



Bundesamt  
für Migration  
und Flüchtlinge



Europäisches Migrationsnetzwerk

# Politikbericht 2013

der deutschen nationalen Kontaktstelle für das  
Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)



Kofinanziert durch die  
Europäische Union





# Politikbericht 2013

der deutschen nationalen Kontaktstelle für das  
Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)



# Zusammenfassung

Der Politikbericht 2013 der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) gibt einen Überblick über die wichtigsten politischen Diskussionen und Entwicklungen in den Bereichen Migration, Integration und Asyl in der Bundesrepublik Deutschland für das Jahr 2013. Dabei nimmt der Bericht besonderen Bezug auf Maßnahmen, welche die Bundesrepublik Deutschland zur Umsetzung des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität, der EU-Aktion gegen Migrationsdruck, der EU-Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels sowie der Europäischen Agenda zur Integration von Drittstaatsangehörigen getroffen hat. Diese Maßnahmen beinhalten Gesetze und Initiativen der Bundesregierung in den Bereichen Migration, Integration und Asyl. Zudem stellt der Bericht die allgemeine Struktur des politischen und rechtlichen Systems in Deutschland dar und skizziert die wichtigsten politischen und institutionellen Veränderungen im Jahr 2013.

Der Bundestag hat im Laufe des Jahres 2013 eine Reihe von gesetzlichen Änderungen beschlossen; diese umfassen u. a. die folgenden Maßnahmen:

- Neufassung des Asylverfahrensgesetzes zur Umsetzung der Qualifikationsrichtlinie
- Änderung des Strafgesetzbuches und der Strafprozessordnung zur Verbesserung des Opferschutzes bei Fällen von Menschenhandel

Unterhalb der gesetzgeberischen Tätigkeit des Bundestags hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Jahr 2013 eine Neufassung der Beschäftigungsverordnung (BeschV) erlassen, welche die Grundlage der berufs- und qualifikationsgruppenspezifischen Zulassung von Erwerbsmigration bildet (siehe Abschnitt 3.1).

Zentrale migrations-, integrations- und asylpolitische Debatten des Jahres 2013 betrafen die Themen:

- Steigende Asylbewerberzahlen und die politischen Reaktionen darauf
- Flüchtlingsproteste
- Optionspflicht und die Akzeptanz doppelter Staatsangehörigkeit



# Inhaltsübersicht

|           |  |    |
|-----------|--|----|
|           | Zusammenfassung  | 5  |
| <b>1</b>  | Einleitung   | 12 |
| <b>2</b>  | Politische, rechtliche und institutionelle Entwicklungen                           | 18 |
| <b>3</b>  | Legale Zuwanderung und Mobilität   | 22 |
| <b>4</b>  | Irreguläre Migration   | 39 |
| <b>5</b>  | Rückkehrmigration  | 41 |
| <b>6</b>  | Internationaler Schutz und Asyl  | 44 |
| <b>7</b>  | Unbegleitete Minderjährige und andere Gruppen<br>mit besonderen Schutzbedürfnissen | 50 |
| <b>8</b>  | Maßnahmen gegen Menschenhandel   | 53 |
| <b>9</b>  | Migration und Entwicklung  | 55 |
| <b>10</b> | Umsetzung von EU-Richtlinien   | 57 |
|           | Literatur  | 58 |
|           | Verzeichnisse  | 63 |





# Inhaltsverzeichnis

|          |   |    |
|----------|---|----|
|          | <b>Zusammenfassung</b>  | 5  |
| <b>1</b> | <b>Einleitung</b>   | 12 |
|          | 1.1 Allgemeine Struktur des politischen Systems und der Institutionen im Bereich Migration und Asyl     | 13 |
|          | 1.2 Allgemeine Struktur des Rechtssystems im Bereich Migration und Asyl                                 | 15 |
| <b>2</b> | <b>Politische, rechtliche und institutionelle Entwicklungen</b>   | 18 |
|          | 2.1 Allgemeine politische Entwicklungen   | 18 |
|          | 2.2 Überblick über die wichtigsten politischen Entwicklungen und Debatten im Bereich Migration und Asyl | 19 |
| <b>3</b> | <b>Legale Zuwanderung und Mobilität</b>   | 22 |
|          | 3.1 <b>Erwerbsmigration</b>   | 22 |
|          | 3.1.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext   | 22 |
|          | 3.1.2 Nationale Entwicklungen   | 22 |
|          | 3.1.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU  | 25 |
|          | 3.2 <b>Familienzusammenführung</b>  | 25 |
|          | 3.2.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext   | 25 |
|          | 3.2.2 Nationale Entwicklungen   | 26 |
|          | 3.3 <b>Studenten und Forscher</b>   | 27 |
|          | 3.3.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext   | 27 |
|          | 3.3.2 Nationale Entwicklungen   | 28 |
|          | 3.4 <b>Sonstige legale Migration</b>  | 28 |
|          | 3.4.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext   | 28 |
|          | 3.4.2 Nationale Entwicklungen   | 28 |
|          | 3.5 <b>Integration</b>  | 29 |
|          | 3.5.1 Hintergrund und Kontext   | 29 |
|          | 3.5.2 Nationale Entwicklungen   | 31 |

|          |   |    |
|----------|---|----|
| 3.6      | <b>Staatsangehörigkeit und Einbürgerung</b>                                 | 33 |
| 3.6.1    | Hintergrund und allgemeiner Kontext   | 33 |
| 3.6.2    | Nationale Entwicklungen   | 34 |
| 3.6.3    | Entwicklungen mit Bezug zur EU  | 35 |
| 3.7      | <b>Management von Migration und Mobilität</b>                               | 35 |
| 3.7.1    | Visumpolitik  | 35 |
| 3.7.1.1  | Hintergrund und allgemeiner Kontext   | 35 |
| 3.7.1.2  | Nationale Entwicklungen   | 36 |
| 3.7.2    | Kontrolle der Grenzen   | 37 |
| 3.7.2.1  | Hintergrund und allgemeiner Kontext   | 37 |
| 3.7.2.2  | Nationale Entwicklungen   | 37 |
| 3.7.3    | Frontex   | 38 |
| 3.7.3.1  | Hintergrund und allgemeiner Kontext   | 38 |
| 3.7.3.2  | Entwicklungen mit Bezug zur EU  | 38 |
| <b>4</b> | <b>Irreguläre Migration</b>   | 39 |
| 4.1      | <b>Hintergrund und allgemeiner Kontext</b>                                  | 39 |
| 4.2      | <b>Nationale Entwicklungen</b>  | 40 |
| <b>5</b> | <b>Rückkehrmigration</b>  | 41 |
| 5.1      | <b>Hintergrund und allgemeiner Kontext</b>                                  | 41 |
| 5.2      | <b>Nationale Entwicklungen</b>  | 42 |
| 5.3      | <b>Entwicklungen mit Bezug zur EU</b>                                       | 43 |
| <b>6</b> | <b>Internationaler Schutz und Asyl</b>                                      | 44 |
| 6.1      | <b>Nationales Asylsystem</b>  | 44 |
| 6.1.1    | Hintergrund und allgemeiner Kontext   | 44 |
| 6.1.2    | Nationale Entwicklungen   | 45 |
| 6.1.3    | Entwicklungen mit Bezug zur EU  | 47 |
| 6.2      | <b>Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen</b>                       | 48 |
| 6.2.1    | Hintergrund und allgemeiner Kontext   | 48 |
| 6.2.2    | Entwicklung mit Bezug zur EU  | 48 |
| 6.3      | <b>Kooperation mit Drittstaaten, inklusive Neuansiedlung (Resettlement)</b> | 49 |
| 6.3.1    | Hintergrund und allgemeiner Kontext   | 49 |
| 6.3.2    | Nationale Entwicklungen   | 49 |

