

Kleine Anfrage mit Antwort

Wortlaut der Kleinen Anfrage

der Abgeordneten Filiz Polat (GRÜNE), eingegangen am 29.06.2010

Wie misst und prognostiziert die Landesregierung Integration?

Die Integrationsprognose entwickelt sich im Ausländerrecht nach Einschätzung von Fachleuten zu einem immer wichtigeren Tatbestandsmerkmal. Zentraler Anwendungsfall ist die Bleiberechtsregelung und hier sowohl die bundesgesetzliche Regelung in § 104 a Abs. 2 AufenthG als auch die Ende 2009 im Rahmen der Innenministerkonferenz getroffene Regelung. Bei Personen, die danach eine Aufenthaltserlaubnis erlangen möchten, muss gewährleistet erscheinen, dass sie sich aufgrund ihrer bisherigen Ausbildung und Lebensverhältnisse in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland einfügen können. Auch im Regelwerk der Niedersächsischen Härtefallkommission (§ 6 Abs. 1 Nr. 4 NHärteKVO) spielt die Integration eine Rolle, obwohl Zweck der Härtefallkommission Einzelfallentscheidungen in humanitären Härtefällen sind. Dennoch ist die Anerkennung als Härtefall dort in der Regel ausgeschlossen, wenn zur Sicherung des Lebensunterhalts, einschließlich eines ausreichenden Krankenversicherungsschutzes, für die Ausländerin oder den Ausländer oder ihre oder seine Familie Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz oder nach dem Zweiten oder Zwölften Buch des Sozialgesetzbuchs in Anspruch genommen werden müssen. Ein weiterer Anwendungsfall ist das Verfahren zur Aufnahme jüdischer Zuwanderinnen und Zuwanderer aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion. Indikatoren sind dort u. a. Sprachkenntnisse, Qualifikation und Berufserfahrung sowie das Alter der Zuwanderinnen und Zuwanderer.

Es wird bereits an diesen drei Fällen deutlich, dass die Indikatoren für Integration unterschiedlich sind. Auch im Rahmen von Petitionsverfahren im Landtag Niedersachsen zu aufenthaltsrechtlichen Fragen werden in den Stellungnahmen des Innenministeriums Aussagen und Bewertungen der Integrationsleistungen der Betroffenen abgegeben und daraus Integrationsprognosen für den Einzelfall entwickelt. Welche Indikatoren hier angewendet werden, wie diese gewichtet werden und auf welcher wissenschaftlichen Basis diese ausgewählt und daraus Prognosen entwickelt werden, ist unklar. Häufig wird die Sicherung des Lebensunterhalts (wirtschaftliche Integration) dermaßen in den Vordergrund gerückt, dass andere Indikatoren aus dem Bereich soziale Integration gar keine Rolle mehr zu spielen scheinen. Im von der Bundesregierung und den Bundesländern durchgeführten Integrationsmonitoring kommen immerhin 28 Indikatoren aus 14 Themenfeldern zur Anwendung. Das Indikatorenset im Ersten Integrationsindikatorenbericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration umfasste sogar 100 Indikatoren.

Einen Sonderfall stellen zudem Kinder dar. Diese sind von den Petitionen im Landtag und somit auch von den Stellungnahmen des Innenministeriums besonders häufig betroffen. Ihnen werden seitens des Innenministeriums weitestgehend die Verfehlungen ihrer Eltern angelastet. Die familiären Hintergründe bleiben häufig unberücksichtigt, Zeugnisnoten aus dem Zusammenhang gerissen.

Ich frage die Landesregierung:

1. Wie definiert oder misst die Landesregierung die Integrationsleistung von Migrantinnen und Migranten? Bitte angeben, welche Indikatoren (z. B. das Indikatorenset aus dem Integrationsmonitoring der Bundesregierung und -länder oder des Ersten Integrationsindikatorenberichts der Bundesbeauftragten) zur Anwendung kommen und wie diese gewichtet werden.
2. Werden bei verschiedenen rechtlichen Anwendungsfällen (z. B. Petition, Bleiberecht) auch verschiedene Indikatoren oder Gewichtungen vorgenommen?

