nicht beseitigt, ist zwar ein markiger Spruch, aber kein Argument. Stellt man Verzerrungen der PKS in Rechnung, existiert das Problem „Ausländerkriminalität“ in der Tat nicht mehr als gesondert zu thematisierendes Phänomen und es besteht bei Ausländer/innen und Menschen mit Migrationshintergrund kein spezifischer Bedarf an Präventionsmaßnahmen. Der Zusammenhang zwischen fehlenden gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten, Sozialisierung in bestimmten Milieus und der Wahrscheinlichkeit, kriminell auffällig zu werden, besteht dann nämlich unterschiedslos bei allen Menschen, die Faktoren Nationalität oder Migrationshintergrund sind dabei unerheblich.

Eine Dunkelfeldstudie soll deshalb im Folgenden näher dargestellt werden.

10.3 Studie „Jugendliche in Deutschland als Opfer und Täter von Gewalt“

Das Kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsen (KFN) führt seit 1998 in vielen Städten und Landkreisen verschiedener Bundesländer Dunkelfelduntersuchungen zur Jugenddelinquenz durch. In Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium des Innern konnte eine repräsentative Befragung durchgeführt werden. In den Jahren 2007 und 2008 wurden dabei 44.610 im Durchschnitt 15-jährige Schülerinnen und Schüler neunter Klassen aller Schulformen aus 61 repräsentativ ausgewählten Landkreisen bzw. kreisfreien Städten befragt.²⁷⁵

Die zentralen Ergebnisse dieser Studie sind:²⁷⁶

1. Für mehr als drei Viertel aller Jugendlichen gehörte Gewalt in den ersten zwölf Monaten vor der Befragung nicht zu ihrem persönlichen Erfahrungsbereich.
2. Zur Entwicklung der Jugendgewalt zeigen die Befunde der Dunkelfeldforschung seit 1998 insgesamt betrachtet eine gleichbleibende bis rückläufige Tendenz.
3. Die überwiegend positiven Trends zur Entwicklung der selbstberichteten Jugendgewalt in und außerhalb von Schulen finden ihre Entsprechung im Anstieg präventiv wirkender Faktoren und im Sinken gewaltfördernder Lebensbedingungen der Jugendlichen.
4. Die Befunde der Dunkelfeldforschung zum Anzeigeverhalten der Gewaltopfer relativieren die Aussagekraft der Polizeilichen Kriminalstatistik in mehrfacher Hinsicht.
5. Sowohl aus Opfer- wie aus Tätersicht zeigen die Daten zur selbstberichteten Jugendgewalt, dass Jugendliche mit Migrationshintergrund häufiger Gewalttaten begehen als deutsche Jugendliche.
6. Der stärkste Einfluss auf Jugendgewalt geht von der Zahl der delinquenten Freunde aus, mit denen die Jugendlichen in ihrem Netzwerk verbunden sind.
7. Sowohl der Querschnittsvergleich der bundesweiten Schülerbefragung 2007/2008 als auch die Längsschnittanalyse der vom KFN seit 1998 in Großstädten durchgeführten Schülerbefragungen belegen, dass sich die Verbesserung von Bildungschancen präventiv auswirkt.
8. Der Konsum von Alkohol und illegalen Drogen, der einen eigenständigen Risikofaktor für gewalttätiges Verhalten darstellt, ist unter Jugendlichen weit verbreitet.
9. Ausländerfeindlichkeit, Antisemitismus und Rechtsextremismus prägen das Weltbild einer Minderheit von Jugendlichen; in einigen Gebieten fällt der Anteil allerdings alarmierend hoch aus.

²⁷⁵ Baier et al., Jugendliche in Deutschland als Opfer und Täter von Gewalt, Erster Forschungsbericht zum gemeinsamen Forschungsprojekt des Bundesministerium des Innern und des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen (KFN), KFN Forschungsbericht 107.

²⁷⁶ Ebenda, S. 9 ff.

Delinquentes Handeln bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund

Die KFN-Studie fasst die Beobachtungen zu den Jugendlichen mit Migrationshintergrund folgendermaßen zusammen:

Bei den Mehrfachtätern erreichen Jugendliche aus dem ehemaligen Jugoslawien mit 9,4 % den höchsten Wert gefolgt von jungen Türken mit 8,3 %. Am anderen Ende der Skala stehen Jugendliche aus Asien mit 2,6 % und deutsche Jugendliche mit 3,3 %. Diese Unterschiede gleichen sich aber vollständig aus, wenn man differenzierter vergleicht, d. h. Jugendliche unterschiedlicher Herkunft mit denselben familiären, schulischen und sozialen Rahmenbedingungen sowie übereinstimmenden Werteorientierungen einander gegenüberstellt. Die insgesamt deutlich höhere Gewalttäterquote von jungen Migranten beruht danach auf mehreren Belastungsfaktoren, die bei ihnen weit stärker ausgeprägt sind als bei deutschen Jugendlichen.²⁷⁷

Als Belastungsfaktoren werden der sozioökonomische Status, eine defizitäre Bildungsintegration, Opfererfahrung und Gewalt in der Familie, Männlichkeitsnormen, die teilweise Gewalt legitimieren, und ein delinquenter Freundeskreis betrachtet.

Auf den sozioökonomischen Status und die defizitäre Bildungsintegration wurde bereits in den Kapiteln 2, „Sprache und Bildung“, und 3, „Wirtschaft und Arbeitsmarkt“, hingewiesen. Im Folgenden sollen die Phänomene Opfererfahrung, Gewalt in der Familie, Männlichkeitsnormen und delinquenter Freundeskreis betrachtet werden.

10.4 Belastungsfaktoren für Jugendlichen mit Migrationshintergrund

10.4.1 Erhöhte Gewaltbereitschaft durch eigene Opfererfahrung

10.4.1.1 Gewaltübergriffe und Diskriminierungserfahrungen

Ein weiteres Ergebnis der bereits zitierten Studie des KFN ist, dass Jugendliche mit Migrationshintergrund häufiger Opfer von Gewaltübergriffen sind. Solche Übergriffe können eigenes Gewaltverhalten nach sich ziehen, da sie Ärger- und Rachegefühle auslösen können. Ähnlich verhält es sich mit Diskriminierungserlebnissen.²⁷⁸

Eigene Opfererfahrungen können die Gewaltbereitschaft erhöhen. Die KFN-Studie weist in ihrem zweiten Teil auf signifikante Unterschiede der Opfererfahrung hinsichtlich des Migrationshintergrunds der Jugendlichen hin. Besonders häufig berichten die Befragten aus Nordamerika sowie dem ehemaligen Jugoslawien über Viktimisierungserfahrungen. Die geringsten Raten werden dagegen von Jugendlichen aus Asien berichtet. Vergleichsweise niedrige Opfererfahrungen finden sich auch bei den deutschen, den südamerikanischen, „russischen“ und türkischen Jugendlichen. Die niedrigen Raten der letztgenannten Gruppe führen die Autoren

²⁷⁷ Ebenda, S. 11 f.

²⁷⁸ Dirk Baier, Gefährdungspotenziale, Handout zur Anhörung am 29.10.2010, über Pfeiffer KFN, S. 4.

zumindest teilweise auf Effekte sozialer Erwünschtheit zurück, „da insbesondere türkische Jugendliche meist stärker als einheimische Jugendliche sogenannte gewaltlegitimierende Männlichkeitsnormen vertreten, die mit einem Selbstbild als Opfer möglicherweise nicht vereinbar sind. Dies könnte dazu führen, dass sie seltener über Opfererfahrungen berichten. Wahrscheinlicher ist jedoch, dass sie solche Erfahrungen tatsächlich in geringerem Ausmaß machten, z. B. weil sie häufiger in Gruppen auftreten und daher seltener angegriffen werden, oder aber Gewaltvorfälle, in die sie involviert waren, häufig nicht als Viktimisierungserfahrung, sondern als Resultat eines interaktiven Prozesses werten. Für letzteres spricht auch der Befund, dass die genannten Unterschiede sich in vergleichbarem Ausmaß sowohl bei Jungen als auch bei Mädchen zeigen.“²⁷⁹

Diskriminierungserfahrungen können in einem engen Zusammenhang mit Gewaltneigungen stehen. Wer die Erfahrung macht, in Deutschland unerwünscht zu sein, erlebt sich selbst als fremd. Das kann wiederum mit einer Erhöhung der Tendenz zu auffälligem Verhalten zusammengehen. Insbesondere Jugendliche mit türkischem und mit afrikanischem Migrationshintergrund sind hiervon betroffen.²⁸⁰

10.4.1.2 Innerfamiliäre Gewalt

In besonderer Weise prägend für die eigene Persönlichkeit sind Erfahrungen von innerfamiliärer Gewalt. Kinder und Jugendliche, die Gewalt durch ihre Eltern erfahren, tragen ein deutlich höheres Risiko, später selbst Gewalt auszuüben. Ihnen wird der Eindruck vermittelt, gewalttätiges Verhalten sei ein legitimes Mittel zur Konfliktlösung. Wiederholte Gewaltanwendung in der Kindheit kann zu Schädigungen der sozio-emotionalen Entwicklung führen und die Herausbildung verschiedener Persönlichkeitsfaktoren, z. B. Konfliktlösungskompetenz und Empathiefähigkeit, negativ beeinflussen.

Die KFN-Studie fasst zusammen:

Besonders hoch belastet sind Jugendliche, deren Eltern aus der Türkei, aus dem früheren Jugoslawien sowie aus arabischen oder afrikanischen Ländern stammen. Die Erfahrung innerfamiliärer Gewalt erhöht zum einen unmittelbar die Gewaltbereitschaft der Betroffenen deutlich. Zum anderen treten bei diesen Jugendlichen die vier Belastungsfaktoren, die ihrerseits die Gewaltbereitschaft fördern, wesentlich häufiger auf: Alkohol- und Drogenkonsum, Akzeptanz gewaltorientierter Männlichkeitsnormen (sogenannte „Machokultur“), Schulschwänzen, Nutzung gewalthaltiger Medieninhalte. Der Alkohol- und Drogenkonsum fällt bei jungen Muslimen zwar schwächer aus als bei den anderen Jugendlichen mit Migrationshintergrund oder den deutschen Jugendlichen, dafür sind sie aber von den anderen Belastungsfaktoren besonders stark betroffen.²⁸¹

²⁷⁹ Baier et al., Kinder und Jugendliche in Deutschland: Gewalterfahrungen, Integration, Medienkonsum. Zweiter Bericht zum gemeinsamen Forschungsprojekt des Bundesministeriums des Innern und des KFN, KFN Forschungsbericht Nr. 109, 2010, S. 39 f.

²⁸⁰ Dollinger, Stenografischer Bericht EKM/18/9 vom 29.10.2010, S. 26

²⁸¹ Baier et al., Jugendliche in Deutschland als Opfer und Täter von Gewalt, KFN Forschungsgerecht 107, 2009, S. 12.

10.4.2 Machokultur und Gewalt legitimierende Männlichkeitsnormen

Bei der Machokultur bzw. bei Gewalt legitimierenden Männlichkeitsnormen handelt es sich um normative Orientierungen bzw. Wertorientierungen, deren kultureller Ursprung in historisch gewachsenen, sozialgeografischen Bedingungen bestimmter Herkunftsländer von Migranten liegt. Insbesondere bei der innerfamiliären Sozialisation von Jungen wird dort vielfach darauf geachtet, dass sie auf den Erhalt ihrer Ehre bedacht sind und diese ohne Zögern (auch unter Anwendung von Gewalt) verteidigen. Diese Normen werden ihrerseits selbst über die Anwendung von Gewalt in der Erziehung vermittelt, sodass in Familien mit starken Männlichkeitsnormen tendenziell auch ein hohes Gewaltausmaß herrscht.²⁸²

10.4.3 Delinquenter Freundeskreis

Die Anzahl der delinquenten Freunde, mit denen die Jugendlichen in ihrem sozialen Netzwerk verbunden sind, haben einen starken Einfluss auf das eigene delinquente Verhalten. Das Risiko, in einem delinquenten Freundeskreis eingebunden zu sein, ist für die Jugendlichen allerdings sehr unterschiedlich. In der KFN-Studie gaben 11,7 % der deutschen Jugendlichen an, mehr als fünf delinquente Freunde zu kennen, bei den Jugendlichen mit Migrationshintergrund, mit Ausnahme der asiatischen Jugendlichen, ist der Anteil deutlich höher: 26 % der Jugendlichen aus dem ehemaligen Jugoslawien gaben an, mehr als fünf solche Freunde zu kennen, Jugendliche aus Afrika: 24,1 %; aus Italien: 22,5 %; aus der Türkei: 21,6 %. Diese Feststellung wird damit begründet, dass Jugendliche mit Migrationshintergrund sehr viel häufiger als Deutsche auf Schulen gehen, in denen sich delinquenzbelastete Jugendliche konzentrieren. Hauptschüler haben deutlich häufiger angegeben, mehr als fünf delinquente Freunde zu kennen, als andere Schüler.²⁸³

Schiffauer²⁸⁴ berichtet in dem Zusammenhang über seine Studien zu Nachbarschaftscliquen (sogenannte „Eckensteherkulturen“), aus denen gewaltbereite *gangs* hervorgehen können. In diesen Nachbarschaftscliquen würden eine deutliche „Macho-Kultur“ vertreten und eine starke Selbstethnisierung betrieben, d. h., der türkische, arabische oder auch muslimische Hintergrunds werde hervorgehoben. Der Gegensatz zu „Deutschen“ werde hervorgehoben; „türkische“ Normen, wie „Ehre“, würden betont; Antisemitismus sei häufig. Diese Form der Jugendkultur sei jedoch nicht aus der Herkunftskultur oder aus dem Islam ableitbar. Ähnliche machistische *gang*-Kulturen hätten sich in den Großstädten der USA (die dortigen *gangs* dienten den deutschen Gruppen sogar als *role model*) und in Lateinamerika herausgebildet. Die Ähnlichkeit zu diesen Gruppen sei größer als zu den Jungmännergruppen etwa in der Türkei. Durch die Berufung auf die türkische Kultur oder den Islam werde Differenz zu anderen Gruppen markiert. Nur ausnahmsweise würden diese relativ leeren Symbole auch mit Inhalt gefüllt.

Die Vermittlung bestimmter Geschlechtsnormen in der Familie spiele mit Sicherheit eine Rolle; sie werde jedoch oft erst dann virulent, wenn beispielsweise der Vater aufgrund von Arbeitslosigkeit nicht in der Lage sei, seine Rolle auszuüben. Gerade türkische und arabische Jungen erlebten, dass sie in der Grundschule oft einem generellen Macho-Verdacht seitens der Lehrerinnen ausgesetzt seien, die sich genötigt sähen, die Mädchen vor ihnen in Schutz zu nehmen. Sie fühlten sich deshalb abgelehnt und reagierten darauf mit aggressiv

²⁸² Ebenda, S. 71.

²⁸³ Ebenda, S. 81f.

²⁸⁴ Die folgenden Aussagen beziehen sich auf Schiffauer, Stenografischer Bericht EKM/18/12 vom 29.10.2010, S. 34 ff.

männlichem Verhalten, zögen sich in ihre *peer-group* zurück. Die Lehrerinnen reagierten verständlicherweise gereizt und die Situation tendierte zur Eskalation. Die hier angelegten Konflikte scheinen in der Pubertät, also der Lebensphase, die von der bewussten Auseinandersetzung mit Identitätsfragen bestimmt ist, auf einer neuen Ebene deutlich zu werden. In dieser Lebensphase werde man sich der sozialen Positionierung sehr bewusst – also der generellen Zurechnung zu einer wenig geachteten Minderheit; der Klassenlage der Eltern, der Aussichtslosigkeit eines Hauptschulabschlusses und der damit verbundenen Ausgrenzung etc. Es sei bezeichnend, dass man in dieser Lebensphase mit äußerster Sensibilität auf Ungleichbehandlung, sprich Diskriminierung, reagiere.