---

|           |  |    |
|-----------|--|----|
| <b>7</b>  | <b>Unbegleitete Minderjährige und andere Gruppen mit besonderen Schutzbedürfnissen</b> | 50 |
| 7.1       | <b>Unbegleitete Minderjährige</b>  | 50 |
| 7.1.1     | Hintergrund und allgemeiner Kontext  | 50 |
| 7.1.2     | Nationale Entwicklungen  | 50 |
| 7.2       | <b>Andere besonders schutzbedürftige Gruppen</b>                                       | 52 |
| 7.2.1     | Hintergrund und allgemeiner Kontext  | 52 |
| 7.2.2     | Nationale Entwicklungen  | 52 |
| <b>8</b>  | <b>Maßnahmen gegen Menschenhandel</b>  | 53 |
| 8.1       | Hintergrund und allgemeiner Kontext  | 53 |
| 8.2       | Nationale Entwicklungen  | 54 |
| <b>9</b>  | <b>Migration und Entwicklung</b>   | 55 |
| 9.1       | Hintergrund und allgemeiner Kontext  | 55 |
| 9.2       | Nationale Entwicklungen  | 55 |
| <b>10</b> | <b>Umsetzung von EU-Richtlinien</b>  | 57 |
|           | <b>Literaturverzeichnis</b>  | 58 |
|           | <b>Abkürzungsverzeichnis</b>   | 63 |
|           | <b>Abbildungsverzeichnis</b>   | 66 |
|           | <b>Tabellenverzeichnis</b>   | 66 |

# 1 Einleitung

## Aufbau und Inhalt

Der Politikbericht 2013 bietet einen Überblick über die wichtigsten politischen Diskussionen und Entwicklungen des Jahres 2013 im Migrations-, Integrations- und Asylbereich in der Bundesrepublik, der aber keinen Anspruch auf Vollständigkeit stellen kann. Der Bericht wurde von der deutschen Kontaktstelle des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN) beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in Nürnberg erstellt.

Gemäß Artikel 9 Abs. 1 der Entscheidung 2008/381/EG des Rates der EU vom 14. Mai 2008 über die Einrichtung eines Europäischen Migrationsnetzwerks legt jede nationale EMN-Kontaktstelle jährlich einen Bericht über die „Migrations- und Asylsituation in dem betreffenden Mitgliedstaat“ vor, in dem neben rechtlichen Änderungen auch Weiterentwicklungen der Politik und einige grundlegende Statistiken abgebildet werden. Dieser jährliche Bericht über die Themenbereiche Migration und Asyl (kurz: „Politikbericht“) soll den Informationsbedarf der Gemeinschaftsorgane der EU sowie der Behörden und Einrichtungen der Mitgliedstaaten durch „Bereitstellung aktueller, objektiver, verlässlicher und vergleichbarer Informationen zu Migration und Asyl“ decken und dadurch die Politikgestaltung in der EU unterstützen (Art. 1 Abs. 2 Entscheidung 2008/381/EG). Darüber hinaus sollen die im Rahmen des EMN aufbereiteten Erkenntnisse auch der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden. Die Europäische Kommission, bei der das EMN organisatorisch angesiedelt ist, erstellt zusätzlich zur Veröffentlichung der einzelnen nationalen Politikberichte zu diesen Zwecken in eigener Verantwortung auch themenspezifische EMN-Infors, die auf den Politikberichten aus den einzelnen Mitgliedstaaten aufbauen. Wie auch in den Vorjahren fließen Teile des nationalen Berichts in den jährlich von der Europäischen Kommission erstellten Annual Report on Immigration and Asylum (für 2012: KOM 2013).

Inhaltlich orientiert sich dieser mittlerweile zehnte EMN-Politikbericht an den Berichten der Vorjahre. Er folgt dabei weitgehend einer durch das EMN vorgegebenen Kapitelstruktur, die auch die anderen beteiligten EMN-Kontaktstellen der EU-Staaten bei der Erstellung ihrer nationalen Berichte wählen. Der diesjährige Politikbericht unterscheidet sich von den Berichten der Vorjahre jedoch insofern, als er nicht mehr strikt den politischen Selbstverpflichtungen, welche die Mitgliedstaaten im Rahmen des Stockholmer Fünfjahresprogramms und des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl eingegangen sind, folgt. Stattdessen spiegelt die Struktur die Prioritäten der EU im Bereich der Zuwanderungspolitik wider, wie sie in den folgenden Schlüsseldokumenten dargelegt werden:

- Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM) (KOM 2012)
- EU-Aktion gegen Migrationsdruck – Eine strategische Antwort<sup>1</sup>
- EU-Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels (2012-2016)<sup>2</sup>
- Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen (KOM 2011)

Kapitel 1 gibt einen Überblick über die Struktur des politischen Systems, die bestehenden Institutionen, Veränderungen dieser Strukturen sowie allgemeine politische Entwicklungen im Jahr 2013. Kapitel 2 skizziert themenrelevante politische und legislative Entwicklungen sowie wichtige politische Debatten in Bezug auf Migration, Integration und Asyl. Die Kapitel 3 bis 8 sind den konkreten politischen und rechtlichen Maßnahmen in spezifischen Bereichen der

1 Vgl. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st08/st08714-re01.en12.pdf> (25.02.2014).

2 Vgl. <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/> (25.02.2014).

Einwanderungs- bzw. Asylpolitik gewidmet. Kapitel 9 nimmt Entwicklungen in den Blick, die den globalen Gesamtansatz zur Migrationsfrage betreffen. Das abschließende Kapitel gibt einen Überblick über die Umsetzung europäischer Rechtsakte in deutsches Recht im Jahr 2013.