3. Wie und aufgrund welcher Indikatoren, Maßstäbe oder Anhaltspunkte entwickelt die Landesregierung Integrationsprognosen in den jeweiligen Anwendungsfällen, und wie ist diese Vorgehensweise wissenschaftlich belegt?
4. Hält es die Landesregierung für möglich, eine Integrationsleistung bei jungen Menschen anhand des Schulbesuchs zu bewerten bzw. zu messen, und wie begründet die Landesregierung diese Haltung?
5. Zieht die Landesregierung den Umkehrschluss aus Punkt 104b.3.2 der AVwV (Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern zum Aufenthaltsgesetz) vom 26. Oktober 2009 dahin gehend, dass eine positive Integrationsprognose in der Regel nicht anzunehmen ist, wenn ein Kind nicht regelmäßig zur Schule geht oder sich in einer Ausbildung befindet oder einen entsprechenden Schulabschluss erworben hat, und mit welcher Begründung?
6. Auf welchen Indikator stützt die Landesregierung die Wertung des regelmäßigen Schulbesuchs im Rahmen der Integrationsprognose?
7. Warum hält die Landesregierung Integrationsprognosen insbesondere bei Kindern und Jugendlichen für ausreichend sicher, um darauf grundlegende Entscheidungen über den weiteren Lebensweg zu stützen, obwohl es sich dabei immer nur um Momentaufnahmen handeln kann und entwicklungsbedingte Veränderungen auftreten können?
8. In welchem Maße berücksichtigt die Landesregierung bei ihren Integrationsprognosen, dass hauptsächlich sozioökonomische Faktoren für Bildungserfolge von Kindern maßgeblich sind?
9. Welche Gemeinsamkeiten und relevanten Unterschiede sieht die Landesregierung zwischen der Integrationsprognose und der Sozialprognose im jugendgerichtlichen Verfahren?
10. Die Jugendgerichtshilfe erstellt Sozialprognosen im jugendgerichtlichen Verfahren. Welche Stellen, Personen oder Behörden sieht die Landesregierung als geeignet an, eine ähnliche Rolle wie die Jugendgerichtshilfe bei der Erstellung von Integrationsprognosen zu übernehmen?
11. Ist die Landesregierung der Ansicht, dass Integration ein objektiver und messbarer Tatbestand ist?
12. Welche Indikatoren zieht die Landesregierung zur Beurteilung der wirtschaftlichen Integration von Migrantinnen und Migranten hinzu?
13. In welcher Form werden dabei übliche Mittel der Gestaltung von Arbeitsverträgen wie Befristungen, Teilzeitarbeit, Heimarbeit, Leiharbeit, Elternzeit relevant bzw. insbesondere negativ gewertet?
14. Inwieweit berücksichtigt die Landesregierung hinsichtlich der Prognose zur wirtschaftlichen Integration, dass in der Vergangenheit viele Geduldete über keine Arbeitserlaubnis verfügten und Geduldete aufgrund ihres unsicheren Aufenthaltsstatus für Arbeitgeber keine attraktiven Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit langfristiger Beschäftigungsperspektive darstellen?
15. Wie berücksichtigt die Landesregierung, dass auch in bildungsfernen Bevölkerungsschichten ohne Migrationshintergrund prekäre Arbeitsverhältnisse vorherrschen?
16. Welche Indikatoren werden zur Beurteilung der Integration von Personen ohne Migrationshintergrund in den Arbeitsmarkt herangezogen?
17. Werden diese Indikatoren ebenfalls für die Beurteilung der Integration von Personen mit Migrationshintergrund benutzt, bzw. welche Unterschiede gibt es und gegebenenfalls warum?