Sondervotum der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Die Fraktion ist der Auffassung, dass die Studie des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen im Abschlussbericht einen nicht gerechtfertigt großen Raum einnimmt. Zu dieser Sitzung waren Prof. Dr. Dollinger, Prof. Dr. Wippermann und Prof. Dr. Schiffauer ebenfalls eingeladen, die jeweils unterschiedliche Einschätzungen zum Themenfeld abgegeben haben. Im Vergleich nimmt jedoch die KFN-Studie, deren Ergebnisse und Forschungsansatz sehr umstritten sind, einen unverhältnismäßigen breiten Raum ein.

10.5 Handlungsempfehlungen

1. Je integrierter Ausländer und Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland sind, desto geringer sind die Gewaltbereitschaft und die Kriminalitätsrate ausgeprägt. Deshalb besteht hier Handlungsbedarf.
2. Viele jugendliche Migranten wachsen in den Armutsvierteln der Städte auf, in denen sie nur geringe Chancen haben, jene Kompetenzen zu erwerben, die für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt vonnöten sind. Die Kindergärten und Schulen sind die entscheidenden Orte für die Integration. Für eine erfolgreiche Integration ist neben der frühen Sprach- und Lernförderung in Kindergärten und Schulen insbesondere auch die eigene Integrationsbereitschaft der Migranten erforderlich.
3. Zu einer wirksamen Prävention gehört eine ausreichend ausgestattete Justiz, die dafür sorgt, dass die Verfahren den Taten auf dem Fuße folgen. Hierzu gehört auch eine Vernetzung von Schul-, Jugend- und Sozialämtern sowie der Polizei auf kommunaler Ebene. Das „Haus des Jugendrechts“ ist hier ein weiterer wichtiger Ansatz.
4. Gewaltlegitimierende Männlichkeitsnormen sowie innerfamiliäre Gewalt müssen verstärkt in den Schulen und mit den Eltern thematisiert werden.
5. Wir benötigen eine Bildungspolitik, die der schulischen Segregation entgegenwirkt. Auch hier muss eine stärkere ethnisch-soziale Mischung das Ziel sein.
6. Genauso wichtig ist die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger, um Migranten eine Brücke zur besseren Teilhabe in gesellschaftlichen und beruflichen Netzwerken und Vereinsstrukturen zu bauen.

7. Auch in der Integrationspolitik muss eine Stereotypenbildung vermieden werden. Geschlechterstereotypen muss entgegengewirkt werden – vor allem in Kindergarten, Schule und Ausbildung.

Anmerkung der SPD-Fraktion zu Handlungsempfehlung Nr. 1:

Der Zusammenhang zwischen erreichtem Grad der gesellschaftlichen Integration einerseits und dem Grad der Kriminalitätsbelastung andererseits ist kein Spezifikum der Gruppe der Menschen mit Migrationshintergrund. Handlungsbedarf ergibt sich insofern im Hinblick auf eine aktive allgemeine Politik der gesellschaftlichen Integration, im Besonderen auf eine aktive allgemeine Integrationspolitik im Sinne dieses Abschlussberichts.

Zusätzliche Handlungsempfehlungen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:

- Das realistische Angebot von Aufstiegschancen ist zur Überwindung eines niedrigen sozioökonomischen Status zentral. Es hängt wesentlich von durchlässigen Bildungssystemen und der Beseitigung diskriminierender Arbeitsmarktbedingungen ab.
- Da Kriminalitätsneigung mit niedriger Bildung korreliert, ist es von großer Bedeutung, schulische Bildung für alle zu ermöglichen. Auch unter dem Aspekt der Kriminalitätsprävention kann der Staat sich keine Bildungsverlierer leisten.
- Zum Aufbrechen delinquenter Freundeskreise ist niedrigschwellige Sozialarbeit, möglichst durch Sozialarbeiter mit eigenem Migrationshintergrund, indiziert.

Handlungsempfehlungen Nr. 1 und 2 werden nicht mitgetragen.

Zusätzliche Handlungsempfehlungen der Fraktion DIE LINKE

- Es ist unbedingt notwendig, über das Thema einen differenzieren Diskurs zu führen. Pauschale Verurteilungen und Vereinfachungen der Zusammenhänge verstärken nur die Ausgrenzung und produzieren eben die Effekte mit, vor denen sie zu warnen scheinen. Beim diesem Thema braucht es vielmehr eine Einbindung aller migrantischen Communities, auch der muslimischen Gemeinden, sowie die öffentliche Anerkennung ihrer Integrationsleistungen.
- Harte Maßnahmen gegen (Jugend-)Kriminalität sind kontraproduktiv, stattdessen ist eine Reduktion von Benachteiligungen angezeigt, um nachhaltig gegen das Abrutschen oder den Verbleib in kriminellen Milieus zu wirken. Wichtige Felder sind Bildung und Arbeit, um junge Menschen in ihrer aktuellen Lebenssituation einzubinden und ihnen soziale Teilhabe zu ermöglichen. Deshalb ist eine konsequente Orientierung auf resozialisierende und unterstützende statt punitiver Maßnahmen gerade im Bereich der Jugendkriminalität geboten.

Nicht mitgetragen werden die Handlungsempfehlungen Nr. 1, Nr. 2 und Nr. 3.

11. Diskriminierungserfahrungen und Antidiskriminierungsstrategien

Die Gleichbehandlung aller gesellschaftlichen Gruppen ist ein zentrales politisches Ziel in unserer demokratischen Gesellschaft. Das gilt sowohl für den Staat als auch für die Gesellschaft. Diskriminierungserfahrungen sind jedoch im Alltag vieler Menschen leider nach wie vor eine Realität.

Wirksame Antidiskriminierungsarbeit ist deshalb ein wichtiger Bestandteil von Integrationspolitik.

In Deutschland hat etwa jeder fünfte Einwohner einen Migrationshintergrund. Umfragen und Studien belegen, dass Angehörige dieser Gruppe je nach ethnischer Herkunft und „Sichtbarkeit“ mehr oder weniger starke Benachteiligungen und Ausgrenzung erfahren oder dies zumindest so wahrnehmen. Die Diskriminierung von Migrantinnen und Migranten hat negative Folgen für die gesamte Gesellschaft, denn je mehr sich Menschen mit Migrationshintergrund diskriminiert oder ausgeschlossen fühlen, desto schwächer wird ihr Wunsch, sich in die Gesellschaft zu integrieren.

11.1 Diskriminierungsmerkmale und -arten

Als Anknüpfungspunkte für Diskriminierungen werden „Rasse“, ethnische Herkunft, Geschlecht, Religion oder Weltanschauung, eine Behinderung, das Alter und die sexuelle Identität erfasst.

Folgende Arten von Diskriminierung sind im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) sanktioniert:

1. Unmittelbare Diskriminierung: Sie bezieht sich auf Fälle, in denen jemand anknüpfend an eines der Diskriminierungsmerkmale eine ungünstigere Behandlung erfährt als jemand, der dieses Merkmal nicht aufweist, und es für diese Ungleichbehandlung keinen sachlichen Grund als Rechtfertigung gibt.
2. Mittelbare Diskriminierung: Diese liegt dann vor, wenn eine Ungleichbehandlung nicht an ein Diskriminierungsmerkmal direkt, sondern an ein neutrales Kriterium anknüpft, aber dadurch diskriminierende Wirkungen entstehen.
3. Die Belästigung und die sexuelle Belästigung: Bei beiden Formen geht es um ein feindliches Umfeld, das die Würde der Diskriminierten verletzt.

Diskriminierungen der genannten Arten werden häufig mit Defiziten, pauschalen und generalisierenden Neutralitäts- und Sicherheitserwägungen gerechtfertigt, die bei Betroffenen das Gefühl der Ausgrenzung verstärken können.

Im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz sind Möglichkeiten verankert, die Benachteiligung bestimmter Gruppen durch Vorteile zu kompensieren, was als „positive Diskriminierung“ oder auch positive Maßnahmen bezeichnet wird. Sie verbietet eine absolute Bevorzugung einer Gruppe und unterliegt einer Verhältnismäßigkeitsprüfung.²⁸⁵ Eine Untersuchung

²⁸⁵ Vgl. Franke, Stenografischer Bericht, EKM/18/26 vom 08.06.2012, S. 9.

der Antidiskriminierungsstelle des Bundes ergab, dass solche Maßnahmen, z. B. eine Frauenquote, in der Privatwirtschaft kaum verbreitet sind. Ein verbreitetes Mittel der positiven Maßnahmen ist ein Personalkonzept, das Wert auf „Diversity Management“, also auf den Umgang mit der Fokussierung auf die „Erhöhung der „Vielfalt“ der Beschäftigten. legt.

Als ein Beispiel für negative Diskriminierungen können Inländerprivilegien²⁸⁶ auf der institutionellen Ebene genannt werden. Inländerprivilegien sind Regelungen gesetzlicher Art, die an die Staatsangehörigkeit – die nicht als Diskriminierungsmerkmal angeführt ist – anknüpfen. Sie verweigern Ausländern ausdrücklich bestimmte Rechte. Sie beziehen sich nicht nur auf das Wahl- oder Aufenthaltsrecht, sondern finden sich auch in der Gewerbeordnung oder Verwaltungsvorschriften. Sie sollen allerdings vor allem dem Schutz von Inländern und dem Schutz vor Verzerrungen auf dem Arbeitsmarkt dienen.

Um das Vorhandensein von Diskriminierungen in einer Gesellschaft nachzuweisen, werden verschiedene Methoden verwendet:

1. Normen-Screening: Der Normenbestand einer Gesellschaft, einer Organisation oder einer Stadt wird darauf untersucht, ob und inwieweit dieser diskriminierende Regelungen beinhaltet.
2. Datenerfassung zu individuellen Diskriminierungsmeldungen oder Umfragen: Die Aussagekraft der erfassten Daten zu individuellen Diskriminierungen ist jedoch aus folgenden Gründen eingeschränkt: Zum einen sind Diskriminierungserfahrungen stark subjektiv und müssen nicht immer gerechtfertigt sein. Zum anderen gibt es auch Diskriminierungen ohne Diskriminierungserfahrung, d.h. jemand wurde objektiv ungleich behandelt, aber hat dies nicht subjektiv als eine Diskriminierung wahrgenommen.

11.2 Diskriminierungsverbote

In allen EU-Mitgliedstaaten werden Diskriminierungen sanktioniert. Diskriminierungsverbote finden sich in völkerrechtlichen Übereinkommen, die auch die Bundesrepublik Deutschland ratifiziert hat, im EU-Recht, im Grundgesetz - Artikel 3 Abs. 3 - und im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz.

Auf der europäischen Ebene sind die Diskriminierungsverbote im Artikel 21 der Europäischen Grundrechtecharta und in den vier Gleichbehandlungsrichtlinien der Staaten, die Diskriminierungen verbieten, verankert.

Alle Mitgliedsstaaten der EU haben bereits die vorgegebenen Richtlinien umgesetzt, indem sie Gleichbehandlungsstellen eingeführt sowie die Diskriminierungsmerkmale in nationale Diskriminierungsverbote transformiert haben. Einige Länder haben darüber hinaus den Katalog der Diskriminierungsgründe erweitert.

Der EU-Gesetzgeber hat den Staaten einen Spielraum für die Umsetzung der Antidiskriminierungsrichtlinien gelassen. Das deutsche Modell der individuellen Rechtsdurchsetzung und der zivilrechtlichen Durchsetzung von Schadensersatz- und Entschädigungsansprüchen wird in einzelnen Staaten ergänzt durch strafbewehrte Diskriminierungsverbote, wie in Bulgari-

²⁸⁶ Vgl. Ebenda, S. 13.

en, Finnland und Portugal, bzw. durch eine Lösung im Ordnungswidrigkeitenrecht, wie in Frankreich. Ebenso wurden andere Diskriminierungsgründe aufgenommen (z. B. chronische Krankheit oder sozialer Status) oder stärker mandatierte Antidiskriminierungsstellen eingerichtet, die beispielsweise auch für Betroffene klagen dürfen.²⁸⁷

Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz der Bundesrepublik folgt europäischen Richtlinien. Danach sind rassistische Diskriminierung sowie Diskriminierung anknüpfend an die Merkmale der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters und der sexuellen Identität verboten.

Auf der Ebene der Länder sind zahlreiche Regelungen und Verbote in Einzelgesetzen zu finden.

Die Wirksamkeit von Diskriminierungsverboten hängt von dem Ausmaß der zugelassenen Rechtfertigungsmöglichkeiten ab. „Die Grundnorm ist: Wenn ein sachlicher Grund vorliegt, die Sache erforderlich ist und die Verhältnismäßigkeit gewahrt ist, dann kann ein Diskriminierungsmerkmal gerechtfertigt sein“.²⁸⁸ Das hängt dann sehr stark davon ab, wie die Gerichte diese Norm auslegen. Die Rechtsprechung ist in diesem Bereich durchaus unterschiedlich.

Die Anwendungsbereiche des AGG sind vorwiegend das Arbeitsrecht und das Zivilrecht, es sind darin keine Regelungen für den öffentlichen Bereich enthalten.

Im Rahmen des zivilrechtlichen Regelungsmodells kann derjenige, der sich diskriminiert sieht, dagegen gerichtlich vorgehen²⁸⁹ oder auch seine Ansprüche auf Schadenersatz und Entschädigung gegenüber dem Diskriminierenden durch eine außergerichtlichen Einigung mit Hilfe von Mediationsverfahren geltend machen lassen. Für die Wirksamkeit von Diskriminierungsverboten mit einem zivilrechtlichen Regelungsmodell ist es entscheidend, inwieweit Betroffene ihre Rechte kennen und durchzusetzen vermögen.

Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes hat eine im Gesetz festgelegte Möglichkeit, eine solche gütliche Konfliktbeilegung herbeizuführen. Die befriedende Funktion der Antidiskriminierungsstelle wird als sehr nützlich und sinnvoll bewertet, denn sie vermeidet Gerichtsverfahren im Bereich der Diskriminierung, die immer auch die Betroffenen belasten. In einigen Fällen kann es sinnvoll sein, den Betroffenen davon abzuraten, ein Gerichtsverfahren anzustrengen, denn der Ausgang sowie die Erfolgsaussichten besonders im Bereich ethnischer Diskriminierungen sind oft ungewiss. Die außergerichtliche Einigung verringert allerdings wiederum die gesellschaftliche Sichtbarkeit der tatsächlich sanktionierten Diskriminierung.

Das AGG hat seit seinem Inkrafttreten, anders als Arbeitgeber und Wirtschaftsverbände befürchtet hatten, nicht zu einer Klagewelle geführt.

Das Gros der Rechtsprechung der deutschen Arbeitsgerichte wie auch des EuGH betrifft in erster Linie Diskriminierung wegen des Alters und der Behinderung. Die meisten Fälle zur Diskriminierung wegen der ethnischen Herkunft in der Rechtsprechung betrafen Spracher-

²⁸⁷ Ebenda, S. 11.

²⁸⁸ Ebenda, S. 14

²⁸⁹ Ebenda, S. 8f.

fordernisse, das Verbot des Kopftuchtragens oder Benachteiligungen wegen des Kopftuchtragens oder anderer religiös motivierter Bekleidung²⁹⁰.

11.3 Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes

Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes wurde 2006 im Zuge des Inkrafttretens des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes gegründet. Ihre Kernaufgaben sind:

1. Die Beratung betroffener Menschen: Jeder, der sich wegen der ethnischen Herkunft, seines Geschlechts, der Religion, Weltanschauung, Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität benachteiligt fühlt, kann sich an die Stelle wenden. Zu den Aufgaben gehört auch eine Einschätzung, ob Diskriminierung vorliegt oder ausscheidet, sowie, ob Schadensersatzansprüche geltend gemacht werden können.
2. Forschung zu Diskriminierungsfragen
3. Öffentlichkeitsarbeit.