### **Methoden**

Dem Politikbericht 2013 liegen zahlreiche Daten- und Informationsquellen zugrunde. Die Ausführungen basieren auf dem bereits Ende 2013 der Europäischen Kommission übermittelten Beitrag zum Jahresbericht der Europäischen Kommission. Darüber hinaus wurden Sachinformationen aus den relevanten Organisationseinheiten des BAMF eingearbeitet. Hinsichtlich politischer Debatten oder des Sachstandes zu rechtlichen Entwicklungen wurde vorrangig auf Publikationen des BAMF und der Nationalen Kontaktstelle des Europäischen Migrationsnetzwerks sowie Internetquellen zurückgegriffen, so etwa auf die Drucksachen und Plenarprotokolle des Deutschen Bundestages und des Bundesrates, Verordnungs- und Gesetzesblätter sowie Verlautbarungen von Ministerien, Behörden und Parteien in Presseerklärungen oder öffentlichen Programmen. Themenbezogen wurden auch Mitteilungen oder Publikationen von Nichtregierungsorganisationen oder internationalen Organisationen einbezogen. Ergänzend wurde auch eine themenspezifische Auswertung überregionaler Medien durchgeführt. Alle externen Quellen werden explizit ausgewiesen.

Die verwendeten Zahlen und Statistiken stammen überwiegend aus dem BAMF, dem Statistischen Bundesamt (StBA) sowie der Bundesagentur für Arbeit (BA). Angesichts der redaktionellen Fertigstellung des EMN-Politikberichts 2013 im Februar 2014 standen einige Daten zu Migrationssachverhalten für das Jahr 2013 noch nicht zur Verfügung.

Kriterium bei der Auswahl und Gewichtung der Ereignisse war die Frage, welche Tatbestände bzw. Entwicklungen besonders relevant für die Arbeit politischer Entscheidungsträger – sowohl auf nationaler wie auch auf europäischer Ebene – sein könnten. Eine Eingrenzung musste insbesondere hinsichtlich des Abschnitts über „wichtigsten politischen Entwicklungen und Debatten im Bereich Migration und Asyl“ (Abschnitt 2.2) erfolgen. Um das mögliche Themenspektrum nicht allzu breit zu fassen, wurden lediglich solche Debatten als „wichtige politische Debatten“ gewertet und in die Analyse aufgenommen, die ausführlich in Leitmedien

(überregionale Tageszeitungen, öffentlich-rechtliche und private Fernsehsender) behandelt wurden und mit denen sich die Bundesregierung, der Deutsche Bundestag oder die Landesparlamente befasst haben.

### **Begriffe und Definitionen**

Die in diesem Bericht verwendete Terminologie orientiert sich weitgehend am Glossar des Europäischen Migrationsnetzwerks. Begrifflichkeiten, die speziell die Rechtslage in Deutschland betreffen, werden regelmäßig innerhalb des Textes bzw. in Fußnoten erläutert. Bei Zusammenhängen, die bereits Inhalt früherer EMN-Politikberichte waren, wird in Fußnoten auf die entsprechenden Textstellen dieser Berichte verwiesen.

## **1.1 Allgemeine Struktur des politischen Systems und der Institutionen im Bereich Migration und Asyl**

In der Bundesrepublik Deutschland erfolgen Politikformulierung und Politikdurchführung im Rahmen eines politischen Systems, in dem legislative und exekutive Kompetenzen zwischen dem Bund und den 16 Ländern aufgeteilt sind. Das exekutive System der Bundesrepublik ist durch drei Arbeitsgrundsätze gekennzeichnet: das Kanzlerprinzip, das Kollegialprinzip sowie das Ressortprinzip. Nach dem Kanzlerprinzip bestimmt die Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler die Richtlinien der Politik und leitet die Geschäfte der Bundesregierung. Infolge des Kollegial- bzw. Kabinettsprinzips müssen Fragen von allgemeiner politischer Bedeutung jedoch mit den Ministerinnen und Ministern gemeinsam entschieden werden; das Kabinett muss mit Mehrheit zu einer Entscheidung finden. Aus dem Ressortprinzip ergibt sich schließlich eine spezielle Verantwortung für den jeweiligen ministeriellen Aufgabenbereich mit eigenen Handlungs- und Gestaltungsbefugnissen des Amtsinhabers.

Im Folgenden werden die Aufgaben- und Tätigkeitsfelder der wichtigsten, in den Bereichen der Asyl-, Zuwanderungs- und Integrationspolitik zuständigen Akteure in knapper Form skizziert (für einen Überblick: s. Fehsenfeld et al. 2008; Schneider 2012a).

- Vorrangig ist das BMI zuständig. Es befasst sich neben der Vorbereitung von Gesetzen auch mit der europäischen Harmonisierung und übt die Dienst- und Fachaufsicht über das BAMF sowie

die Bundespolizei (BPOL) als zentrale operative Behörden aus.

- Ein wichtiger Ort der Politikformulierung ist daneben die Ständige Konferenz der Innenminister<sup>3</sup> und Innensenatoren der Länder (IMK), an der beratend auch der Bundesminister des Innern teilnimmt. Die Konferenz findet gewöhnlich zweimal pro Jahr statt, wobei die jeweils einstimmig gefassten Beschlüsse als politische Empfehlungen eine hohe Bindungswirkung entfalten und sowohl auf Landes- wie auf Bundesebene bei der Gesetzgebung und in der Verwaltungspraxis berücksichtigt werden.
- Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) befasst sich in Abstimmung mit dem BMI vor allem mit den Grundlagen der Ausländerbeschäftigung sowie der berufsspezifischen Integration in den Arbeitsmarkt.
- Fragen der Arbeitsmigration sowie der Integration von Migranten in den Arbeitsmarkt sind darüber hinaus Gegenstand der Konferenz der Minister bzw. Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder (ASMK), die – ähnlich der IMK – der Zusammenarbeit und der Koordinierung der Länderinteressen im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik dient.
- Im Geschäftsbereich des Auswärtigen Amtes (AA) sind die Auslandsvertretungen für Pass- und Visumangelegenheiten im Ausland zuständig.
- Der Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration wird von der Bundesregierung bestellt. Seit 2005 ist das Amt des Beauftragten im Rang eines Staatsministers im Bundeskanzleramt angesiedelt. Die bzw. der Beauftragte hat die Aufgabe, „insbesondere die Bundesregierung bei der Weiterentwicklung ihrer Integrationspolitik [...] zu unterstützen“ und ist bei einschlägigen Gesetzgebungsvorhaben einzubeziehen. Zu den weiteren Aufgaben gehören die Förderung der Integration der in Deutschland