(An die Staatskanzlei übersandt am 06.08.2010 - II/721 - 722)

gel. am

korrigiert:

Antwort der Landesregierung

Niedersächsisches Ministerium
für Inneres und Sport
- 42.12-12230.1-8(§23) -

Hannover, den 16.09.2010

Die Anfrage stellt ersichtlich darauf ab, die Maßstäbe bei Erteilung bestimmter humanitärer Aufenthaltsrechte darzulegen. Das Aufenthaltsgesetz ermöglicht u. a. die Erteilung eines humanitären Aufenthaltsrechts, wenn ein gewisses Maß an Integration vorgewiesen wird. Dabei obliegt es den Ausländerbehörden wie allen anderen behördlichen Rechtsanwendern zu prüfen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen der Rechtsnormen in den zu bearbeitenden Fällen vorliegen. Ausgehend vom Wortlaut und vom Sinn und Zweck der gesetzlichen Regelungen werden die Rechtsbegriffe ausgelegt und sodann auf den Einzelfall angewandt. Zur Feststellung der gesetzlichen Voraussetzungen für ein humanitäres Aufenthaltsrecht werden zudem die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz des Bundes (AVwV), obergerichtliche Entscheidungen sowie Kommentierungen zum Aufenthaltsgesetz herangezogen.

Von der Rechtsfrage der Tatbestandsvoraussetzungen für die Gewährung eines Aufenthaltsrechts aus humanitären Gründen ist zu unterscheiden die soziale Frage der Bewertung der Integration und Feststellung des Integrationsbedarfs derjenigen Ausländerinnen und Ausländer, die bereits im Besitz eines Aufenthaltsrechts sind. Die für diese Fälle in dem Integrationsmonitoring festgelegten Parameter können somit bei der Prüfung, ob ein aufenthaltsrechtlicher Status gewährt werden kann, nur zum Teil berücksichtigt werden.

Spezielle Regelungen für langjährig hier lebende ausreisepflichtige Ausländerinnen und Ausländer, bei denen ein gewisser Grad an Integration und eine positive Integrationsprognose durch die Ausländerbehörden zu prüfen waren, wurden mit der gesetzlichen Altfallregelung und zuvor schon mit der Bleiberechtsregelung 2006 geschaffen. Der Gesetzgeber wie auch die Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder haben dabei auch das öffentliche Interesse an einer gesteuerten Zuwanderung berücksichtigt und festgelegt, dass mit der Erteilung humanitärer Aufenthaltsrechte an langjährig hier lebende ausreisepflichtige Ausländerinnen und Ausländer die Sozialsysteme in Deutschland nicht über Gebühr belastet werden. Dabei wurde zunächst die Erwartung zum Ausdruck gebracht, dass nur begünstigt werden sollte, wer ein Mindestmaß an sozialer und sprachlicher Integration in die hiesigen Lebensverhältnisse nachweisen konnte. Zusätzlich mussten Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass in näherer Zukunft mit einer wirtschaftlichen Integration in die hiesigen Lebensverhältnisse gerechnet werden konnte, dass also diejenigen Ausländerinnen und Ausländer, die dauerhaft in Deutschland leben möchten, den Lebensunterhalt für sich und ihre Familienangehörigen mindestens überwiegend durch eigene Erwerbstätigkeit sichern könnten. Im Rahmen der Prüfung dieser Voraussetzungen kam es unter anderem darauf an, welche schulische oder berufliche Qualifikation die Antragstellerin oder der Antragsteller nachweisen konnte. Eigene Integrationsleistungen Jugendlicher und junger Erwachsener waren sowohl bei der Umsetzung der Bleiberechtsregelung 2006 als auch bei der gesetzlichen Altfallregelung zu berücksichtigen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass es vielen langjährig geduldeten Personen trotz bestehender Beschränkungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt gelungen ist, eine Beschäftigung aufzunehmen.

Die Mitglieder der Niedersächsischen Härtefallkommission entscheiden über die vorgelegten Härtefallanträge unabhängig auf Grundlage der Härtefallkommissionsverordnung und stellen im Fall einer positiven Bewertung des Sachverhalts ein Ersuchen an das Ministerium für Inneres und Sport. Aspekte einer gelungenen Integration sind dabei von besonderer Bedeutung, weil das Verlassen der Bundesrepublik gerade dann eine besondere Härte darstellen kann, wenn ausreisepflichtige Ausländerinnen oder Ausländer gezwungen sind, ihre durch eigene Leistung in Deutschland geschaffene Existenzgrundlage aufzugeben und im Herkunftsland vor einem völligen Neubeginn stehen.