Zwischen 2006 bis April 2012 wurden insgesamt ca. 7.300 auf AGG-Merkmale bezogene Anfragen an die Antidiskriminierungsstelle gerichtet²⁹¹.

Die häufigsten Anfragen bezogen sich auf Behinderung (ca. 25 %), Geschlecht (22 %) und Alter (21 %), ca. 20 % bezogen sich auf ethnische Herkunft oder Religion. Ca. 20 % der Gesamtanfragen trugen Diskriminierungen durch öffentliche Stellen vor.²⁹²

Diese erfassten Zahlen spiegeln nur bedingt das Ausmaß tatsächlicher Diskriminierungserfahrungen in der Gesellschaft wider. Zwar kann sich jeder, der sich diskriminiert fühlt, an die Antidiskriminierungsstelle wenden, aber die tatsächliche Zahl stattgefundener Diskriminierungen ist hieraus schwer zu messen. Einerseits ist nicht jede empfundene Diskriminierung auch tatsächlich eine, andererseits werden viele Diskriminierungsfälle nicht angezeigt, entweder aus fehlendem Diskriminierungsbewusstsein oder aus anderen Gründen. Im Bereich ethnischer Diskriminierung liegen die Ursachen nicht nur in mangelndem Wissen über Hilfsangebote, sondern auch in Sprachproblemen oder Angst und Scham.

Generell hängt die Inanspruchnahme von Antidiskriminierungsstellen von ihrer Bekanntheit ab, die durch Öffentlichkeitsarbeit hergestellt wird. Um auf dieses Angebot aufmerksam zu machen, besonders bei Menschen mit Migrationshintergrund, wurden bereits Plakat- und Telefonaktionen durchgeführt. Seit einigen Monaten fördert die Antidiskriminierungsstelle bundesweit zehn Beratungsnetzwerke, die Menschen wegen Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft und der Religion beraten.

Eine beratende und unterstützende Funktion übernimmt die Antidiskriminierungsstelle des Bundes auch für kommunale Antidiskriminierungsstellen, für Antidiskriminierungsstellen im Bereich von Nichtregierungsorganisationen sowie für den Petitionsausschuss des Bundestages: Zu einzelnen Fragen werden Stellungnahmen oder Einschätzungen aus diskriminierungsrechtlicher Sicht abgegeben.

²⁹⁰ Ebenda, S. 16,18.

²⁹¹ Ebenda, S. 7f.

²⁹² Ebenda, S. 7.

11.4 Institutionelle Diskriminierung und Antidiskriminierungsstrategien

Um Formen institutioneller Diskriminierung zu erkennen und zu unterbinden, ist ein sogenanntes Diversity Mainstreaming ein probates Mittel. Der Begriff ist von Gender Mainstreaming abgeleitet und bedeutet, dass die Anliegen von Personen, die mögliche Diskriminierungsmerkmale aufweisen, sowohl bei allen Verwaltungsentscheidungen als auch bei allen dienststelleninternen Entscheidungen berücksichtigt werden. Auch Diversity-Kompetenz, d. h. die Fähigkeit und Sensibilität, bestimmte Konflikte und insbesondere Diskriminierung zu erkennen und präventiv dagegen vorzugehen, soll im Rahmen dieses Konzeptes gefördert werden.²⁹³

Einblicke in die Praxis, wie es einer Verwaltung gelingen kann, möglichst diskriminierungsfrei zu arbeiten, vermittelte der Hessische Landkreistag.²⁹⁴ Im Mittelpunkt der Antidiskriminierungsarbeit steht zum einen das Personal. Das rechtliche Instrumentarium des AGG greift hier weitgehend.

Für Diskriminierungsfälle stehen den Beschäftigten Mitglieder der Behördenleitung und der Personalräte als Ansprechpartner zur Verfügung.

Zum zweiten gilt das Ziel, innerhalb der Verwaltung „Kunden“diskriminierung zu verhindern. Ämter wie die Ausländerbehörden, Jugend- oder Jobcenter stehen hier vor spezifischen Herausforderungen. Es geht dort um die Gewährung von Aufenthaltsrechten und Leistungen, häufig sind es Personen mit Migrationshintergrund, die dort als „Kunden“ auftreten. Meldungen über unfreundliche Reaktionen von Mitarbeitern von Behörden gibt es häufig. Die Feststellung, ob es sich um eine tatsächliche oder nur als solche wahrgenommene Diskriminierung handelt, ist extrem schwierig. Den Betroffenen stehen in solchen Fällen vor allem hausinterne Regulierungsmöglichkeiten zur Verfügung, sie können sich etwa an die Behördenleitung wenden. Wenn eine Leistungsgewährung oder die Bescheidung nicht erwartungsgemäß erfolgen, können auch rechtliche Verfahrensschritte eingeleitet werden. Der Gang an die Öffentlichkeit wird sehr oft als Druckmittel eingesetzt.

11.5 Förderung der Antidiskriminierung im eigenen Zuständigkeitsbereich des Landes:

- Es besteht eine bundesweite Koalition gegen Diskriminierung, der bereits einige Länder beigetreten sind. Diese Koalition bezieht sich auf alle im AGG genannten Diskriminierungsmerkmale. Das Land Hessen ist dieser Koalition noch nicht beigetreten.
- Das Land Hessen ist allerdings bereits der Charta der Vielfalt beigetreten, die sich vor allem auf ethnische Herkunft und auf Integration bezieht.
- Das Land Hessen kann als Arbeitgeber als ein Vorbild bei der Bekämpfung von Diskriminierung und beim Diskriminierungsschutz agieren.
- In den Bereichen Behinderung und Frauenförderung wurden bereits positive Maßnahmen aufgegriffen. Diese könnten auch auf integrationsrelevante Bereiche übertragen werden.

²⁹³ Ebenda, S. 10.

²⁹⁴ Vgl. Hilligardt. Stenografischer Bericht, EKM/18/26 vom 08.06.2012, S. 28f.

- Ein anonymisiertes Bewerbungsverfahren kann ein Mittel sein, um Benachteiligungen abzubauen und die Einladungsquote von Menschen mit Migrationshintergrund zu Vorstellungsgesprächen zu erhöhen. Pilotprojekte hätten bereits eine positive Tendenz gezeigt. Ein solches Verfahren könnte beim Land, aber auch bei den privaten Unternehmen, versuchsweise eingeführt werden.
- Um das deutsche Modell des individuellen Rechtsschutzes wirksam werden zu lassen und die Bekämpfung von Diskriminierung effektiv zu gestalten, kann eine landeseigene Antidiskriminierungsstelle eingerichtet werden. Bereiche wie Schule oder Polizei, in denen Diskriminierung stattfinden kann, aber auch der Bereich der Integrationspolitik, fallen in die Gesetzgebungskompetenz der Länder.

Beratungsangebote bleiben unverzichtbar und müssen ausdifferenziert gestaltet werden. Wenn es um die Diskriminierung von Kindern in der Schule geht, sind andere Verfahren notwendig als bei der Diskriminierung am Arbeitsplatz.

Weiterhin sind Fortbildung und Weiterbildung von Bedeutung. Antidiskriminierungstrainings in der Verwaltung, Diversity-Trainings, etc. zu nennen.

Maßnahmen oder Kampagnen zum Diskriminierungsschutz tragen zur Bewusstseinsbildung bei. Zusammen mit Wirtschaft und Zivilgesellschaft können Projekte koordiniert werden, in denen sowohl regional als auch landesweit für das Thema Diskriminierung sensibilisiert wird.

- Institutionsinterne Antidiskriminierungsstellen, wie z. B. eine Clearingstelle bei der Hessischen Polizei, die sich mit Diskriminierungsvorwürfen befassen, sind eine Ergänzung zu allgemeinen Stellen. Sie haben zwar das Potenzial, Diskriminierungen entgegenzuwirken, aber da solche speziellen Stellen meist auf Einzelentscheidungen im Unternehmen oder einer Organisation beruhen, ist ihre Wirkung nicht nachhaltig gesichert.

Aus Sicht der Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Hessens (agah)²⁹⁵ gibt es momentan in Hessen zu wenige Beratungsangebote. Zwar sind in den Großstädten Beratungsstellen angesiedelt, die sich mit dem Thema Antidiskriminierung befassen, aber der ländliche Raum ist unterversorgt. Im Rahmen des „Netzwerks gegen Diskriminierung Hessen“ werden die vorhandenen Beratungsangebote gebündelt und eine Vernetzungsstruktur aufgebaut, die für eine erfolgreiche Antidiskriminierungsarbeit wichtig ist.

Die Landkreise würden die Einführung einer landeseigenen Antidiskriminierungsstelle durchaus positiv einschätzen. In Anbetracht der Landesfinanzierung stellt sich jedoch die Frage, ob man diese Funktion nicht mit bereits bestehenden Institutionen und stärkerer Vernetzung dieser Stellen wahrnehmen könnte.²⁹⁶

²⁹⁵ Vgl. Bargon, Stenografischer Bericht, EKM/18/26 vom 08.06.2012, S. 25f.

²⁹⁶ Vgl. Hilligardt, Stenografischer Bericht, EKM/18/26 vom 08.06.2012, S. 29.

11.6 Handlungsempfehlungen

1. Das Land soll Vorbildcharakter einnehmen, was Diskriminierungsschutz und –bekämpfung angeht.
2. Die „Charta der Vielfalt“ ist ein gutes Mittel, um auch als Land ein Zeichen zu setzen. Hier sollten sich möglichst viel Unternehmen anschließen.
3. Es ist wichtig, die Problematik der Diskriminierung immer wieder in das öffentliche Bewusstsein zu rücken. Es darf nicht sein, dass Menschen mit Migrationshintergrund bei der Bewerberauswahl um einen Arbeitsplatz oder eine Wohnung benachteiligt werden.
4. Ein effektiver Diskriminierungsschutz ist unverzichtbar, er sollte weiter ausgebaut und gestärkt werden.
5. Hessen sollte ein Normen-Screening in allen wesentlichen Verwaltungsbereichen durchführen, um den Normenbestand auf Diskriminierungen zu überprüfen und Diskriminierungspotenziale aufgrund von gesetzlichen Regelungen zu vermeiden.
6. Hinsichtlich einer eigenen Antidiskriminierungsstelle des Landes ist vorrangig auf bestehende Strukturen und Netzwerke zu setzen, die bereits hessenweit gute Arbeit leisten.
7. Es soll geprüft werden, ob anonymisierte Bewerbungsverfahren im Landesdienst rechtlich möglich sind.
8. Maßnahmen zur Sensibilisierung für Gleichstellung und gegen Diskriminierung sowie zur Akzeptanz von Vielfalt innerhalb der Landesverwaltung sollen gefördert werden.

Zusätzliche Handlungsempfehlungen der SPD-Fraktion

- Das AGG ist weder auf Auswahlentscheidungen von Schulen oder Hochschulen noch auf öffentlich-rechtliches Handeln im Bereich der Daseinsvorsorge – vom öffentlichen Wohnungsbau bis zum Betrieb von Schwimmbädern – anwendbar. Es ist zu prüfen, ob hier mit einem Landesantidiskriminierungsgesetz Abhilfe geschaffen werden kann
- Das Netzwerk gegen Diskriminierung ist ein wichtiger Bestandteil der Antidiskriminierungsarbeit in Hessen. Eine Unterstützung des Netzwerks durch Fördermittel des Landes ist dringend wünschenswert.
- Eine Ausweitung und Verstärkung der Arbeit des Netzwerks gegen Diskriminierung in Richtung eines hessenweiten Aktionsprogramms gegen Vorurteile, Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Antisemitismus soll erfolgen. In diesem Kontext soll auch die Einrichtung eines Hilfsfonds für Opfer geprüft werden.

Zusätzliche Handlungsempfehlungen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:

- Die Entwicklung eines Landeskonzepts zur Bekämpfung von Diskriminierung/Rassismus sollte bereits umgesetzte Maßnahmen evaluieren und weitere Antidiskriminierungsstrategien prüfen, ermöglichen und koordinieren.
- Erfolgreiche Integration kann nur in einer diskriminierungsfreien Gesellschaft gelingen. Daher sind Antidiskriminierungsstellen in ausreichender Zahl in Hessen einzurichten, um schnell und unbürokratisch an Rat und Hilfe zu gelangen. Ein wirksamer Opferschutz ist notwendig.
- Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes hat eine „Koalition gegen Diskriminierung“ eingerichtet. Ziel dieser Koalition ist die verbesserte Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen in der Antidiskriminierungsarbeit. Bisher sind die Länder Bremen, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen Mitglieder diese Koalition. Ein Beitritt Hessens ist wünschenswert, da es ein wichtiges Signal setzen und ein bedeutendes Instrument gegen Ausgrenzung darstellen kann.
- Das Projekt „Netzwerk gegen Diskriminierung“ leistet wertvolle Arbeit unter anderem im Beratungsbereich. Diese Leistung zu würdigen und zu fördern sollte Aufgabe hessischer Landespolitik sein.
- Die Schaffung eines unabhängigen Polizeibeauftragten ist notwendig. Eine unabhängige Beschwerdestelle bei der hessischen Polizei kann einen wichtigen Ansprechpartner für Vorwürfe gegen Beamte darstellen. Die vollständige Aufklärung von Vorwürfen dient möglichen Betroffenen und bietet gleichzeitig die Möglichkeit, falsche Anschuldigen auszuräumen. Ein Landespolizeibeauftragter kann als Mediator eingesetzt werden und einen großen Beitrag zur Stärkung des Rechtsvertrauens der Bürgerinnen und Bürger leisten.

Zusätzliche Handlungsempfehlungen der Fraktion DIE LINKE

- Hessen soll mit dem Beitritt zur „Koalition gegen Diskriminierung“ ein erstes symbolisches Zeichen setzen, dass Antidiskriminierung einen hohen Stellenwert in der Landespolitik besitzt.
- Die Erarbeitung eines Landesantidiskriminierungsgesetzes, welches bestehende Regelungen bündelt und erweitert, z.B. um ein Verbandsklagerecht, würde sich positiv auf die Rechtsdurchsetzung Betroffener auswirken. Ein Antidiskriminierungsgesetz des Landes müsste vor allem die Bereiche Erziehung, Schule, Wohnen und Polizei stärker in den Blick nehmen.
- Es muss eine hessische Antidiskriminierungsstelle mit zwei regionalen Nebenstellen eingerichtet werden, die sich in ihrem Aufgabenprofil an der ADS des Bundes und den europäischen Richtlinien orientiert (Beratungsangebot, eigene Forschungsprojekte und eigene Öffentlichkeits- und Vernetzungsarbeit) und über eine finanzielle Ausstattung und Befugnisse verfügt, die eine effektive Arbeit

möglich machen (z. B. Anhörungsrecht und Untersuchungs- und Sanktionsbefugnisse).

- Die Einführung anonymisierter Bewerbungsverfahren im öffentlichen Dienst ist zu prüfen, falls nötig müssen die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen dafür geschaffen werden. Über Kampagnen und Sensibilisierung soll die Bereitschaft für solche Maßnahmen auch in der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft erhöht werden.
- Effektive Rechtsdurchsetzung der Betroffenen hängt vor allem von der Kenntnis der Rechte ab. Deswegen ist ein weiterer Ausbau eines regionalen Beratungsangebots unverzichtbar für einen umfassenden Diskriminierungsschutz. Das „Netzwerk gegen Diskriminierung Hessen“ hat bereits viele Impulse in diese Richtung gegeben und sollte bei seiner Arbeit vom Land unterstützt werden.

Nicht mitgetragen wird die Handlungsempfehlung Nr. 6.