ansässigen Migranten sowie das Vorgehen gegen Fremdenfeindlichkeit.<sup>4</sup>

- Ähnlich der IMK treffen sich die für Integration zuständigen Minister bzw. Senatoren der Länder regelmäßig zu Konsultationen und zur Abstimmung politischer Vorhaben im Bereich der Integration.
- Der Beauftragte der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten ist beim BMI angesiedelt und für die Koordinierung aller aussiedlerbezogenen Maßnahmen zuständig. Im Hinblick auf nationale Minderheiten fungiert der Beauftragte als zentraler Ansprechpartner, vertritt die Bundesregierung in bestehenden oder zukünftig zu schaffenden Kontaktgremien und leistet Informationsarbeit.
- Das BAMF ist eine zentrale Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMI und nimmt als Kompetenzzentrum für Migration, Integration und Asyl vielfältige Aufgaben wahr. Das BAMF führt alle Asylverfahren in Deutschland einschließlich der Dublin-Verfahren zur Bestimmung der Zuständigkeit im Asylverfahren durch und stellt sowohl die Flüchtlingseigenschaft nach der Genfer Flüchtlingskonvention als auch die Voraussetzungen für den subsidiären Schutz nach der Qualifikationsrichtlinie sowie für zielstaatsbezogene Abschiebungsverbote<sup>5</sup> fest. Falls kein Schutzbedarf festgestellt wird, erlässt das BAMF ebenfalls die Abschiebungsandrohung und/oder -anordnung. Weitere Zuständigkeiten des BAMF betreffen die Entwicklung und Durchführung des bundesweiten Integrationsprogramms, angewandte bzw. politiknahe Migrationsforschung, die Förderung der freiwilligen Rückkehr, die Führung

3 Um eine bessere Lesbarkeit zu gewährleisten, wird im Folgenden auch bei nicht geschlechtsneutralen Bezeichnungen lediglich die männliche Form verwendet. Damit sind männliche wie auch weibliche Personen gleichermaßen gemeint.

4 Vgl. §§ 92ff. des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG).

5 Subsidiären Schutz erhalten Ausländer, weil ihnen im Herkunftsland die konkrete Gefahr der Todesstrafe oder der Folter oder anderer unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung droht oder weil sie im Herkunftsland durch einen bewaffneten Konflikt erheblich gefährdet sind. Die Unzulässigkeit einer Abschiebung kann aus der Anwendung der Europäischen Menschenrechtskonvention resultieren oder wenn die Abschiebung zu einer erheblichen konkreten Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit im Zielstaat der Abschiebung führen würde. Diese Gefahr kann auch aus einer schweren, im Zielstaat nicht oder nicht angemessen behandelbaren Krankheit resultieren.

des Ausländerzentralregisters (Registerbehörde), die Anerkennung von Forschungseinrichtungen im Rahmen der sog. EU-Forscherrichtlinie, das Aufnahmeverfahren für jüdische Zuwanderer, die Koordination zwischen den für Erwerbsmigration zuständigen Behörden sowie ausländer-, asyl- und staatsangehörigkeitsrechtliche Maßnahmen bei Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit (für eine detaillierte Darstellung: s. Fehsenfeld et al. 2008; Schneider 2012a).

- Die rund 600 Ausländerbehörden der 16 Länder sind zuständig für praktisch alle aufenthalts- und passrechtlichen Maßnahmen des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) und der weiteren ausländerrechtlichen Vorschriften, einschließlich Entscheidungen über Abschiebungen und deren Organisation sowie für die Prüfung von Abschiebungshindernissen, die außerhalb der Zuständigkeit des BAMF liegen. Jährlich findet zweimal ein Erfahrungsaustausch der Ausländerbehörden der großen Städte statt.
- Die Bundespolizei (BPOL) ist eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMI. Ihr obliegt der grenzpolizeiliche Schutz des Bundesgebietes (Grenzschutz), um unerlaubte Einreisen und Schleusungskriminalität zu verhindern und zu unterbinden. Der Grenzschutz umfasst dabei die polizeiliche Überwachung der Grenzen, die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs einschließlich der Überprüfung der Grenzübertrittspapiere und der Berechtigung zum Grenzübertritt, die Grenzfehndung und im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von 30 Kilometern und von der seewärtigen Begrenzung an bis zu einer Tiefe von 50 Kilometern die Abwehr von Gefahren, welche die Sicherheit der Grenze beeinträchtigen. Die Aufgaben der Bundespolizei ergeben sich aus dem Gesetz über die Bundespolizei (BPoIG) und anderen Rechtsvorschriften, z. B. aus dem Aufenthaltsgesetz (§ 71 Abs. 3 AufenthG) oder dem Asylverfahrensgesetz (§ 18 AsylVfG). Die aufenthaltsrechtlichen Zuständigkeiten der BPOL beziehen sich u. a. auf die Zurückweisung und die Zurückweisung von Ausländern, die nicht über ein Visum oder einen gültigen Aufenthaltstitel verfügen, den Widerruf eines Visums in bestimmten Fällen sowie die damit einhergehenden ausländerrechtlichen Begleitmaßnahmen (Schneider 2012b: 34). Im

Rahmen der Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die sich unerlaubt im Bundesgebiet aufhalten, ist die Bundespolizei u. a. für die Koordination von begleiteten Rückführungen auf dem Luftweg zuständig und arbeitet dabei eng mit anderen Behörden, insbesondere mit den Ausländerbehörden, zusammen (Schneider 2012b: 34).

- Das Bundesverwaltungsamt (BVA) ist – neben einer Vielzahl sonstiger administrativer Aufgaben im Bereich des Bundes – für die Einreise- und Aufnahmeverfahren von Spätaussiedlern zuständig. Ferner verarbeitet es die Daten des Schengener Informationssystems (SIS), des Visa-Informationssystems (VIS) sowie im Auftrag des BAMF die Datensätze des Ausländerzentralregisters (AZR), bestehend aus dem allgemeinen Datenbestand und der Visadatei.