Dies vorausgeschickt, beantworte ich die Anfrage namens der Landesregierung wie folgt:

Zu 1:

Es wird auf die Vorbemerkungen verwiesen.

Zu 2:

In Petitionsverfahren wird die Sach- und Rechtslage dargestellt. Zur Gewichtung von Integrationsleistungen im Rahmen der Anwendung von Bleiberechtsregelungen wird auf die Vorbemerkungen verwiesen.

Zu 3:

Es wird auf die Vorbemerkungen verwiesen.

Zu 4:

Anhand der erzielten schulischen Lernergebnisse sowie der in die Schulzeugnisse aufgenommenen Bemerkungen über das Arbeits- und Sozialverhalten von Schülerinnen und Schülern können sowohl Leistungsfähigkeit als auch Leistungsbereitschaft bemessen werden. Diese Bewertungen, die im Allgemeinen über einen mehrjährigen Zeitraum betrachtet werden, lassen durchaus Rückschlüsse auf den zu erwartenden Erfolg einer Integration zu. Auch die Zahl der - gegebenenfalls unentschuldigten - Fehltage kann Aufschluss über die Lernbereitschaft geben.

Zu 5:

In Nummer 104 b.3.2 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift des Bundes zum Aufenthaltsgesetz (AVwV) sind Regelbeispiele aufgeführt, die sowohl auf die Annahme als auch auf die Nichtannahme einer günstigen Integrationsprognose Jugendlicher hindeuten. Wenn ein Kind nicht regelmäßig die Schule besucht, sich nicht in einer Berufsausbildung befindet und auch keinen Schulabschluss erworben hat, ist grundsätzlich keine positive Integrationsprognose möglich. Im konkreten Einzelfall können jedoch auch andere Leistungen berücksichtigt werden.

Zu 6:

Es wird auf die Vorbemerkungen verwiesen.

Zu 7:

Bestimmte aufenthaltsrechtliche Regelungen machen es erforderlich, eine Prognose über die künftige Integration von Kindern und Jugendlichen abzugeben. Dies gilt in erster Linie, wenn ausreisepflichtigen ausländischen Kindern und Jugendlichen im Wege einer Bleiberechts- oder Härtefallentscheidung ausnahmsweise ein Aufenthaltsrecht eingeräumt werden soll. Die Gewährung eines Aufenthaltsrechts ist dann davon abhängig, ob aufgrund der bisherigen schulischen und beruflichen Leistungen für die Zukunft von einer wirtschaftlichen Integration ausgegangen werden kann, d. h. ob zu erwarten ist, dass der Lebensunterhalt künftig ohne Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen aus eigener Erwerbstätigkeit bestritten werden kann. Damit müssen die Ausländerbehörden während der Geltungszeit einer Bleiberechtsregelung darüber entscheiden, ob ein Aufenthaltsrecht gewährt werden kann. Sie müssen somit die in den gesetzlichen Tatbestandsmerkmalen enthaltene Prognose über die zu erwartende Integration auch zu diesem Zeitpunkt abgeben. Die Entscheidung wird auf eine breite Tatsachenbasis gestellt, die sich über einen mehrjährigen Zeitraum erstreckt.

Zu 8:

Bei der in der Antwort zu Frage 7 beschriebenen Entscheidung werden lediglich die derzeitigen schulischen und beruflichen Leistungen daraufhin bewertet, ob sie ausreichend sind, um in nächster Zukunft von einer wirtschaftlichen Integration ausgehen zu können. Wenn die bisherigen schulischen Leistungen für eine derartige positive Prognose nicht ausreichen, liegen die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach den Bleiberechtsregelungen grundsätzlich nicht vor. Für eine weitergehende Prüfung der Gründe für den schulischen Misserfolg gibt es somit keinen Anlass.

Zu 9 und 10:

Prognoseentscheidungen in der Jugendgerichtshilfe werden vor einem anderen rechtlichen Hintergrund getroffen als aufenthaltsrechtliche Statusfragen, sodass eine vergleichende Bewertung nicht möglich ist.