11. 7 Diskriminierungserfahrungen - Studie des Bundesministeriums des Innern „Lebenswelten junger Muslime in Deutschland. Analyse, Bewertung und Prävention islamistischer Radikalisierungsprozesse“ (2011)

Die Aufgabe der Studie war, „aus sozialpsychologischer Sicht Faktoren herauszuarbeiten, die auf mögliche Radikalisierungstendenzen junger Muslime hindeuten, und deren Ausmaß zu erklären zu versuchen“.²⁹⁷

Im Mittelpunkt des Interesses standen junge Muslime im Alter von 14 bis 32 Jahren, die in den meisten Fällen der dritten Generation der in Deutschland lebenden Migranten angehören. Die Ergebnisse sind daher nicht für die etwa 3,8 bis 4,2 Millionen der in Deutschland lebenden Muslimen zu verallgemeinern. Die Studie liefert keine repräsentativen statistischen Daten, sondern lediglich Hinweise auf Entwicklungstendenzen.

Die Studie²⁹⁸ liefert jedoch zahlreiche wertvolle Erkenntnisse speziell über die Gruppe der jungen Muslime, obwohl es nach der Veröffentlichung der Ergebnisse sehr divergente Interpretationen gab.²⁹⁹ Ausgewählte zusammengefasste Feststellungen in Bezug auf das Thema „Diskriminierung“ wurden bereits dargestellt.

²⁹⁷ Frindte, Stenografischer Bericht, EKM/18/26 vom 08.06.2012, S. 31.

²⁹⁸ Die Studie vereinigt mehrere Methodenebenen: Mehrgenerationsinterviews, Gruppendiskussionen mit jungen Muslimen, Analyse der Internetforen, telefonische Panelbefragungen, die in zwei Wellen durchgeführt wurden. Weiterhin wurden Medienanalysen der vier deutschen Fernsehsender, – ARD, ZDF, RTL und Sat. 1 –, zweier türkischer Sender – Kanal D und TRT Türk – sowie der zwei großen arabischen Fernsehsender Al Arabiya und Al Jazeera im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Muslimen und Nichtmuslimen in Deutschland analysiert.

²⁹⁹ Dabei bezogen sich die meisten Interpretationen im öffentlichen Diskurs ausschließlich auf die einseitige Berichterstattung in der „Bild“-Zeitung, der Bundesinnenminister Friedrich ein Vorabinterview gegeben hatte. Die Ergebnisse wurden in einer unangemessene Art und Weise dargestellt. Im Nachhinein erfolgten Klarstellungen und der Prozess der Auseinandersetzung hat sich versachlicht.

Eine der Kernaussagen der Studie lautet: Die Erfahrung der Ausgrenzung und – in der Folge – negative Emotionen sowie wahrgenommene Ungerechtigkeit wirken sich stark auf die Integration bzw. die Integrationsbereitschaft bei den befragten Muslimen stark aus.³⁰⁰

Der Studie wurde ein Konzept der identifikatorischen Integration nach Berry zugrunde gelegt. Demnach kann man dann von Integration sprechen, wenn Migranten einerseits Teile ihrer Herkunftskultur bewahren und gleichzeitig Teile der Kultur des Aufnahmelandes übernehmen. Dabei schließt eine Bewahrung weiter Teile der Herkunftskultur die gleichzeitige starke Identifikation mit der hinzutretenden Kultur des Aufnahmelandes nicht aus.³⁰¹

Die identifikatorische Integration befürworten ca. 78 % der deutschen Muslime und, mit geringerem Zuspruch, ca. 50 % der nicht deutschen Muslime.

Im Vergleich zu deutschen Nichtmuslimen finden sich Radikalisierungsneigungen bei ca. 15 % der deutschen Muslime und ca. 23,8 % der nichtdeutschen Muslime in beiden Telefonbefragungen. Es existieren

- ausgeprägtere Vorurteile gegenüber dem Westen
- ausgeprägtere Vorurteile gegenüber Juden
- stärker ausgeprägte religiös-fundamentalistische Einstellungen
- negativere Emotionen gegenüber dem Umgang des Westens mit dem Islam
- eine größere Distanz zur Demokratie
- und eine höhere Akzeptanz von „Gewalt als Mittel zur Verteidigung gegen die Bedrohung durch den Westen“.

Dabei ist die Zahl derjenigen, die als „radikal“ bezeichnet werden können, gering: Wenn aus dieser Gruppe diejenigen herausgenommen werden, die den negativen Aussagen aller oben genannten Items des Einstellungskomplexes voll zustimmen, sind es bei den befragten deutschen Muslimen 2,5 % – vier Personen in der Befragung – und bei den nicht deutschen Muslimen 2,6 % – zwölf Personen unter den Befragten. Diese Unterscheidung wurde jedoch bei der medialen Berichterstattung nicht berücksichtigt, was anfänglich zu einer einseitig-plakativen Darstellung vieler Muslime als „integrationsunwillig“ führte.

Die Ursachen der vereinzelt radikalen Äußerungen junger Muslime hängen zum einen stark mit den autoritären Einstellungen der Befragten zusammen. Zum anderen werden die radikalen Einstellungen durch „gruppenbezogene Diskriminierung“ verstärkt.

Gruppenbezogene Diskriminierung bedeutet, dass die Befragten nicht als eine konkrete Person diskriminiert werden, sondern sich als „Muslime in der Gruppe“ diskriminiert fühlen. In diesem Kontext wird die Rolle der Medien und der Mehrheitsgesellschaft für den wechselseitigen Integrationsprozess deutlich.³⁰² (Verweis auf Kapitel Medien

Das Buch des ehemaligen Berliner Finanzsenators Thilo Sarrazin „Deutschland schafft sich ab“ führte zu einer kontroversen Debatte in deutschen Medien über das Thema Integration. Während der zweiten Befragungswelle wurde eine Hälfte der Befragungen vor der Veröffentlichung dieses Buchs durchgeführt und die andere Hälfte danach. Der Vergleich beider

³⁰⁰ Vgl. Engelke und Wagner, Stenografischer Bericht, EKM/18/26 vom 08.06.2012, S. 36, 50.

³⁰¹ Vgl. Frindte, Stenografischer Bericht, EKM/18/26 vom 08.06.2012, 31,37.

³⁰² Vgl. hierzu auch Kapitel 7 „Medien und Integration“

Gruppen miteinander lässt zwar keine Kausalaussagen zu, aber folgende Befunde wurden durch einen Vergleich der Antworten zu den unterschiedlichen Zeitpunkten herausgearbeitet:

- Es wurden weniger Kontakte zu Deutschen angegeben,
- es konnte eine stärkere Identifikation mit der Herkunftskultur festgestellt werden,
- ebenso stärkere Vorurteile gegenüber dem Westen,
- stärkere religiös-fundamentalistische Orientierungen und
- stärkere Ablehnung der Deutschen³⁰³.

Dies deutet darauf hin, dass eine polarisierende Debatte, verbunden mit antiislamischen Positionen, bei den Muslimen zu einer defensiven Rückorientierung führte.

Telefonbefragungen haben auch hier gezeigt, dass der Islam sehr viele verschiedene religiöse Strömungen vereint: Sunniten, Schiiten, Aleviten, Ahmadis etc., „es gibt eben nicht die Muslime“. ³⁰⁴ Abgesehen von dieser Ausdifferenziertheit ist es notwendig, zwischen streng religiösen (inklusive fundamentalistischen) Gruppierungen auf der einen Seite und extremistisch-islamistischen Gruppierungen auf der anderen Seite zu differenzieren.

Islamistischer Terrorismus wurde von fast allen Befragten klar verurteilt, denn unabhängig vom Grad der Religiosität und der Integration wurde hervorgehoben, dass dies mit ihrem Verständnis des Islam nicht vereinbar sei. Die große Mehrheit der jungen Muslime, auch diejenigen, die fundamentalistischen Strömungen angehören, distanziert sich in den allermeisten Fällen von religiös motivierter Gewalt.

Viele Muslime fühlen sich, unabhängig von ihrer Religiosität, durch die Reduktion des Themas „Islam und Integration“ auf sicherheitspolitische Themen wie Gewalt und Terrorismus und durch die als verzerrt empfundene Darstellung des Islams in den Medien diskriminiert und stigmatisiert.

Für Personen aus der zweiten und dritten Generation ist „Deutschsein“ selbstverständlich. Angehörige aller drei Generationen berichten von Ausgrenzungen durch die deutsche Bevölkerung, sie würden immer noch als Fremde angesehen und pauschal als radikal und terroristisch beurteilt.

Eine starke muslimische Identität ist für die Befragten ein Teil der Identifikation mit der Herkunftskultur, die sie bewahren wollen. Eine Bedrohung der eigenen positiven muslimischen Identität wird erlebt durch islamistische Terroristen, die den Ruf des Islams schädigen, durch einen als ungerecht empfundenen Umgang der westlichen Welt, speziell den USA, mit der muslimischen Welt sowie durch eine ablehnende Haltung der deutschen Bevölkerung gegenüber der muslimischen Minderheit.

³⁰³ Vgl. Frindte. Stenografischer Bericht, EKM/18/26 vom 08.06.2012, S. 34.

³⁰⁴ Ebenda, S. 33.

11.8 Praktische Anregungen aus der BMI-Studie

1. Diskussionen über restriktive Maßnahmen wie Kopftuchverbote oder ein Minarettverbot stärken in erster Linie Extremisten und Populisten innerhalb des Islams und der Mehrheitsgesellschaft. Populismus sollte vermieden werden.
2. Die interkulturelle Kompetenz der Medien ist zu stärken.
3. Differenzierter Umgang mit Religiosität und auch mit Fundamentalismus ist zu fördern.
4. Es muss – vor allem in der öffentlichen Diskussion - zwischen muslimischer Religiosität und islamistischer Radikalisierung unterschieden werden.
5. Religiosität als Teil einer intakten kulturellen Identität führt weniger zu Radikalisierung als Religiosität, die sich infolge verlorener Identität herausbildet. Um Integration zu fördern, sind gesellschaftliche Initiativen zum Aufbau von positiven – möglicherweise auch bikulturellen - Identitäten sinnvoll.
6. Integration und Radikalisierung von Muslimen hängen auch von der nicht muslimischen Mehrheitsgesellschaft ab. Segregation und Marginalisierung der Migranten seitens der Mehrheitsbevölkerung können zu kultureller Entwurzelung und Identitätsproblemen führen. Gesellschaftliche Beziehungen zwischen Muslimen und Nichtmuslimen sollen gefördert werden. Kontakt hilft, Vorurteile und Ausgrenzung abzubauen.
7. Das Ermöglichen von politischer Partizipation, also auch aktive und passive Teilnahme an Wahlen, macht die Vorteile der Demokratie sichtbar und wirkt problematischen autoritären Tendenzen entgegen.
8. Zu den Themen Integration und Identität wird darauf hingewiesen, dass eine bikulturelle Identität nur Teile einer Kultur beinhalte und nur Teile anderer Kulturen übernommen würden. Es kommt entscheidend darauf an, um welche Teile es sich dabei handelt. Eine unabdingbare Forderung an die Zuwanderer ist die Anerkennung des Grundgesetzes und der deutschen Gesetze. Diese Grundlagen und Normen des Zusammenlebens in Deutschland sind zu beachten und anzuerkennen.
9. Die Kenntnis der deutschen Sprache ist der Schlüssel zur Integration
10. Die kulturelle Wissensvermittlung und die Partizipationsmöglichkeiten muslimischer Migranten sollen gefördert werden.
11. Der Dialog zwischen Staat und Muslimen soll durch ein breit angelegtes Gesprächs- und Informationsangebot, das an alle Gruppen gerichtet ist, die sich zu religiöser Toleranz und zur Religionsfreiheit bekennen, gefördert werden³⁰⁵.

Ergänzung der SPD-Fraktion zu Anregung Nr. 8:

Durch die Verhinderung der Möglichkeit einer doppelten Staatsangehörigkeit werden den Betroffenen beim „richtigen Ankommen in Deutschland“ zusätzliche Hürden in den Weg gelegt. Die generelle Hinnahme einer doppelten Staatsbürgerschaft hätte auch potenziell positive Effekte in Bezug auf die soziale Identität von Migranten, denn doppelte Staatsbürgerschaft bedeutet z. B., dass Integration, inklusive der Akzeptanz der jeweiligen Herkunftsnation und – kultur, tatsächlich gewünscht ist. (vgl. Lebenswelten junger Muslime in Deutschland, S. 656)

³⁰⁵ Vgl. Engelke. Stenografischer Bericht, EKM/18/26 vom 08.06.2012, S. 43.

Ergänzung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu Anregung 8:

Ein bedeutendes Instrument politischer Partizipation ist die Teilnahme an Wahlen. Dieses Grundrecht ist an den Besitz der deutschen Staatsbürgerschaft gekoppelt. Eine generelle Hinnahme von Doppel- oder Mehrstaatigkeit würde es vielen hier langjährig lebenden Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit ermöglichen, an Wahlen – aktiv und passiv – teilzunehmen. Ihnen würde damit die Teilhabe an demokratischen Prozessen ermöglicht. Gleichzeitig kann die Hinnahme von Mehrstaatigkeit einen Beitrag zur höheren Identifikation mit Deutschland leisten.

Die in der BMI-Studie behandelten Themen betreffen Religionspolitik und Integrationspolitik, die im Zuständigkeitsbereich der Länder liegen. Deswegen sind solche Studien für die Landespolitik wichtig; die Ergebnisse sollten auf der Landesebene berücksichtigt werden.³⁰⁶

Integration ist ein Prozess, der durch ein offenes Zugehen aufeinander und den Dialog miteinander gelingt. Integration ist ein Prozess, der in einem gesamtgesellschaftlichen Kontext stattfindet. Wenn die Integrationsbereitschaft der Zuwanderer auf Abwehrhaltungen der Mehrheitsgesellschaft trifft, misslingt Integration häufig. Die Ergebnisse der BMI-Studie beziehen sich zwar auf Zuwanderer und eine bestimmte religiöse Gruppe, aber zugleich wird deutlich, dass es um den Austausch zwischen Migranten und Mehrheitsgesellschaft geht.

Negativ geprägte Einstellungen den Migranten gegenüber, d. h. Vorurteile, Diskriminierungen, Meidung und Ausgrenzung, werden zum Teil durch wahrgenommene Konkurrenzbeziehungen seitens der Einheimischen determiniert. Sie beziehen sich z. B. auf materielle Aspekte, wie Arbeitsplätze, oder aber auch auf kulturelle Aspekte. Die Ablehnungsbereitschaft einer gesellschaftlichen Gruppe steigt enorm, wenn Einwanderer als Bedrohung oder Konkurrenz gesehen werden. Dabei stehen individuelle Wahrnehmungen der gesellschaftlichen Realität stark unter medialem und politischem Einfluss.³⁰⁷

Die Förderung von Kontaktmöglichkeiten zwischen Muslimen und Nichtmuslimen leitet sich von der sogenannten Kontakthypothese ab. Sie besagt, dass Kontakte zwischen unterschiedlichen Gruppen unter bestimmten Bedingungen helfen, Beziehungen und gemeinsame Menschlichkeit zu verbessern, gegenseitige Vorurteile zu reduzieren und die Wahrnehmung gleicher Interessen zu fördern.

Aus Sicht der Kontakthypothese kann Segregation als eine berechtigte Konzentration der Zuwanderer auf die eigenen Wurzeln auch als unproblematisch angesehen werden, wenn sie zur Beibehaltung der eigenen Identität beiträgt.³⁰⁸ Problematischer wird es, wenn Kontakte zwischen den Gruppen aufgrund negativer Emotionen vermieden werden.

Bezogen auf die Annäherung zwischen den Migranten und den Einheimischen belegen Daten³⁰⁹, dass Vorurteile gegenüber Zuwanderern in einer Region, oder in einer Stadt umso stärker zurückgehen, je größer der Ausländeranteil ist. Umgekehrt zeigt es sich, dass Frem-

³⁰⁶ Vgl. Engelke. Stenografischer Bericht, EKM/18/26 vom 08.06.2012, S. 44f.

³⁰⁷ Survey zur Erfassung gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit. Vgl. Wagner. Stenografischer Bericht, EKM/18/26 vom 08.06.2012, S. 51.

³⁰⁸ Vgl. ebenda, S. 56f.