## 1.2 Allgemeine Struktur des Rechtssystems im Bereich Migration und Asyl

Auch im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenz sind die Zuständigkeiten auf Bund und Länder verteilt. Grundsätzlich haben die Länder in allen Bereichen, für die nicht explizit eine Bundeszuständigkeit festgelegt ist, das Recht, Gesetze zu erlassen. Einige Politikbereiche unterliegen hingegen der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes, während der überwiegende Teil der sogenannten konkurrierenden Gesetzgebung zugeordnet ist. Bei der konkurrierenden Gesetzgebung haben die 16 Landesregierungen die Befugnis zur Gesetzgebung nur, wenn der Bund von seiner Zuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 70-74 GG). Faktisch sind die meisten Themen der konkurrierenden Gesetzgebung durch Bundesgesetz geregelt. Migrationsrelevante Fragen wie Staatsangehörigkeit, Freizügigkeit, Ein- und Auswanderung, Passwesen, Melde- und Ausweiswesen sowie das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht für Ausländer sind in Gesetzen auf Bundesebene geregelt. Gleichermaßen wurden alle übergreifenden Gesetze im Bereich des Flüchtlings- und Vertriebenenrechts bundesweit erlassen. Die einzigen bedeutsamen Politikfelder mit Migrationsbezug, die nahezu ausschließlich im Verfügungsbereich der Bundesländer angesiedelt sind, sind Bildung, Forschung und das Polizeiwesen, wobei

Rückführungen ausreisepflichtiger Ausländer sowie Überstellungen im Rahmen des Dublin-Verfahrens in Zusammenarbeit mit der Bundespolizei organisiert werden.<sup>6</sup>

Auf der Ebene der Länder liegt die Zuständigkeit für asyl- und ausländerrechtliche Fragen jeweils bei den Innenministern und -senatoren. Berlin und Nordrhein-Westfalen haben als einzige Bundesländer bisher ein Integrationsgesetz<sup>7</sup> verabschiedet. Auch wenn es ansonsten keine eigenen Landesgesetze in den Bereichen Zuwanderung, Asyl und Integration gibt, prägen die Bundesländer durch Erlasse und Verwaltungsvorschriften insbesondere das Vollzugs-handeln der Ausländerbehörden, also die administrative Umsetzung, nachhaltig mit. Außerdem nehmen sie Einfluss auf die Gesetze des Bundes: Hier verfügen sie über umfassende Beteiligungsrechte und Veto-Möglichkeiten über den Bundesrat, der aus Vertretern der 16 Landesregierungen gebildet wird. Bei der Verabschiedung von Gesetzen kommt dem Bundesrat eine ähnliche Rolle zu wie den Oberhäusern oder Senatskammern in den parlamentarischen Demokratien anderer Staaten. Im Bundesrat wird jeder seitens des Deutschen Bundestages gebilligte Gesetzentwurf beraten. Jedoch benötigen nur diejenigen Gesetze die Zustimmung des Bundesrates, die die Beziehungen zwischen Bund und Ländern besonders berühren (Zustimmungsgesetze). In allen anderen Fällen (bei sog. Einspruchsgesetzen) kann die Ablehnung des Bundesrates durch eine qualifizierte Mehrheit im Bundestag überstimmt werden. Da so gut wie alle politischen Maßnahmen im Bereich Migration und Asyl irgendeine Art von unmittelbarem Einfluss auf die Bundesländer haben und ihnen zudem administrative Aufgaben abverlangen, müssen entsprechende Gesetze in der Regel die Länderkammer passieren.

6 Aufenthaltsrechtliche Fragen werden darüber hinaus in einer Vielzahl von Bund-Länder-Arbeitsgruppen erörtert. Vollzugsprobleme im Bereich der Rückführung von ausreisepflichtigen Drittstaatsangehörigen sind Gegenstand der Arbeitsgruppe Rückführung (AG Rück), einer Unterarbeitsgruppe der IMK (siehe Abschnitt 1.1). In der AG Rück kooperieren die zuständigen Organisationseinheiten der Innenministerien von Bund und Ländern, wobei es auch zur Zusammenarbeit mit anderen Behörden kommt.

7 In Nordrhein-Westfalen gilt seit dem 14.02.2012 das „Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration“. In Berlin trat am 28.12.2010 das „Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin“ in Kraft.

## Gesetze und Verordnungen

Die Grundlagen für das in Deutschland geltende Ausländerrecht finden sich im Völkerrecht, im europäischen Gemeinschaftsrecht sowie im deutschen Verfassungs- und Gesetzesrecht.

- Das Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz – ZuwG)<sup>8</sup>, dessen Hauptinhalte am 1. Januar 2005 in Kraft traten, markiert eine grundlegende Novellierung des Ausländerrechts. Das Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz) – Hauptbestandteil des Zuwanderungsgesetzes – ist die wichtigste Rechtsgrundlage für die Bereiche Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen. Es bestimmt ferner den gesetzlichen Mindestrahmen staatlicher Angebote zur Förderung der Integration, der vor allem Sprach- und Orientierungskurse vorsieht. Das Aufenthaltsgesetz wurde zwischen 2007 und 2012 kontinuierlich modifiziert. Die Ersteinreise von Drittstaatsangehörigen mit anschließendem Kurzaufenthalt richtet sich hingegen nach den Regeln des Schengener Grenzkodex (Verordnung (EG) Nr. 562/2006).<sup>9</sup>
  - Im Oktober 2009 trat die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (AVwV) in Kraft; sie hat das vorrangige Ziel, die administrative Praxis bei der Anwendung des Aufenthaltsgesetzes im gesamten Bundesgebiet zu vereinheitlichen und entsprechende Mindeststandards zu garantieren.<sup>10</sup>
- 
- 8 Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz – ZuwG) vom 30.07.2004 (BGBl. I, S. 1950); einzelne Teile des Zuwanderungsgesetzes traten bereits am 06.08.2004 sowie am 01.09.2004 in Kraft (vgl. Art. 15 Abs. 1 und 2 ZuwG).
- 9 Fragen des Aufenthalts und der Freizügigkeit von Bürgern anderer EU-Staaten sind im zweiten Bestandteil des Zuwanderungsgesetzes geregelt, dem Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern.
- 10 GMBL Nr. 42-61 vom 30.10.2009, S. 877.