Zu 11:

Der Begriff der Integration ist wissenschaftlich nicht eindeutig bestimmt. Weitgehend unstrittig ist der Stellenwert der strukturellen Integration. Diese betrifft in erster Linie die Integration in das Bildungssystem und in den Arbeitsmarkt. Wichtig sind zudem die soziale, kulturelle und identifikatorische Integration. Hinzu kommen die sozialräumliche Integration, die interkulturelle Öffnung und die gleichberechtigte Partizipation von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund in der Gesellschaft.

Ziel des auf Länderebene initiierten Integrationsmonitorings ist es, den Integrationsprozess anhand von validen und nachvollziehbaren Indikatoren messbar zu machen.

Um Erkenntnisse über den Integrationsstand zu gewinnen, kommt es darauf an, Daten zur Partizipation der Ausländerinnen und Ausländer mit entsprechenden Daten der restlichen Bevölkerung zu vergleichen - dies unter der Prämisse, dieselben Ergebnisse für Menschen mit und ohne Migrationshintergrund zu erreichen.

Zu 12:

Indikator zur Bewertung einer gelungenen wirtschaftlichen Integration ist die Fähigkeit von Ausländerinnen und Ausländern, ihren Lebensunterhalt aus einer eigenen sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit dauerhaft ohne Anspruch auf öffentliche Leistungen sicherzustellen.

Zu 13:

Jegliche Form der Gestaltung von Arbeitsverträgen ist immer dann akzeptabel, wenn die Zielsetzung der dauerhaften Lebensunterhaltssicherung aus einer eigenen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ohne Anspruch auf öffentliche Leistungen durch den jeweiligen Arbeitsvertrag erreicht wird.

Zu 14:

Die Bleiberechtsregelung 2006 und die gesetzliche Altfallregelung der §§ 104 a und 104 b AufenthG wichen erstmals von der bis dahin geltenden Praxis ab, dass ein Aufenthaltsrecht nur dann erteilt werden konnte, wenn die Ausländerinnen oder Ausländer ihren Lebensunterhalts bereits durch eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sicherstellen konnten. Für die Teilnahme an der Bleiberechtsregelung 2006 reichte es vielmehr aus, dass ein Arbeitsangebot vorgelegt werden konnte. Noch großzügiger war in diesem Punkt die gesetzliche Altfallregelung. Antragsteller mussten lediglich nachweisen, dass sie sich bemüht hatten, Zugang zum Arbeitsmarkt zu finden, und erhielten dann mit einer „Probeaufenthaltslaubnis“ die Möglichkeit, bis zum 31. Dezember 2009 eine Beschäftigung aufzunehmen. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass die immer wieder verbreitete Auffassung falsch ist, dass geduldete Ausländer einem Arbeitsverbot unterliegen. Tatsächlich dürfen geduldete Ausländer einer Beschäftigung nachgehen. Sie müssen sich ihren Arbeitsplatz jedoch selbst suchen und erhalten in den ersten vier Jahren ihres Aufenthalts eine Arbeitserlaubnis nur dann, wenn keine deutschen oder bevorrechtigten ausländischen Bewerber vorhanden sind. Dieser Vorrang entfällt nach vierjährigem Aufenthalt. Die Erfahrung hat gezeigt, dass es vielen Personen sogar trotz des nur nachrangigen Zugangsrechts zum Arbeitsmarkt gelungen ist, eine Beschäftigung aufzunehmen. Einem Arbeitsverbot unterliegen allerdings diejenigen geduldeten Ausländer nach § 11 der Beschäftigungsverfahrensverordnung, die über ihre Identität täuschen oder falsche Angaben machen.

Zu 15:

Die Arbeitssituation deutscher Staatsangehöriger hat für ausländerrechtliche Entscheidungen keine Bedeutung.

Zu 16 und 17:

Diese Fragen könnten allenfalls von der Bundesagentur für Arbeit beantwortet werden. Ein ausländerrechtlicher Bezug ist nicht erkennbar.

Uwe Schünemann