³⁰⁹ Vgl. ebenda, S. 52.

denfeindlichkeit bei Einheimischen gerade dort besonders stark ausgeprägt ist, wo relativ wenige Ausländer leben.

Erfahrungen mit Programmen zur Förderung interethnischer Kontakte als Interventionsmaßnahmen im migrations- und integrationspolitischen Bereich sind hauptsächlich in Schulen gesammelt worden. Die Programme bestehen im Wesentlichen darin, Schüler zu heterogenen Kleingruppen zusammensetzen. Solche Gruppen bestehen jeweils zur Hälfte aus Kindern mit und ohne Migrationshintergrund. Das bedeutet, dass sie nicht nur ethnisch, sondern auch leistungsmäßig heterogen sind. Entgegen einigen Befürchtungen wurden dabei positive Effekte festgestellt.

Kontaktprogramme als Interventionsmaßnahme bieten sich aber gleichermaßen im Sport, in Vereinen sowie bei betrieblichen Interaktionen, auch für Stadtplanung und Medien, an. Um die Bürger anzusprechen, die nicht in Vereinen organisiert sind oder die keine Kinder in den Schulen haben, wären Nachbarschaftszentren geeignete Begegnungsmöglichkeiten.

Maßnahmen, die versuchen, konzentriert zu intervenieren, indem die ganze Gemeinde mit allen relevanten Akteuren, auch mit Verantwortlichen der Stadt oder der Polizei, in die Kontaktprojekte einbezogen wird, können ebenfalls Erfolg versprechen.

Weitere Erhebungsverfahren sind wichtig, um Perspektiven sowohl für die politischen Entscheidungen als auch für das wissenschaftliche Vorgehen zu gewinnen. Diese Verfahren sollten den gesamtgesellschaftlichen Kontext berücksichtigen und gleichzeitig Stimmungen und Meinungen sowohl bei Einheimischen als auch bei Migranten in gegebenen geografischen Räumen und unter gegebenen mikropolitischen und medialen Einflüssen erfassen.³¹⁰

11.9 Handlungsempfehlungen

1. Ein differenzierter Umgang mit Religiosität und Fundamentalismus muss gefördert werden.
2. Es sollten politische Initiativen ergriffen werden, die den Aufbau einer positiven bikulturellen Identität erleichtern. Hier ist an erster Stelle der islamische Religionsunterricht zu nennen.
3. Initiativen zur Vermittlung kulturellen Wissens und interkultureller Kompetenzen sollten sowohl für Menschen mit als auch für Menschen ohne Migrationshintergrund ergriffen werden.

³¹⁰ Vgl. ebenda, S. 51.

12. Zuwanderung und Asyl

12.1 Einleitung

Deutschland ist, wie andere Industrienationen auch, Ziel für Zuwanderer aus der ganzen Welt und damit ein Einwanderungsland geworden. Seit dem Zweiten Weltkrieg hat das Land unterschiedliche Zuwanderungsströme aufgenommen:

- bis Anfang der 1960er Jahre: Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen aus der DDR und den ehemaligen Ostgebieten und Übersiedlern aus der SBZ/DDR,
- seit den 1960er Jahren: Arbeitskräfteanwerbung aus dem Mittelmeerraum,
- 1973: Anwerbestopp für Arbeitskräfte, seitdem starke Zuwanderung durch Familienzusammenführung,
- seit den 1980er Jahren: stark ansteigende Zahl von Zuzügen von Flüchtlingen und Asylbewerbern mit Höhepunkt 1992,
- Ende der 1980er bis Mitte der 1990er Jahre: starke Zuwanderung von Spätaussiedlern,
- seit 2004: EU-Freizügigkeitsregelung, Zuwanderungsbewegungen vor allem aus osteuropäischen Staaten.

Die Zuwanderungspolitik war in Deutschland lange Zeit eher restriktiv: Komplizierte Regelungen im Aufenthaltsrecht und ein Staatsangehörigkeitsgesetz, das auf dem *ius sanguinis* (Abstammungsrecht) basierte: Die Zuwanderungspolitik war nach der Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer (1955 bis 1973) von drei Grundsätzen geprägt: Begrenzung der Zuwanderung; Förderung der Rückkehrbereitschaft sowie Integration der in Deutschland dauerhaft lebenden Ausländer.

Erst die von wissenschaftlicher Seite vermittelte Erkenntnis vom Vorliegen einer Einwanderungssituation und die Wahrnehmung des demografischen Wandels führten zu einem Umdenken in der Zuwanderungspolitik. Das Szenario kollabierender Sozialversicherungssysteme und der drohende Arbeitskräftemangel machten deutlich, dass die gesteuerte Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte einen Beitrag zur Abschwächung dieser Entwicklung leisten kann. Infolgedessen kam es im Jahr 2005 mit Inkrafttreten des neuen Zuwanderungsgesetzes zu einer Umorientierung in der Zuwanderungspolitik.

Die quantitativ wichtigsten Zuwanderungsströme (Familienzusammenführung, Asyl, humanitäre Aufnahme, EU-Freizügigkeit) sind entweder nicht (EU-Freizügigkeit) oder nur sehr begrenzt (Familiennachzug, Asyl) im Hinblick auf die Erfordernisse des Arbeitsmarkts steuerbar.

Nach Überzeugung der Enquetekommission sollte die Zuwanderung aus humanitären Gründen getrennt von der Debatte um die Steuerung der Zuwanderung betrachtet werden. Jedoch

sollte auch Asylsuchenden die Möglichkeit geboten werden, ihre Potenziale und Fähigkeiten während der teilweise sehr lange dauernden Asylverfahren in die Gesellschaft einzubringen.

Sowohl die Steuerung der Zuwanderung als auch die humanitäre Zuwanderung werden gesetzlich auf Bundesebene geregelt. Asylbewerber, Flüchtlinge und Spätaussiedler werden auf die Länder verteilt. Die Länder haben dabei einen Gestaltungsspielraum bei der Unterbringung und Versorgung dieser Zuwanderungsgruppen.

12.2 Steuerungsmöglichkeiten der Zuwanderung

12.2.1 Aktuelle Zahlen zum Wanderungssaldo³¹¹

Zuzüge und Fortzüge von Ausländern von 2006 bis 2011*

	Zuzüge	Fortzüge	Wanderungssaldo
2006	361.562	257.659	+ 103.903
2007	393.885	267.553	+ 126.332
2008	394.596	311.536	+ 83.060
2009	396.983	294.383	+ 102.600
2010	475.840	295.042	+ 180.798
2011	622.506	302.171	+ 320.335

* Zuzüge ohne im Inland geborene ausländische Kinder. Fortzüge ohne Sterbefälle.

Quelle: BAMF; Ausländerzentralregister

Wanderungssaldo allgemein³¹²

- Seit dem Jahr 2009 steigt das Wanderungssaldo deutlich an.
- Polnische Staatsangehörige stellten mit 106.003 Personen bzw. 17 % die größte Gruppe der im Jahr 2011 zugewanderten Ausländer vor Staatsangehörigen aus Rumänien, Bulgarien, Ungarn und der Türkei.
- Bei der Abwanderung dominieren ebenso polnische und rumänische Staatsangehörige vor türkischen, bulgarischen und ungarischen Staatsangehörigen.
- Bei fast allen Hauptherkunftsländern konnte ein Anstieg des Wanderungssaldos im Vergleich zu 2010 festgestellt werden.
- Ein deutlich positiver Wanderungssaldo wurde bei Staatsangehörigen aus Polen, Rumänien, Bulgarien, Ungarn und Griechenland verzeichnet.

³¹¹ Die Ausführungen beziehen sich auf BAMF, Das Bundesamt in Zahlen 2011, S. 69 ff. Das BAMF stützt sich bei der Berechnung des Wanderungssaldos auf die Daten des Ausländerzentralregisters (AZR). Da die Daten des AZR personenbezogen sind und Personen erst registriert werden, wenn sie sich „nicht nur vorübergehend“ (§ 2 Abs. 1 AZRG) im Bundesgebiet aufhalten, sind die Zu- und Abwanderungszahlen auf Basis des AZR niedriger als die auf An- und Abmeldungen basierenden, fallbezogenen Zahlen der Wanderungsstatistik des Statistischen Bundesamts.

³¹² Ebenda, S. 71.

Wanderungen von Unionsbürgern³¹³

- 2011 hat die Zahl der Zuzüge von Staatsangehörigen aus den EU-26-Staaten um fast die Hälfte (46,3 %) zugenommen; bei der Zahl der Fortzüge war eine Zunahme von 6 % zu verzeichnen.
- Stark angestiegen ist die Zahl der Staatsangehörigen aus den neuen EU-Staaten sowie von griechischen und spanischen Staatsangehörigen.

Wanderungen von Drittstaatsangehörigen³¹⁴

- Im Ausländerzentralregister (AZR) wurden 2011 622.506 ausländische Staatsangehörige registriert, darunter 265.728 Drittstaatsangehörige mit folgenden Aufenthaltszwecken:
 - 28,0 % Sonstige³¹⁵
 - 13,8 % Studium
 - 2,0 % Sprachkurs, Schulbesuch
 - 1,8 % sonstige Ausbildung
 - 14,0 % Erwerbstätigkeit
 - 2,6 % humanitäre Gründe
 - 20,1 % familiäre Gründe
 - 2,0 % Niederlassungserlaubnis
 - 1,9 % EU-Aufenthaltsrecht
 - 13,7 % Aufenthaltsgestattung und Duldung.
- Im Vergleich zum Vorjahr stieg der Anteil der beschäftigungsorientierten Zuwanderung leicht an.
- Während im Jahr 2011 39,7 % der Staatsangehörigen aus der Türkei aus familiären Gründen nach Deutschland zogen, überwog bei kroatischen, bosnischen und indischen Staatsangehörigen die Zuwanderung zum Zweck der Beschäftigung, wobei indische Staatsangehörige insbesondere als IT-Fachkräfte in Deutschland arbeiten.
- Fast die Hälfte der chinesischen Staatsangehörigen reiste zum Zwecke des Studiums bzw. der Ausbildung ein.
- Staatsangehörige aus Afghanistan, dem Irak und dem Iran haben zu einem hohen Anteil entweder eine Duldung, eine Aufenthaltsgestattung oder eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen.

³¹³ BAMF, Das Bundesamt in Zahlen, S.74.

³¹⁴ BAMF, Das Bundesamt in Zahlen, S. 75.

³¹⁵ Darunter fallen u. a. Personen, denen ein Aufenthaltstitel aus besonderen Gründen erteilt wurde, sowie Personen, die einen Aufenthaltstitel beantragt haben.

Einreise und Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit³¹⁶

- Zur Ausübung einer Beschäftigung eingereiste Ausländer (2011)
 - 27,0 % sonstige Staatsangehörigkeiten
 - 13,1 % Indien
 - 10,6 % Vereinigte Staaten
 - 10,5 % Kroatien
 - 8,7 % China
 - 7,6 % Bosnien-Herzegowina
 - 5,9 % Serbien (inkl. ehem. Serbien und Montenegro)
 - 5,1 % Japan
 - 4,3 % Russische Föderation
 - 3,7 % Ukraine
 - 3,4 % Türkei.

12.2.2 Gesetzliche Rahmenbedingungen³¹⁷

Am 1. Januar 2005 trat mit dem Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz – ZuWG) eine umfassende Reform sämtlicher Bestimmungen der Migrations- und Integrationspolitik sowie des Aufenthaltsrechts von Nichtdeutschen in Kraft. Dieses Artikelgesetz änderte einerseits mehrere bereits bestehende Vorschriften und schuf andererseits zwei gänzlich neue Gesetze. Die Änderungen betrafen beispielsweise das Staatsangehörigkeitsgesetz, das Bundesvertriebenengesetz und die Vorschriften zum Asylrecht.

Die ersten beiden Artikel des Zuwanderungsgesetzes enthalten die neu eingeführten Gesetze: In Artikel 1 ist das Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (AufenthG) geregelt. Artikel 2 beinhaltet das Gesetz zur Freizügigkeit von EU-Bürgern, denen im Rahmen des freien Verkehrs von Personen innerhalb der Europäischen Union weitgehende Aufenthaltsrechte zugestanden werden.

Regelungen zum Aufenthalt

In dem bis 2004 geltenden Ausländergesetz gab es je nach Zweck des Aufenthalts eine Vielzahl von Aufenthaltstiteln. Die Regelungen waren unübersichtlich und kompliziert. Das seit 2005 geltende Aufenthaltsgesetz kennt grundsätzlich nur noch zwei Aufenthaltstitel: die befristete Aufenthaltserlaubnis und die unbefristete Niederlassungserlaubnis.

Die Aufenthaltserlaubnis orientiert sich weiterhin an den einzelnen Aufenthaltszwecken, aus denen ausländische Staatsangehörige in die Bundesrepublik kommen. Dabei wird unterschieden zwischen Ausbildung (z. B. Studierende), Erwerbstätigkeit (ausländische Arbeitnehmer), humanitären Gründen (z. B. Flüchtlinge und Asylsuchende) sowie familiären Motiven (Familiennachzug). Zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt die Aufenthaltserlaubnis grundsätzlich nur dann, wenn sie es ausdrücklich vorsieht. Ausländische Studieren-

³¹⁶ Ebenda, S.78.

³¹⁷ Die Ausführungen basieren auf <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56351/zuwanderungsgesetz-2005> und <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56350/zuwanderungsgesetz-2007>.

de an deutschen Universitäten und Fachhochschulen, die nach Abschluss ihres Studiums die Bundesrepublik früher wieder verlassen mussten, können ihren Aufenthalt seither um bis zu ein Jahr verlängern, um eine Stelle zu finden.

An die Niederlassungserlaubnis sind höhere Anforderungen geknüpft. Sie bietet einen besseren Schutz gegen Ausweisung, berechtigt zum dauerhaften Aufenthalt und zur fast unbeschränkten Erwerbstätigkeit und kann nach mehrjährigem Aufenthalt zur Einbürgerung führen. Der Aufenthalt ist zudem nicht an einen besonderen Zweck gebunden. Zu den Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis gehören:

- Sicherung des Lebensunterhalts und angemessenen Wohnraums für die eigene Familie,
- Nachweis von Beiträgen zur Altersvorsorge,
- Straffreiheit,
- ausreichende deutsche Sprachkenntnisse,
- Erlaubnis zur Erwerbstätigkeit,
- mindestens fünfjähriger vorheriger Besitz einer Aufenthaltserlaubnis.

Hochqualifizierte (z. B. Wissenschaftler, Ingenieure, Computerspezialisten) und ausländische Staatsangehörige, die sich als Selbständige niederlassen wollen, sowie deren Familienangehörige sind von den Voraussetzungen zur Erteilung der Niederlassungserlaubnis ausgenommen und können wesentlich schneller eine Niederlassungserlaubnis erhalten. Auch Asylberechtigte können unter bestimmten Umständen schon nach drei Jahren den Status zur dauerhaften Niederlassung bekommen.

Mit der vereinfachten Rechtslage bei den Aufenthaltstiteln ging jedoch keine generelle Öffnung des hiesigen Arbeitsmarkts für Nichtdeutsche einher. Vielmehr wurde der Anwerbestopp ausdrücklich beibehalten. Ausgenommen vom Anwerbestopp sind lediglich Hochqualifizierte und Selbständige; allerdings gelten für sie strenge Zuzugsvoraussetzungen.

Integration

In dem Zuwanderungsgesetz wurde eine materiell verstärkte Integrationsförderung durch den Bund gesetzlich verankert. Gemäß dem Prinzip "Fördern und Fordern" wurden einerseits klare Rechtsansprüche auf die Teilnahme an Integrationskursen eingeführt, andererseits wurden manche Gruppen von Zuwanderern unter Einschluss von Sanktionsmöglichkeiten dazu verpflichtet, an den Kursen teilzunehmen.