- Artikel 16a Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) gewährt politisch Verfolgten einen Anspruch auf Asyl. Die Prüfung des Anspruchs findet im Rahmen des Asylverfahrens auf Grundlage des Asylverfahrensgesetzes (AsylVfG) statt.
  - Ausländern, denen politische Verfolgung droht, wird nach Maßgabe der Vorschriften im Asylverfahrensgesetz und im Aufenthaltsgesetz die Flüchtlingseigenschaft im Sinne des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention – GFK) zuerkannt. Auch die Regelungen zur Erteilung von Aufenthaltstiteln an Asylberechtigte und zum subsidiären Schutz finden sich im Aufenthaltsgesetz (§ 25 Abs. 1 und § 60 Abs. 2, 3, 5 und 7).
  - Das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) ist die gesetzliche Grundlage für Unterstützungsleistungen an Asylbewerber während des laufenden Asylverfahrens sowie an andere Ausländer, deren Aufenthalt nicht auf Dauer angelegt ist.
  - Die wichtigste Rechtsgrundlage zur Verwaltung des behördlichen Datenbestandes über Ausländer ist das Ausländerzentralregistergesetz (AZRG).
- Bedingungen der Arbeitsaufnahme für Ausländer, die sich bereits rechtmäßig in der Bundesrepublik aufhalten. Mit der Neufassung der BeschV zum 1. Juli 2013 wurden die Bestimmungen der BeschVerfV in die BeschV übernommen.
- Die Integrationskursverordnung (IntV) enthält Details zur Umsetzung der Integrationskurse nach dem Aufenthaltsgesetz, darunter Teilnahmebedingungen, Datenübermittlung, Gebühren sowie Grundstruktur der Kurse, Kursdauer sowie Kursinhalte. Ferner regelt sie die Zulassungsverfahren für öffentliche und private Kursanbieter.
  - Die Asylzuständigkeitsbestimmungsverordnung (AsylZBV) enthält Bestimmungen zu den Kompetenzen und Zuständigkeiten der wichtigsten operativen Behörden im Asylverfahren. Dabei berücksichtigt sie wichtige Rechtsakte der Europäischen Union wie das Dubliner Übereinkommen oder die „EURODAC“-Verordnung.
  - Die Einbürgerungstestverordnung (EinbTestV) regelt das Testverfahren bei Einbürgerungen.

Unterhalb der Ebene der Bundesgesetze ist eine Reihe von Verordnungen erlassen worden, die den rechtlichen Rahmen im Bereich des Aufenthaltes, der Beschäftigung und der Integration von Ausländern sowie im Bereich der Versorgung und der Verfahren beim Umgang mit Asylbewerbern spezifizieren.

- Die Aufenthaltsverordnung (AufenthV) regelt Detailfragen im Zusammenhang mit der Einreise und dem Aufenthalt im Bundesgebiet, Gebühren sowie Verfahrensvorschriften bei der Vergabe von Aufenthaltstiteln.
- Die Beschäftigungsverordnung (BeschV) regelt die Verfahren der Zulassung zur Beschäftigung von Ausländern, die zum Zwecke der Arbeitsaufnahme aus einem Drittstaat in die Bundesrepublik einreisen wollen, und nennt die entsprechenden Tätigkeitsbereiche.
- Die Beschäftigungsverfahrensverordnung (BeschVerfV) ist das Pendant zur Beschäftigungsverordnung und regelte bis zum 30. Juni 2013 die

## 2 Politische, rechtliche und institutionelle Entwicklungen

### 2.1 Allgemeine politische Entwicklungen

#### Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland

2013 wurden in Deutschland der Bundestag sowie die Landesparlamente in Bayern, Hessen und Niedersachsen neu gewählt.

Am 22. September 2013 wurden die Abgeordneten der 18. Legislaturperiode des deutschen Bundestags gewählt. Auf die Fraktionsgemeinschaft aus CDU und CSU entfielen 41,5 % der abgegebenen Zweitstimmen. Die SPD kam auf 25,7 % der Zweitstimmen, die Partei DIE LINKE erzielte einen Stimmenanteil von 8,6 %, Bündnis 90/Die Grünen erhielten 8,4 % der Stimmen. Die FDP ist erstmals seit 1949 nicht im Bundestag vertreten. CDU, CSU und SPD einigten sich auf die Bildung einer Koalitionsregierung, welche die Koalition aus Christdemokraten, Christsozialen und Freien Demokraten ablöst. Am 17. Dezember wählte die Mehrheit der Abgeordneten des Deutschen Bundestags Angela Merkel zur Bundeskanzlerin. Es handelt sich um ihre dritte Amtszeit.

Zeitgleich mit den Wahlen zum Deutschen Bundestag wurde der Hessische Landtag neu gewählt. Dabei entfielen 38,3 % der abgegebenen Stimmen auf die CDU, 30,7 % auf die SPD und 11,1 % auf Bündnis 90/Die Grünen. Die Partei DIE LINKE erhielt 5,2 % der abgegebenen Stimmen, die FDP erhielt 5,0 %. CDU und Bündnis 90/Die Grünen einigten sich am 21. Dezember 2013 auf die erste schwarz-grüne Landesregierung in einem Flächenstaat. Der Landtag wählte in seiner konstituierenden Sitzung am 18. Januar 2014 erneut Volker Bouffier (CDU) zum Ministerpräsidenten.

Bereits zu Beginn des Jahres, am 20. Januar 2013, wurde der Landtag Niedersachsens neu gewählt. Dabei erhielt die CDU 36,0 % der abgegebenen Stimmen. Die SPD konnte 32,6 % der Stimmen auf sich vereinen. Bündnis 90/Die Grünen erhielt 13,7 % und die FDP 9,9 % der Stimmen. SPD und Bündnis 90/Die Grünen einigten sich auf die Bildung einer Koalitionsregierung; am 19. Februar 2013 wählte der Niedersächsische Landtag Stephan Weil (SPD) zum Ministerpräsidenten.

Am 15. September 2013 wurden im Freistaat Bayern Landtagswahlen abgehalten, dabei gewann die CSU 47,7 % der Wählerstimmen, die SPD 20,6 %, Freie Wähler 9,0 % und Bündnis 90/Die Grünen 8,6 %. Die in der vorangegangenen Legislaturperiode an der Landesregierung beteiligte FDP verfehlte mit 3,3 % der Stimmen den Wiedereinzug in den Bayerischen Landtag. Damit stellt die CSU die absolute Mehrheit der Abgeordneten des Bayerischen Landtags. Am 8. Oktober 2013 bestätigte der Landtag des Freistaats Horst Seehofer (CSU) für dessen zweite Amtszeit als Ministerpräsident.