Für die Konzeption und zentrale Koordination der Integrationskurse, die dezentral von verschiedenen Trägern bundesweit durchgeführt werden, ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in Nürnberg zuständig. Ein Kurs besteht aus einem Basissprachkurs mit 300 Unterrichtsstunden, einem Aufbausprachkurs mit ebenfalls 300 Unterrichtsstunden und einem Orientierungskurs mit 60 Unterrichtsstunden.

Der Orientierungskurs soll ein „Verständnis für das deutsche Staatswesen wecken“, „Kenntnisse der Rechte und Pflichten als Einwohner und Staatsbürger vermitteln“ und „zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben befähigen“. Ausländische Staatsangehörige, die bereits länger in Deutschland leben, können an den Kursen teilnehmen. Wenn sie als „in besonderer Weise integrationsbedürftig“ angesehen werden oder Arbeitslosengeld II beziehen, können sie zur

Teilnahme verpflichtet werden. Bei Verletzung dieser Pflicht können Leistungskürzungen oder sogar aufenthaltsrechtliche Sanktionen eintreten. Asylsuchende können an diesen Kursen allerdings nicht teilnehmen.

Die Novellierung des Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2007

Als das Zuwanderungsgesetz in Kraft trat, stand bereits fest, dass es bald reformiert werden müsste, um einige EU-Richtlinien in deutsches Recht umzusetzen. Die Novelle trat am 28. August 2007 in Kraft. Neben der Umsetzung von elf EU-Richtlinien beinhaltet die Novelle Änderungen von Aufenthaltsbestimmungen, im Integrationsrecht, beim Familiennachzug, bei Einbürgerungen und eine Altfallregelung für Geduldete.

Bei einer Verletzung der Teilnahmepflicht an einem Integrationskurs sollen finanzielle Sanktionen möglich sein, z. B. die Kürzung von Sozialleistungen. Von Einbürgerungswilligen werden künftig Kenntnisse der Verfassung und der Rechtsordnung verlangt.

12.2.3 Arbeitsmarktorientierte Zuwanderung³¹⁸

Für Drittstaatsangehörige wurde mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes das bis dahin notwendige doppelte Genehmigungsverfahren, wonach ein Bewerber die Arbeits- und die Aufenthaltserlaubnis jeweils bei verschiedenen Behörden beantragen musste, durch ein internes Zustimmungsverfahren ersetzt. Die Erlaubnis zur Beschäftigung wird zusammen mit der Aufenthaltserlaubnis von der Ausländerbehörde erteilt, sofern die Arbeitsverwaltung intern zugestimmt hat („one-stop-government“). Eine Zustimmung kann nur erfolgen, wenn ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorliegt.

Die Bundesagentur kann der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zustimmen, wenn sich durch die Beschäftigung von Ausländern keine nachteiligen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt ergeben und für die Beschäftigung deutsche Arbeitnehmer sowie Ausländer, die diesen hinsichtlich der Arbeitsaufnahme rechtlich gleichgestellt sind oder die nach dem Recht der EU einen Anspruch auf vorrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt haben, nicht zur Verfügung stehen.

Im Jahr 2011 wurden 36.049 Aufenthaltserlaubnisse zum Zweck der Erwerbstätigkeit erteilt. Im Vergleich zum Vorjahr (28.298 erteilte Aufenthaltserlaubnisse) war damit ein Anstieg um 27,4 % zu verzeichnen. Die größten Gruppen ausländischer Arbeitnehmer, die im Jahr 2011 eingereist sind, waren Staatsangehörige aus Indien, den Vereinigten Staaten, Kroatien und China.

Von den 36.049 Personen nahmen 2011 zwei Drittel eine qualifizierte Beschäftigung in Deutschland auf. Während bei Staatsangehörigen aus Indien, Japan, Republik Korea, China und der Türkei überproportional viele Personen eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer qualifizierten Beschäftigung erhielten, hat die Mehrheit der ukrainischen und russischen Staatsangehörigen eine Beschäftigung aufgenommen, die keine qualifizierte Berufsausbildung erfordert. Insgesamt lebten am 31. Dezember 2011 in Deutschland 84.553 ausländische Staatsangehörige mit einem Aufenthaltstitel nach § 18 AufenthG (Ende 2010: 79.615).

³¹⁸ Folgende Ausführungen basieren auf BAMF, Das Bundesamt in Zahlen 2011, S. 78 ff.

Hochqualifizierten kann in besonderen Fällen von Anfang an ein Daueraufenthaltstitel in Form der Niederlassungserlaubnis erteilt werden, wenn die Annahme gerechtfertigt ist, dass die Integration in die bundesdeutschen Lebensverhältnisse und die Sicherung des Lebensunterhalts ohne staatliche Hilfe gewährleistet sind. Voraussetzung ist zudem, dass ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorliegt. Hoch qualifiziert sind insbesondere

- Wissenschaftler mit besonderen fachlichen Kenntnissen,
- Lehrpersonen (z. B. Lehrstuhlinhaber) sowie wissenschaftliche Mitarbeiter jeweils in herausgehobener Position,
- Spezialisten und leitende Angestellte mit besonderer Berufserfahrung, die ein Gehalt in Höhe von mindestens der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung erhalten (2011: 66.000 € jährlich).

Insgesamt besaßen Ende 2011 2.731 Personen eine Niederlassungserlaubnis als Hochqualifizierte (Ende 2010: 2.165). Davon sind 370 Hochqualifizierte im Jahr 2011 eingereist (2010: 219 Hochqualifizierte). Damit ist die Zahl der neu eingereisten Hochqualifizierten im Vergleich zum Vorjahr um 68,9 % angestiegen. Die größte Gruppe an neu zugewanderten Hochqualifizierten stellten im Jahr 2011 – wie in den Vorjahren – Staatsangehörige aus den Vereinigten Staaten.

Rechtsgrundlage für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis als Forscher bildet seit der Umsetzung der sogenannten „EU-Forscherrichtlinie“ durch das im August 2007 in Kraft getretene Richtlinienumsetzungsgesetz § 20 AufenthG. Eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Forschung wird erteilt, wenn eine wirksame Aufnahmevereinbarung zur Durchführung eines Forschungsvorhabens mit einer anerkannten Forschungseinrichtung vorliegt.

Im Jahr 2011 sind 317 Forscher aus Drittstaaten ins Bundesgebiet eingereist, denen eine entsprechende Aufenthaltserlaubnis erteilt wurde (2010: 211 Personen). 53 Forscher stammten aus China, 45 aus Indien, 40 aus den Vereinigten Staaten und 21 aus der Russischen Föderation. Insgesamt hielten sich am Ende des Jahres 2011 584 Forscher aus Drittstaaten in Deutschland auf (Ende 2010: 404 Personen). Die regionalen Schwerpunkte liegen dabei in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern.

Seit dem 1. Januar 2005 kann einem Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit erteilt werden, wenn ein übergeordnetes wirtschaftliches Interesse oder ein besonderes regionales Bedürfnis besteht, die Tätigkeit positive Auswirkungen auf die Wirtschaft erwarten lässt und die Finanzierung gesichert ist. Dies gilt in der Regel bei einer Investitionssumme von mindestens 250.000 € und der Schaffung von fünf Arbeitsplätzen. Auch Freiberuflern kann eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden.

Insgesamt besaßen Ende 2011 6.399 Personen eine Aufenthaltserlaubnis als Selbstständige (Ende 2010: 5.780). Zusätzlich verfügten 822 Personen (Ende 2010: 768) über eine Niederlassungserlaubnis. Im Jahr 2011 sind 1.347 Selbstständige aus Drittstaaten neu eingereist (2010: 1.040 Selbstständige). Damit war ein Anstieg um 29,5 % im Vergleich zum Vorjahr festzustellen. 38,0 % der 2011 zugewanderten Selbstständigen stammten aus den Vereinigten Staaten, 8,9 % aus China.

Fast drei Viertel (72,8 %) der Selbstständigen, die im Jahr 2011 eingereist sind, wurde eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer freiberuflichen Tätigkeit erteilt. Bei Selbstständigen aus den Vereinigten Staaten war der Anteil der Freiberufler mit 85,0 % überproportional hoch.

Weitere gesetzliche Neuerungen:

Anerkennung ausländischer Qualifikationen: Vor Inkrafttreten des Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen (1. April 2012) war es für Menschen mit Migrationshintergrund, die im Ausland eine Berufsausbildung absolviert haben, äußerst schwierig, mit dieser Qualifikation auf dem deutschen Arbeitsmarkt eine entsprechende Beschäftigung zu finden. Durch die Neuregelung erhalten alle Zuwanderer einen Rechtsanspruch darauf, dass ihre im Herkunftsland erworbenen Berufsabschlüsse innerhalb von drei Monaten geprüft werden. Ferner wird zum Beispiel bei Ärzten die Kopplung des Berufszugangs an die deutsche Staatsangehörigkeit abgeschafft.

Die landesspezifischen Berufe wie Lehrer, Erzieher, Sozialpädagogen, Ingenieure und Architekten, die nicht im o. g. Gesetz und in den Änderungen der Fachgesetze erfasst wurden, sind in Hessen am 21.12.2012 im Rahmen einer landesgesetzlichen Regelung angepasst worden.

Die Blue-Card-Regelung zur Anwerbung ausländischer Fachkräfte³¹⁹ ist zum 1. August 2012 in Kraft getreten. Voraussetzungen für den Erhalt einer „Blauen Karte EU“ sind ein Hochschulabschluss und ein Arbeitsvertrag mit einem Jahresbruttogehalt von mindestens 44.800 €. Bislang lag diese Mindestgrenze bei 66.000 €. Für Branchen, in denen der Fachkräftemangel besonders groß ist, wurde die Gehaltsschwelle sogar auf 34.900 € abgesenkt. Zu diesen Berufen zählen Ärzte, Ingenieure, IT-Fachkräfte und Mathematiker. In diesen "Mangelberufen" ist jedoch zu prüfen, ob die Zuwanderer zu vergleichbaren Arbeitsbedingungen wie Inländer angestellt werden. Dadurch soll Lohndumping angesichts der niedrigen Einkommensschwelle verhindert werden. Die Blaue Karte beinhaltet jedoch kein automatisches Daueraufenthaltsrecht. Erst wenn der Inhaber auch nach drei Jahren Aufenthalt in Deutschland weiterhin über einen Arbeitsvertrag mit dem entsprechenden Mindestgehalt verfügt, erhält er eine unbefristete Niederlassungserlaubnis. Diese erhalten dann auch Ehepartner und Kinder. Die Frist verkürzt sich auf zwei Jahre, wenn die Betroffenen besonders gute Kenntnisse der deutschen Sprache nachweisen können.

Arbeitgeber müssen keinen Nachweis mehr darüber erbringen, dass für den jeweiligen Arbeitsplatz kein inländischer Arbeitnehmer zu finden ist (Verzicht auf die sogenannte „Vorangprüfung“).

Zudem sieht das Gesetz vor, ein Visum für die Arbeitssuche einzuführen. Drittstaatsangehörige mit Hochschulabschluss und ausreichenden Finanzmitteln für den Lebensunterhalt können ein Visum beantragen, mit dem sie über einen Zeitraum von sechs Monaten einen Arbeitsplatz in Deutschland suchen können. Auch Erleichterungen für ausländische Studierende sind geplant. Nicht-EU-Ausländer, die einen Hochschulabschluss in Deutschland erworben haben, können künftig 18 statt bisher 12 Monate nach Studienabschluss einen Arbeits-

³¹⁹ Ausführungen zur Blue-Card-Regelung vgl. Migration und Bevölkerung 5/2012, S. 4 und <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/135363/blue-card-fuer-fachkraefte>.

platz suchen. Außerdem sollen ausländische Studierende 120 statt bisher 90 Tage neben ihrem Studium arbeiten dürfen.

Eine neue Beschäftigungsverordnung soll ab Juli 2013 dafür sorgen, dass auch in nicht akademischen Berufen eine erleichterte Zuwanderung von Fachkräften aus Nicht-EU-Staaten möglich ist. Voraussetzungen sind ein Anwerbeabkommen mit dem jeweiligen Herkunftsland der Fachkraft oder eine Qualifikation in einem Engpassberuf (z. B. Kranken- oder Altenpfleger, Lokomotivführer, Klempner, Heizungsmonteur).³²⁰

12. 3 Asylsituation in Deutschland und Hessen

12.3.1 Zahlen und Fakten³²¹

Asylanträge³²²

- Seit 1953 stellten 3,3 Millionen Menschen in Deutschland einen Asylantrag, davon mehr als 2,4 Millionen seit 1990.
- Der große Anteil (fast drei Viertel) aller Asylanträge wurde seit 1990 gestellt.
- Die meisten Anträge wurden im Jahr 1992 registriert (438.191).
- Seitdem war die Zahl der Asylanträge stark rückläufig; nach einem Tiefstand von 19.164 Erstantragstellern im Jahr 2007 zeigte sich in den letzten Jahren wieder ein Anstieg.
- Seit der Jahrtausendwende wurden rund 530.000 Asylerstanträge und mehr als 181.000 Folgeanträge registriert.

Verteilung der Asylbegehrenden³²³

- Asylbegehrende werden durch das Verteilungssystem EASY (Erstverteilung von Asylbegehrenden) auf die einzelnen Bundesländer verteilt. Die quotengerechte Verteilung erfolgt unter Anwendung des „Königsteiner Schlüssels“ (demnach entfielen 2012 auf Hessen 7,3 % aller Asylbewerber.

³²⁰ Vgl. Migration und Bevölkerung, Ausgabe 3, März 2013, S. 4.

³²¹ Die Daten stammen aus dem Bericht des BAMF: Das Bundesamt in Zahlen 2011. Asyl, Migration, ausländische Bevölkerung und Integration, Mai 2012.

³²² Ebenda, S. 10.

³²³ Ebenda, S. 16.

Hauptherkunftsländer³²⁴

- Zwischen 1986 und 1994 zählten Polen, Ungarn, Rumänien und Bulgarien zu den Hauptherkunftsländern; daran schlossen sich Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens an.
- Seit 1986 gehört die Türkei durchgängig zu den Hauptherkunftsländern, die Russische Föderation seit 2000.
- Von den afrikanischen Staaten zählten zwischen 1986 und 1996 Algerien, Ghana, Nigeria, Togo und Kongo mindestens einmal zu den Hauptherkunftsländern; seit 1997 trifft dies nur noch auf Algerien und Nigeria zu; im Jahr 2011 sind afrikanische Staaten nicht unter den zehn zugangsstärksten Herkunftsländern.
- Von den asiatischen Staaten waren seit Mitte der 1980er Jahre Afghanistan, Iran und ab 1995 auch der Irak fast durchgängig unter den Hauptherkunftsländern; seit 1998 zählt auch Syrien dazu; Vietnam war von 1998 bis 2009 unter den Hauptherkunftsländern.

Internationaler Vergleich³²⁵

- Deutschland ist in den Jahren 2009 bis 2011 das Land mit den zweithöchsten Asylzugangszahlen (hinter Frankreich).
- Innerhalb der Europäischen Union wurde mehr als jeder zweite Antrag in Frankreich, Deutschland, Italien oder Belgien gestellt.

Asylbegehrende in Hessen³²⁶

- 2011 erhielten in Hessen rund 8.800 Personen Regelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz; das waren knapp 16 % mehr als 2010.
- Damit wurde der seit 1997 rückläufige Trend zum zweiten Mal in Folge durchbrochen (Zahl der Empfänger im Jahr 1997: 53.300).
- 54 % der Leistungsempfänger stammten aus Asien (2010: 50 %), knapp 19 % aus Europa (2010: 23 %) und etwa 18 % aus Afrika (2010: 17 %)
- 15 % der Asylbegehrenden kamen aus Afghanistan, 13 % aus Pakistan, 7 % aus dem Iran, 6 % jeweils aus Eritrea und der Türkei.
- Mit einem Durchschnittsalter von 30 Jahren ersuchten meist jüngere Menschen um Asyl. Drei Zehntel waren zwischen 25 und 40 Jahren, gut ein Viertel war noch minderjährig.

³²⁴ Ebenda, S. 18.

³²⁵ Ebenda, S. 28 ff.

³²⁶ Hessisches Statistisches Landesamt, Pressemeldung 117/2012 vom 06.06.2012.

- Aufenthaltsrechtlicher Status der Asylbegehrenden:
 - o 46 % Aufenthaltsgestattung
 - o 37 % Geduldete
 - o 6 % vollziehbar zur Ausreise verpflichtet
 - o 5 % Aufenthaltserlaubnis
 - o 5 % Familienangehörige.

- Drei Viertel der Empfänger erhielten Grundleistungen, ein Viertel erhielt erhöhte Leistungen als Hilfe zum Lebensunterhalt.

- 53 % der Asylbegehrenden waren dezentral untergebracht, 40 % lebten in Gemeinschaftsunterkünften und 7 % in Aufnahmeeinrichtungen.

- Die Bruttoausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz betrugen 2011 rund 56,5 Millionen € (7 % mehr als 2010), davon 75 % für Regelleistungen und 25 % für besondere Leistungen.

- Rein rechnerisch musste 2011 jeder hessische Einwohner rund 9 € für Asylbewerberleistungen aufbringen (2010: 8,57 €; 1994: 70 €)

12.3.2 Gesetzliche Rahmenbedingungen³²⁷

In Deutschland wird das Asylrecht nicht nur aufgrund der völkerrechtlichen Verpflichtung aus der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 gewährt, sondern hat als Grundrecht Verfassungsrang („Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“, Art. 16a GG).

Die Bedeutung des Asylrechts hat sich seit der Einführung des gesetzlich geregelten Asylverfahrens 1953 wesentlich verändert. In den ersten Jahrzehnten kamen vorwiegend Flüchtlinge aus den damals kommunistisch regierten Ostblockstaaten. Erst Mitte der 1970er Jahre wurden vermehrt Asylbegehrende aus anderen Staaten registriert. In den Jahren 1984 bis 1992 kam es in Deutschland zu einem starken Anstieg der Asylbewerberzahlen, der seinen Höhepunkt 1992 mit 440.000 Asylbewerbern erreichte. Gleichzeitig wurden immer weniger Asylbegehrende als asylberechtigt anerkannt (1992 waren es 4,25%). Durch die hohen Antragszahlen dauerten die Verfahren erheblich länger, die Kosten für Unterbringung und Versorgung der Asylbewerber stiegen. Das führte zu erheblichen gesellschaftlichen Spannungen, die sich auch negativ auf die Akzeptanz des Asylgrundrechts in der Bevölkerung auswirkten.

Aufgrund dieser Entwicklung erfolgten eine umfassende und sehr umstrittene Reform des Asylrechts und die Einfügung von Artikel 16a Grundgesetz im Jahr 1993 („Asylkompromiss“). Die Gewährung des Asylrechts in Form eines Grundrechts blieb bestehen. Es wurden aber Regelungen eingeführt, mit denen erreicht werden sollte, dass sich nur noch auf das Asylrecht berufen kann, wer tatsächlich als (politisch) Verfolgter auf den Schutz in Deutschland angewiesen ist. Das Asylrecht des Grundgesetzes besteht weiterhin neben den völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands. Viele kritische Beobachter/innen sprechen

³²⁷ Die folgenden Ausführungen basieren auf http://www.zuwanderung.de/ZUW/DE/Zuwanderung_hat_Geschichte/AsylundFluechtlinge/AsylundFluechtlinge_node.html;jsessionid=E0EF1267B8988E16D7A4BA494234F5A5.2_cid364

jedoch von einer „faktischen Abschaffung“ des Grundrechts auf Asyl. Dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass die Bundesrepublik Deutschland zahlreichen Menschen Zuflucht geboten hat.

Sondervotum der Fraktion DIE LINKE

Allein im Jahr 2011 sind 1500 Flüchtlinge im Mittelmeer bei dem Versuch, in die EU zu gelangen, ertrunken (UNHCR, Global Trends 2011, S. 6). Insgesamt geht man in den letzten Jahren von über 5.000 Toten an der EU-Außengrenze aus (und diese Zahlen geben nur die eindeutig belegten Fälle wieder, Schätzungen nach kann von einer deutlich höheren Zahl ausgegangen werden). Unter diesen Umständen davon zu sprechen, dass Deutschland seiner Verpflichtung im Asylbereich nachkäme, ist zynisch. Deutschland bleibt in Sachen Flüchtlingsaufnahme vielmehr weiterhin weit unter seinen Möglichkeiten.

Deutschland und Hessen profitieren direkt von der repressiven europäischen Asylpolitik und der ungleichen Verteilung von Asylbewerber/innen in der EU. Die im sogenannten „Asylkompromiss“ 1993 durchgesetzte Vorverurteilung von Asylanträgen nach dem Reiseweg statt nach der Bedürftigkeit („Drittstaatenregelung“) kam einer faktischen Aushebelung des Asylrechtes gleich. Dieses Modell hat sich in der EU durchgesetzt und ist Bestandteil des Dublin II Abkommens. Das Verfahren nimmt keine Rücksicht auf die Bedürfnisse der Flüchtlinge (z. B. eventuell existierende Familiennetzwerke und Communities in anderen EU-Staaten) und die sehr ungleichen Qualitätsstandards der verschiedenen Asylsysteme in den EU-Staaten.

Der Verpflichtung aus der Genfer Flüchtlingskonvention kommt Deutschland dabei auch insoweit nach, als in Anwendung dieser Konvention verfolgten Ausländern, die nicht als Asylberechtigte anerkannt werden können, im Rahmen des Aufenthaltsrechts Schutz vor Abschiebung gewährt wird, indem ihnen die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wird. Die Gewährung von Flüchtlingsschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention wird auch als "kleines Asyl" bezeichnet.

Durch die "Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes", die sogenannte Qualifikationsrichtlinie, wird die Flüchtlingsanerkennung innerhalb der Europäischen Union weiter vereinheitlicht. Sie betrifft die Flüchtlingsanerkennung nach der Genfer Flüchtlingskonvention, grundsätzlich aber nicht das nationale Asylrecht nach Art. 16a des Grundgesetzes.

Asylbegehrende müssen ein Anerkennungsverfahren durchlaufen, das im Asylverfahrensgesetz festgelegt geregelt ist. Nach festgelegten Aufnahmequoten unter Anwendung des "Königsteiner Schlüssels" werden die Asylbewerber mithilfe des bundesweiten Verteilungssystems EASY (Erstverteilung von Asylbegehrenden) auf die Erstaufnahmeeinrichtungen der einzelnen Bundesländer verteilt.

Zuständig für die Durchführung dieser Verfahren - einschließlich der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft - ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), das zum Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern gehört. Es hat seine Zentrale in Nürn-

berg und verfügt über Außenstellen in allen Bundesländern, um ein Verfahren möglichst in der Nähe der von den Ländern betriebenen Erstaufnahmeeinrichtungen zu ermöglichen.

Gegen ablehnende Entscheidungen des Bundesamtes steht der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten offen, ein Vorverfahren (Widerspruchsverfahren) findet nicht statt. Abgelehnte Asylbewerber sind grundsätzlich verpflichtet, auszureisen. Im Falle einer Weigerung können sie abgeschoben, also zwangsweise außer Landes gebracht werden, soweit keine Abschiebungsverbote vorliegen. Für die Durchführung der Abschiebung sind die Ausländerbehörden der Länder zuständig, für die alle Entscheidungen des Bundesamtes und der Verwaltungsgerichte aus dem Asylverfahren verbindlich sind.

Da das Asylrecht Schutz vor einer aktuellen Gefährdung bieten soll, vermittelt die Anerkennung als Asylberechtigter oder als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention keinen Status auf Dauer. Liegen die Voraussetzungen für eine Anerkennung nicht mehr vor - weil z. B. das Regime in dem Heimatstaat abgelöst worden ist, und eine politische Verfolgung dort nicht mehr stattfindet -, muss die Anerkennung grundsätzlich widerrufen werden. Der Widerruf muss aber nicht automatisch zum Verlust des Aufenthaltsrechts führen, da in vielen Fällen bereits aus anderen (asylunabhängigen) Gründen ein eigenständiges Aufenthaltsrecht besteht. Das Bundesamt ist verpflichtet, spätestens nach drei Jahren zu prüfen, ob eine Asyl- oder Flüchtlingsanerkennung aufzuheben ist. Ist das nicht der Fall und besteht schon seit drei Jahren eine Aufenthaltserlaubnis, besteht ein Anspruch auf eine Niederlassungserlaubnis, die unbefristet ist.

Auch wenn die Voraussetzungen für eine Asylanerkennung oder die Gewährung des Flüchtlingsstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention nicht vorliegen, kann es sich aus humanitären Erwägungen verbieten, einen Ausländer, der kein Aufenthaltsrecht hat, abzuschieben (subsidiärer Schutz). Eine Abschiebung ist verboten, wenn dem Ausländer im Heimatstaat die Todesstrafe, Folter oder andere unmenschliche oder erniedrigende Behandlungen oder andere existenzielle Gefahren konkret drohen. Es wird dann regelmäßig eine befristete Aufenthaltserlaubnis erteilt, solange der Grund für das Abschiebungsverbot fortbesteht.

Die Qualifikationsrichtlinie enthält auch Regelungen zum subsidiären Schutz. Flüchtlingschutz und subsidiärer Schutz werden dort als internationaler Schutz bezeichnet. Er wird ergänzt durch Formen des subsidiären Schutzes, die im innerstaatlichen Recht geregelt sind, z. B. bei schweren, im Herkunftsland nicht oder nicht angemessen behandelbaren Krankheiten.

12.3.3 Die Situation Asylbegehrender in Hessen

Die Länder sind für die Unterbringung, Versorgung und Betreuung der Asylbegehrenden zuständig. Die landesinterne Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen und anderen ausländischen Personen ist durch das Landesaufnahmegesetz geregelt. Danach sind die hessischen Landkreise und Gemeinden verpflichtet, die Asylbegehrenden aufzunehmen und unterzubringen.

Ausländische Flüchtlinge werden nach ihrem Aufenthalt in der Hessischen Erstaufnahmeeinrichtung in Gießen bzw. der Außenstelle am Rhein-Main-Flughafen in Frankfurt den 26 Gebietskörperschaften zugewiesen. Die Unterbringung erfolgt zunächst in Gemeinschaftsun-

terkünften. Dort verbleiben die Asylbegehrenden in der Regel bis zum Abschluss des Verfahrens. Die Unterbringung in einer Wohnung erfolgt nach Abschluss des Asylverfahrens oder wenn sich bereits im Vorfeld eine positive Entscheidung abzeichnet. Dabei werden Familien mit Kindern bevorzugt behandelt.³²⁸

Die Betreuung der Flüchtlinge durch sozialpädagogisches Fachpersonal und Dolmetscher bzw. Sprachmittler ist so organisiert, dass der Aufenthalt in der Unterkunft vor dem Hintergrund der fluchtimmanenten Lebenssituation möglichst angemessen gestaltet werden kann und die Flüchtlinge in die Lage versetzt werden, ihr Asylverfahren aktiv zu betreiben. Eine medizinische Grundversorgung ist gewährleistet.³²⁹

Asylbewerberleistungsgesetz: Asylbegehrende erhalten Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Dabei sind folgende Leistungen vorgesehen:

- Grundleistungen für Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheits- und Körperpflege, Gebrauchs- und Verbrauchsgüter im Haushalt,³³⁰
- Taschengeld für persönliche Bedürfnisse im Alltag,
- Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt,
- bei besonderen Umständen auch weitere Leistungen, die vom Einzelfall abhängen.

Die Grundleistungen werden als Sachleistungen bereitgestellt. Einzelheiten des Verfahrens regeln die Bundesländer.

Von vielen Ländern werden sie bis auf das Taschengeld als Sachleistungen ausgegeben. In Hessen werden diese Leistungen als Barauszahlungen ausgegeben.³³¹

Nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (18.07.2012) verstößt die derzeitige Höhe der Geldleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz gegen das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum. Der Erste Senat ordnete eine Übergangsregelung an, die sich an den Leistungen für Empfänger von Hartz IV oder Sozialhilfe orientiert; sie gilt rückwirkend von Anfang 2011 an und so lange, bis eine gesetzliche Neuregelung in Kraft tritt. Die Beträge wurden seit 1993 nicht erhöht; seither ist das Preisniveau in Deutschland laut Gericht um mehr als 30 % gestiegen. Zuletzt lagen die Leistungen um 35 % unter denen für Hartz-IV-Empfänger, welche schon als Existenzminimum gelten. Betroffen von der Entscheidung sind rund 130.000 Menschen.³³²

Residenzpflicht: Ende 2012 hat Hessen die Residenzpflicht für Asylbegehrende aufgehoben. Mit der Residenzpflicht wird in den Bundesländern festgelegt, dass sich Asylbegehrende nur in dem Regierungsbezirk oder Landkreis, in dem sie untergebracht sind, aufhalten dürfen. Für ein Verlassen dieses Gebiets ist eine Sondergenehmigung notwendig. Vorher war der Aufenthalt in Hessen auf den Bezirk des jeweiligen Regierungspräsidiums festgelegt; nun können sich Asylbegehrende im gesamten Bundesland bewegen.

³²⁸ Vgl. Bucaille-Euler, Stenografischer Bericht EKM/18/22 vom 27.01.2012, S. 4 ff.

³²⁹ Vgl. ebenda, S. 5.

³³⁰ Vgl. zu Gesundheitsleistungen Kapitel 6.3 „Asylsuchende und Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus“

³³¹ Vgl. Niebsch, Stenografischer Bericht EKM/18/22 vom 27.01.2012, S. 31.

³³² Vgl. <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/bundesverfassungsgericht-karlsruhe-mehr-geld-fuer-asylbewerber-11823952.html>

Clearingverfahren für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge: Im Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen hat Hessen ein Modell entwickelt, das bundesweit Vorbildcharakter genießt. In einem zweimonatigen Clearingverfahren können sich die Jugendlichen von den Strapazen ihrer Flucht in einem geschützten Raum erholen. Außerdem werden ihre Herkunft, der familiäre Kontext, die Gründe ihrer Flucht, der gesundheitliche Zustand, der Stand der Bildung usw. geklärt. In dieser Phase werden asylverfahrensrechtliche Schritte eingeleitet. Danach werden die jungen Menschen in geeigneten Jugendhilfeeinrichtungen untergebracht.³³³

Abschiebungen: Die Abschiebung ist eine Maßnahme der Verwaltungsvollstreckung zur zwangsweisen Durchsetzung der vollziehbaren Ausreisepflicht. In Hessen werden Abschiebungen von den zentralen Ausländerbehörden (Regierungspräsidien) vollzogen. Gelegentlich berichten Flüchtlingsorganisationen auch aus Hessen von überraschenden nächtlichen Abschiebungen oder Abschiebungen aus Jugendhilfeeinrichtungen.

Integrationsmaßnahmen: Während des Asylverfahrens werden in Hessen keine Integrationsmaßnahmen gewährt, obwohl die Asylsuchenden teilweise lange Jahre hier sind und Integration trotz der widrigen Lebensumstände faktisch stattfindet.