#### **Veränderungen der politischen Zuständigkeiten für Migration und Asyl**

Im Bereich der Migrations-, Integrations- und Asylpolitik ergaben sich auf Bundesebene mehrere personelle Veränderungen infolge der Bundestagswahl. Hans-Peter Friedrich (CSU) wechselte aus dem Innen- ins Landwirtschaftsministerium.<sup>11</sup> An der Spitze des Bundesministeriums des Innern steht seit dem 17. Dezember 2013 Thomas de Maizière (CDU). Dieser hatte den Posten des Bundesministers des Innern bereits von Oktober 2009 bis März 2011 inne. Zwischen seiner ersten und der aktuellen Amtszeit an

<sup>11</sup> Von diesem Amt ist er im Februar 2014 zurückgetreten.

der Spitze des BMI übte er das Amt des Bundesministers der Verteidigung aus. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird seit 17. Dezember 2013 von Andrea Nahles (SPD) geleitet. Sie folgt Ursula von der Leyen, die an die Spitze des Bundesministeriums der Verteidigung wechselte. Das Amt der Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration bekleidet Aydan Özoğuz (SPD). Sie übernahm das Amt von Maria Böhmer (CDU), die als Staatsministerin ins Auswärtige Amt wechselte.

Auch auf Länderebene kam es im Zuge der Landtagswahlen zu personellen Veränderungen im Migrations- und Integrationsbereich. So übernahm Boris Pistorius (SPD) die Leitung des niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport. Er löste damit Uwe Schünemann (CDU) ab, dessen Partei nicht mehr an der Landesregierung beteiligt ist. Cornelia Rundt (SPD) übernahm das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration von Aygül Özkan (CDU).

Nach den bayerischen Landtagswahlen und der anschließenden Neubildung der Landesregierung übernahm Emilia Müller (CSU) die Leitung des u. a. für die Umsetzung des AsylbLG zuständigen Staatsministeriums für Arbeit und Soziales, Familie und Integration von Christine Haderthauer (CSU). Das Amt des Innenministers bekleidet Joachim Herrmann (CSU) in seiner zweiten Amtszeit.

### **Veränderungen beim UNHCR Deutschland**

Neuer Vertreter des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) in Deutschland ist der Niederländer Hans ten Feld. Er löst Michael Lindenaubauer ab, der vom deutschen UNHCR-Büro nach Tokyo wechselt.

## **2.2 Überblick über die wichtigsten politischen Entwicklungen und Debatten im Bereich Migration und Asyl**

Im Jahr 2013 dominierte eine Vielzahl an Themen den öffentlichen Diskurs zu den Themenkomplexen Asyl, Migration und Integration. Im Folgenden werden diejenigen Debatten kursorisch wiedergegeben, die

sich ebenfalls in parlamentarischen Vorgängen niederschlagen haben. Diese kreisten um den Anstieg der Asylbewerberzahlen, öffentlichkeitswirksame Proteste von Asylbewerbern, die Schaffung neuer Asylbewerberunterkünfte, Flüchtlingstragödien im Mittelmeer, die Fachkräftedebatte sowie die Bewertung der Optionspflicht im Staatsangehörigkeitsrecht.

### **Zunehmende Asylbewerberzahlen**

Die Asylantragszahlen, die 2007 den niedrigsten Stand seit Langem mit 19.164 Erstanträgen hatten, sind seither stetig gestiegen und erreichten 2013 ein erneutes Hoch von 109.580 Erstanträgen. Damit stieg die Zahl der Erstanträge um 45.041 gegenüber dem Vorjahr (2012: 64.539); dies entspricht einem Anstieg um 69,8 %. In der Folge des Anstiegs der Asylanträge entbrannte eine öffentliche Diskussion über verschiedene Aspekte der Asylpolitik, von der Unterbringung der Schutzsuchenden über die Dauer der Asylverfahren bis zur asylrechtlichen Bewertung einzelner Herkunftsländer, insbesondere der Westbalkanstaaten.

Vor allem die Herausforderungen, vor die dieser Anstieg die Kommunen stellte, waren Gegenstand teils kontrovers ausgetragener öffentlicher Auseinandersetzungen. Um die Unterbringung der Asylbewerber und ihrer Familienangehörigen zu gewährleisten, sahen sich die für die Unterbringung zuständigen Kommunen gezwungen, neue Unterkünfte für Asylbewerber zu schaffen.<sup>12</sup> Die gestiegene öffentliche Aufmerksamkeit für den Themenbereich Asyl nutzten 2013 vermehrt rechtsradikale Initiativen und Neonaziorganisationen, um auf kommunaler Ebene Proteste gegen die Unterbringung von Asylbewerbern zu organisieren bzw. um diese Proteste für eigene Zwecke zu nutzen. Pro Asyl zufolge kam es zu einer Häufung von Anschlägen auf Asylbewerberunterkünfte (Kollender 2013). Zum Teil, etwa im sächsischen Schneeberg oder in Berlin-Hellersdorf, stießen diese Proteste teils auf erhebliche Resonanz der Anwohner. Als Reaktion darauf formierten sich wiederum zivilgesellschaftliche Gegeninitiativen, die sich diesen Auswüchsen erfolgreich entgegen stellten. Zwar handelte es sich hierbei immer um Konflikte auf lokaler Ebene; diese traten jedoch bundesweit in verschiedenen Kommunen auf.

<sup>12</sup> Zur Organisation der Asylbewerberunterbringung siehe Müller 2013.

In der Folge betonte die damalige Vizepräsidentin des Deutschen Bundestags, Claudia Roth (Bündnis 90/Die Grünen), die Notwendigkeit, rassistischen Bestrebungen entgegenzutreten (Geyer 18.11.2013). Der damalige Bundeswirtschaftsminister, Philipp Rösler, warnte vor einem Imageschaden Deutschlands im Ausland und davor, dass fremdenfeindliche Proteste dringend benötigte Fachkräfte aus dem Ausland abschrecken könnten (Greive 28.08.2013).

Der bayerische Innenminister Herrmann (CSU) forderte eine Verkürzung der Asylverfahren und erhob die Forderung gegenüber dem Bund, das BAMF mit mehr Personal auszustatten (Nürnberger Nachrichten 22.07.2013). Der damalige Bundesminister des Innern Friedrich (CSU) stellte dem Bundesamt Personal der Bundespolizei zur Verfügung (Süddeutsche Zeitung 16.08.2013). Nach der Bundestagswahl verständigte sich die neu gebildete Koalition aus CDU, CSU und SPD darauf, dem Bundesamt dauerhaft mehr Personal zur Verfügung zu stellen mit dem Ziel, die durchschnittliche Dauer von Asylverfahren auf unter drei Monate zu senken (CDU/CSU/SPD 2013). Die Unterstützung des BAMF durch Mitarbeiter der Bundespolizei dauert derzeit noch an.