12.4 Handlungsempfehlungen

1. Deutschland gewährt Verfolgten durch das Asylverfahren Schutz. Auch Hessen kommt hier seiner humanitären Verpflichtung nach. Eine Aufnahme von Flüchtlingen darf aber zunächst nicht im Zusammenhang von Zuwanderung diskutiert werden. Zuwanderung setzt eine sozialpolitische, auch am Arbeitsmarkt ausgerichtete Steuerung voraus.
2. Asyl dient primär dem Schutz vor politischer Verfolgung. Es sollte daher im Grundsatz nur ein zeitlich begrenzter Aufenthalt mit dem Ziel der Rückkehr in das Ursprungsland oder einem „Re-Settlement“ bleiben und keinen eigenständigen, regulären Einwanderungsweg darstellen. Es muss deutlich sein, dass Asylbewerber bis zur Entscheidung keinen gesicherten Aufenthaltsstatus haben. Daher gelten die Integrationsmaßnahmen auch nicht uneingeschränkt. Nur wer rechtmäßig und dauerhaft hier lebt, hat einen Anspruch auf umfassende Gleichstellung.
3. Asylverfahren müssen beschleunigt werden, um schnellstmöglich Entscheidungen herbeizuführen und damit Rechtssicherheit für die Asylbewerber zu erlangen. Dies darf jedoch nicht einseitig mit dem Ziel einer erhöhten Ablehnung geschehen. Zu den Voraussetzungen einer Beschleunigung gehören: eine ausreichende personelle Ausstattung der beteiligten Behörden, eine effektive Zusammenarbeit zwischen den Behörden, die Anerkennung und der politische Rückhalt für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ausländerbehörden, die geltendes Recht umsetzen. Grundlage der gesellschaftlichen Anerkennung des Rechts auf Asyl ist die Gewährung nur an tatsächlich politisch Verfolgte und humanitär bedrohte Flüchtlinge.
4. Die Feststellung der „Unabhängigen Kommission Zuwanderung“ aus dem Jahr 2004 gilt unverändert. „Mit dem Recht zu bleiben ist untrennbar die Pflicht verbunden, im

³³³ Vgl. Bucaille-Euler, Stenografischer Bericht EKM/18/22 vom 27.01.2012, S. 7 f.

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 der Behörden, die Verfahren zu beschleunigen, ihren Sinn, wenn der Feststellung der Ausreisepflicht keine Ausreise erfolgt.“

5. Nachdem die Residenzpflicht in Hessen bereits aufgehoben wurde, sollten Möglichkeiten zur Kooperation mit den umliegenden Bundesländern, die vergleichbare Regelungen getroffen haben (NRW, Ba-Wü, RLP, NDS), gesucht werden. Die Residenzpflicht sollte nicht als Sanktionsmaßnahme eingesetzt werden.
6. Der bereits vorbildliche Weg Hessens in der Betreuung minderjähriger, unbegleiteter Flüchtlinge sollte weiter beschritten und optimiert werden.
7. Kettenduldungen sorgen für einen dauerhaften und desintegrativen Schwebezustand. Wenn absehbar ein längerer Aufenthalt in Deutschland zu erwarten ist, sollten auch integrative Maßnahmen für Geduldete geöffnet werden. Dies mindert die Abhängigkeit vom Staat und beugt sozialen Problemen vor.
8. Es sollte geprüft werden, ob im Zusammenhang mit behördlichen Maßnahmen, wie etwa bei Meldeauflagen oder im Gesundheitsbereich, bürokratische Erfordernisse reduziert werden können, ohne damit den Charakter des Asyls als temporären Aufenthalt zu verändern.
9. Im Bereich des nachrangigen Arbeitsmarktzuganges gibt es Handlungsbedarf. Die Dauer von Asylverfahren kann sehr unterschiedlich ausfallen, teilweise können sie sich über Jahre hinziehen. Integrationsleistungen und Bemühungen, die über die Aufnahme einer Beschäftigung hätten erfolgen können, müssen dann nachgeholt werden, wenn feststeht, dass die Person langfristig in Deutschland bleibt. Vor allem vor dem Hintergrund des zunehmenden Fachkräftebedarfs sollte auch Asylbewerbern, die ihre Potenziale einbringen möchten, früh genug die Teilnahme am Arbeitsleben ermöglicht werden.

Gemeinsame Handlungsempfehlung der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

- Die Landesregierung sollte sich mittels einer Bundesratsinitiative für die vollständige Abschaffung der Residenzpflicht in Deutschland einsetzen.

Zusätzliche Handlungsempfehlungen der SPD-Fraktion

- Flüchtlingen sollte von Anfang an integrative Unterstützungen gewährt werden, sie brauchen aufgrund ihrer spezifischen Vorgeschichte und der oft langen Fluchtwege Unterstützung und Förderung.

- Bei der Umsetzung von Abschiebungen muss sichergestellt werden, dass menschenrechtliche und humanitäre Gesichtspunkte ausreichend berücksichtigt sind.
- Durch die Einführung eines Handgeldes können Menschen in die Lage versetzt werden, am Zielflughafen die Weiterreise bis zu ihrem eigentlichen Heimatort anzutreten und sich zunächst zu verpflegen. Damit wird den betroffenen Personen eine kurzfristige Perspektive zur Sicherung der elementaren Lebensumstände gegeben. Eine entsprechende rechtliche Grundlage ist zu schaffen.
- Die nach dem Aufenthaltsgesetz bestehenden Ermessensspielräume bei der Verhängung und der Durchführung von Abschiebungshaft sind so anzuwenden, dass den humanitären Grundsätzen Rechnung getragen wird.
- Das Härtefallverfahren ist insbesondere im Hinblick auf die Ausschlussgründe zu reformieren.
- Durch eine Bundesratsinitiative ist auf eine Erweiterung des 25a AufenthG hinzuwirken (stichtagunabhängige Bleiberechtsregelung)

Zusätzliche Handlungsempfehlungen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

- Nach Auffassung der Fraktion BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN brauchen wir grundsätzlich eine neue Willkommenskultur für qualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer. Menschen, die sich dafür entscheiden, ihr Potenzial und ihre Qualifikation in Deutschland/Hessen einzubringen, müssen sich hier auch willkommen und wohlfühlen. Fehler, die während der Gastarbeiterzuwanderung in den 1960er Jahren gemacht wurden, dürfen sich nicht wiederholen.
- Um Potenziale von bereits hier lebenden Drittstaatsangehörigen zu nutzen, sollten für diese Anreize zum Erwerb beruflicher Qualifikationen geschaffen werden, dazu gehört beispielsweise der Zugang zum Arbeitsmarkt ohne Vorrangprüfung für bereits in Deutschland lebende Drittstaatsangehörige bei Vorliegen eines konkreten Arbeitsplatzangebots.
- Der Zugang zum Arbeitsmarkt sowie ein gesicherter Aufenthalt für ausländische Studenten und Hochschulabsolventen müssen insbesondere in den Mangelberufen erleichtert werden. Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen sollten generell nicht der Vorrangprüfung unterliegen.
- Ein Instrument, um die Einwanderung von Fachkräften nach Deutschland zu steuern, kann ein Auswahlverfahren über ein Punktesystem sein. Wichtig dabei ist, dass für die Betroffenen eine verlässliche und transparente Bewertung ihrer ausländischen Qualifikationen gewährleistet ist. Darüber hinaus sollte ein Rechtsanspruch auf eine bundeseinheitliche Anerkennung ihrer Berufsabschlüsse gewährt werden. Klassische Einwanderungsländer wie USA, Kanada oder auch Großbritannien nutzen bereits das Punktesystem.

- Das Erfordernis des Spracherwerbs im Heimatland stellt in einigen Fällen eine kaum überbrückbare Hürde dar. Flexiblere Lösungen und ggfls. Übergangsfristen mit der Möglichkeit, den Spracherwerb in Deutschland zu leisten, sind notwendig.
- Alle Menschen, die nach Deutschland zugewandert sind, sowohl Migrantinnen und Migranten als auch Flüchtlinge, sollten von Beginn ihres Aufenthaltes an Informationsangebote und Unterstützung erhalten, damit ihnen ein Zugang in unsere Gesellschaft ermöglicht wird. Um eine schnelle Integration zu begünstigen, ist das Arbeits- und Ausbildungsverbot nach einer kurzen Zeit aufzuheben.
- Die Regelsätze des Asylbewerberleistungsgesetzes müssen dem menschenwürdigen Existenzminimum entsprechend angepasst werden. Das umfasst sowohl die physische Existenz des Menschen als auch ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben.
- Standards in den Unterkünften für die Asylbewerber müssen erarbeitet werden, und ihre Einhaltung muss kontrolliert werden. Die Unterbringung von Asylbewerbern sollte möglichst in Wohnungen erfolgen, bzw. die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften sollte möglichst vermieden und kurz gehalten werden.
- Kettenduldungen sind keine würdige Existenzgrundlage, diese Praxis ist zugunsten einer Bleiberechtsregelung zu beenden. Menschen, die über Jahre hinweg trotz unsicherem Aufenthaltsstatus ihren Lebensmittelpunkt in Deutschland haben, sollte diese Lebensgrundlage nicht entzogen werden. Über eine stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung ist diesem Personenkreis ein sicherer Aufenthalt zu gewähren.
- Von Abschiebungen ist bei besonderer Härte abzusehen; das Leben und Wohlergehen der Betroffenen und anderer beteiligter Personen darf nicht in Gefahr gebracht werden. Das Auszahlen eines Handgeldes an Abzuschiebende, um die Abschiebesituation für den Betroffenen etwas zu erleichtern, ist zu prüfen.
- Bei Überstellungen von minderjährigen Flüchtlingen im Rahmen der Dublin II Verordnung muss sichergestellt sein, dass sie eine Woche vorher angekündigt werden. Weiterhin muss sichergestellt sein, dass der Minderjährige/die Minderjährige einer berechtigten Person oder geeigneten Einrichtung übergeben wird. Ist dies nicht gewährleistet, darf keine Rückführung stattfinden. Die Einhaltung der UN-Kinderrechtskonvention ist unsere Pflicht.

Die Handlungsempfehlungen Nr. 2 und 4 werden nicht mitgetragen.

Zusätzliche Handlungsempfehlungen der Fraktion DIE LINKE

- Angesichts der Regelungsdichte der europäischen wie der deutschen Asylgesetzgebung kann die Ausgestaltung der Asylsituation durch das Land auf unnötige Schikanen verzichten und darauf gerichtet sein, die Lebenssituation der Betroffenen zu erleichtern und ihre Zukunftsperspektiven zu verbessern. Folgende Maßnahmen sind dafür geboten:
 - Flächendeckende und landesweite Bereitstellung von gebührenfreien

Integrationsmaßnahmen (Sprachkurse, berufliche (Weiter-)Qualifizierung) unabhängig vom Aufenthaltsstatus

- Bundesratsinitiative zur vollständigen Abschaffung der Residenzpflicht
- generelles Verbot von Abschiebungen aus Jugendhilfeeinrichtungen und von Minderjährigen oder einzelnen Familienmitgliedern.
- Gesetzliche Regelung zu Finanzierung und Ausbau der Abschiebungsbeobachtung und Einführen eines Handgelderlasses für mittellose ausreisepflichtige Personen
- Flächendeckender Ausbau der Kapazitäten für die psychologische Versorgung von Traumatisierten, insbesondere bei von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen.
- Die Unterbringung von Asylbewerber/innen soll grundsätzlich dezentral in Wohnungen erfolgen. Solange noch Gemeinschaftsunterkünfte existieren, muss ein Kriterienkatalog für Mindeststandards durchgesetzt werden, der eine menschenwürdige Lebenssituation garantiert. Bei ansteigenden Flüchtlingszahlen muss das Land die Kommunen und Städte bei der Bereitstellung angemessenen Wohnraumes unterstützen.
- Änderung von §8a Härtefallkommissionsgesetz durch Einfügen einer Ausnahmeregelung zur Lebensunterhaltssicherung. Die strikte Anordnung zur Lebensunterhaltungspflicht steht im Widerspruch zur bundesgesetzlichen Regelung (§23a AufenthG). Diese besagt, dass „im Einzelfall“ die Anordnung unter Berücksichtigung der Lebensunterhaltssicherung erfolgen kann. Die Sicherstellung des Lebensunterhalts ist nicht unumgängliche Voraussetzung, sondern davon kann nach §5 Abs.3 Satz 2 AufenthG abgesehen werden. Es kann zudem grundsätzlich nicht Maßstab für die Annahme eines Härtefalls sein, ob der Lebensunterhalt eigenständig gesichert wird.
- Quartalsweises Aushändigen von Krankenscheinen für Asylbewerber/innen

Nicht mitgetragen werden die Handlungsempfehlungen Nr. 2 und Nr. 4 .

13. Literaturverzeichnis

- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012): Bildung in Deutschland 2012. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur kulturellen Bildung im Lebenslauf, Bielefeld
- Baier et al. (2011): Jugendliche in Deutschland als Opfer und Täter von Gewalt, Erster Forschungsbericht zum gemeinsamen Forschungsprojekt des Bundesministerium des Innern und des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen (KFN), KFN Forschungsbericht
- Baier et al. (2010): Kinder und Jugendliche in Deutschland: Gewalterfahrungen, Integration, Medienkonsum. Zweiter Bericht zum gemeinsamen Forschungsprojekt des Bundesministeriums des Innern und des KFN, KFN Forschungsbericht Nr. 109
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, 9. Bericht, Juni 2012
- Borrmans, Maurice, Hrsg. (1985): Weg zum christlich-islamischen Dialog; CIBEDO, Frankfurt
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2011
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen zu Asyl, Dezember 2012
- Bundesministerium des Innern und des Bundesministerium der Justiz, Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, 2006
- Geißler, Rainer; /Weber-Menges, Sonja (2012): Medien und Integration. Mediennutzung und Vorstellungen zur medialen Integration bei Migranten. In: Brinkmann, Heinz Ulrich; Uslucan, Haci-Halil (Hrsg.): Dabeisein und Dazugehören. Integration in Deutschland, Springer Verlag
- Hessischer Landtag (2007): „Alter – Weniger – Bunter – Bericht der Enquetekommission ‚Demografischer Wandel – Herausforderung an die Landespolitik‘ des Hessischen Landtags, Berlin
- Kiefer, Michael (2011): Aktuelle Entwicklungen in den Ländern: Art und Umfang der bestehenden Angebote, Unterschiede, Perspektiven, in: Dokumentation der Tagung der Deutschen Islam Konferenz zum Thema „Islamischer Religionsunterricht in Deutschland. Perspektiven und Herausforderungen. 13. Bis 14. Februar 2011, S. 63-70
- Klinkhammer, Gritt; Frese, Hans-Ludwig; Satilmis, Ayla; Seibert, Tina (2011): Interreligiöse und interkulturelle Dialoge mit MuslimInnen in Deutschland; Universität Bremen
- OECD (2013), Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte: Deutschland (German version), OECD Publishing

Polizeiliche Kriminalstatistik in Hessen, Jahrbuch 2011

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (2004): Fiskalische Kosten der Zuwanderer. Endbericht zum Forschungsvorhaben des Sachverständigenrats für Zuwanderung und Integration, Essen

Robert Koch Institut, Statistisches Bundesamt (2008): Schwerpunktberichterstattung der Gesundheitsberichterstattung des Bundes, Migration und Gesundheit, Berlin 2008

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2010): Einwanderungsgesellschaft 2010, Jahresgutachten 2010, Berlin

Spielhaus, Riem (2011): Wer ist hier Muslim? Die Entwicklung eines islamischen Bewusstseins in Deutschland zwischen Selbstidentifikation und Fremdzuschreibung; Ergon Verlag: Würzburg

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2013): Bevölkerung nach Migrationsstatus regional, Ergebnisse des Mikrozensus 2011, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2011): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Bevölkerung mit Migrationshintergrund, Ergebnisse des Mikrozensus 2011,

Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 156 vom 07.05.2013.

Studie von ARD und ZDF (2011): Neue Erkenntnisse über Mediennutzung, Erwartungen und Einstellungen von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland

van Bergen et al. (2008). Suicidal ideation in ethnic minority and majority adolescents in Utrecht, the Netherlands. *Crisis*, 29(4): 202-208

Wippermann, Carsten (2008): Migranten-Milieus. Lebenswelten und Werte von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland. Sozialwissenschaftliche Repräsentativuntersuchung von Sinus Sociovision für das BMFSFJ

Sowie die Internetseiten:

des Statistischen Bundesamts, des Hessischen Statistischen Landesamts, des BAMF, der Bundeszentrale für politische Bildung, des Netzwerks Migration und Integration, www.zuwanderung.de,