Neben der Verkürzung der Verfahrensdauer durch eine Personalaufstockung erwog der damalige Bundesminister des Innern die Option, die nicht zur EU gehörenden Staaten des Westbalkans zu sicheren Herkunftsländern gemäß § 29a AsylVfG zu erklären (siehe BAMF/EMN 2013). Auch im Koalitionsvertrag der neuen Regierung wurde die Absicht bekundet, Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina zur Liste der sicheren Herkunftsstaaten hinzuzufügen, „um aussichtslose Asylanträge von Angehörigen dieser Staaten schneller bearbeiten und ihren Aufenthalt in Deutschland schneller beenden zu können“ (CDU/CSU/SPD 2013: 109; PRO ASYL 2013).

### **Flüchtlingsproteste**

Die im Herbst 2012 einsetzenden Flüchtlingsproteste setzten sich auch 2013 fort und gewannen an Vehemenz (BAMF/EMN 2012). Die Forderungen der Schutzsuchenden reichten von besseren Lebensbedingungen und Erwerbsmöglichkeiten während des Asylverfahrens über die Aussetzung der Abschiebung bis hin zur Anerkennung als Asylberechtigte. Schwerpunkt der Proteste waren München, Berlin und Hamburg. In München und Berlin organisierten Asylbewerber und Unterstützer Protestcamps auf zentralen

Plätzen und gingen in den Hungerstreik. Nachdem in München mehrere der Hungerstreikenden auch die Aufnahme von Flüssigkeit verweigerten, räumte die Polizei das Camp und beendete den Hungerstreik. In Berlin bemühten sich die Bezirksbürgermeisterin und der Senat um eine einvernehmliche Lösung der Situation (Küpper 01.11.2013). In Hamburg kam es zu zivilgesellschaftlichen Protesten und Zusammenstößen mit Unterstützern von ca. 300 Personen aus mehreren afrikanischen Staaten, die im Frühjahr 2013 mit italienischen Aufenthaltstiteln in die Stadt gekommen waren. Während der Senat der Hansestadt auf Aufenthaltsbeendigung drängte, forderten die Unterstützer der Gruppe „Lampedusa in Hamburg“ ein Bleiberecht (Frank 15.06.2013; Voigts 18.10.2013).

### **Optionspflicht und Mehrstaatigkeit**

Das Jahr 2013 war durch eine verstärkte politische und öffentliche Debatte um das Staatsangehörigkeitsrecht in Deutschland geprägt. Den Anstoß dafür gaben vor allem Entwicklungen bei der sogenannten Optionspflicht. Mit Beginn des Jahres erreichten erstmals optionspflichtige Personen des Geburtsjahrgangs 1990 den 23. Geburtstag, mit dem die Frist zur Entscheidung zwischen der deutschen und der ausländischen Staatsangehörigkeit der Eltern ausläuft. Im Jahr 2013 betraf dies rund 3.400 Fälle bundesweit. Die Mehrheit der Betroffenen hat sich für den deutschen Pass entschieden. 176 Personen (Stand 7. November 2013)<sup>13</sup> haben hingegen die deutsche Staatsangehörigkeit verloren, überwiegend durch Fristversäumnisse oder eine nicht nachgewiesene Entlassung aus der ausländischen Staatsangehörigkeit.

In einer öffentlichen Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 13. März 2013<sup>14</sup> wiesen mehrere Experten erneut auf verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Optionspflicht sowie auf Probleme in der praktischen Umsetzung hin. Entsprechende parlamentarische Anträge und Gesetzesentwürfe von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE sowie des Bundesrates, die jeweils auf eine Abschaffung der Optionspflicht sowie eine generelle Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei Einbürgerungen zielten, fanden

13 Antwort des Bundesministeriums des Innern auf eine schriftliche Frage der Abgeordneten Sevim Dağdelen vom 06.11.2013, Arbeitsnummer 11/22.

14 [http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2013/43237537\\_kw11\\_pa\\_innere/index.html](http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2013/43237537_kw11_pa_innere/index.html) (04.12.2013).

jedoch im 17. Deutschen Bundestag keine Mehrheit. Vor allem die Unionsparteien CDU/CSU lehnten entsprechende Rechtsänderungen ab, während die FDP Kompromissbereitschaft erkennen ließ. Diese Positionen schlugen sich auch in den Programmen der Parteien für die Bundestagswahl am 22. September 2013 nieder. Zugleich haben sich zahlreiche zivilgesellschaftliche Organisationen – wie schon in den Vorjahren – für eine Abschaffung der Optionspflicht bzw. die Unterstützung von Betroffenen eingesetzt. Ein Beispiel hierfür ist die Einrichtung eines Rechts- hilfefonds für Optionspflichtige<sup>15</sup> im Juni 2013, woran unter anderem die Bertelsmann Stiftung, die IG Metall und die Evangelische Kirche in Hessen und Nassau beteiligt waren.

Bei den Koalitionsverhandlungen zwischen CDU, CSU und SPD im November 2013 bildeten die Optionspflicht und die Frage einer generellen Akzeptanz von Mehrstaatigkeit einen zentralen Punkt der Auseinandersetzung. Der Koalitionsvertrag enthält als Kompromiss, dass die Optionspflicht „für in Deutschland geborene und aufgewachsene Personen“ abgeschafft werden soll, ansonsten aber das Staatsangehörigkeitsrecht unverändert bleibt (CDU/CSU/SPD 2013: 105). Über die Frage, wie die Voraussetzung des Aufgewachsenseins zu definieren sei, wurde in der Folge unter den Koalitionsparteien intensiv diskutiert (Alscher 2014). Zur Umsetzung der Vorgaben des Koalitionsvertrages zur Optionspflicht durch entsprechende Änderungen im Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) wurde ein entsprechender Gesetzesvorschlag am 27. März 2014 vorgelegt.

Für Einbürgerungen in Deutschland gilt weiterhin der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit. Bei EU-Bürgern und Schweizern ist seit der Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 28. August 2007 die doppelte Staatsbürgerschaft generell gestattet (§ 12 Abs. 2 StAG).

### **Migrationspolitische Grundsatzfragen**

Grundlegende Fragen der Zuwanderungspolitik zogen sich durch das Jahr 2013 und gewannen gegen Jahresende an Intensität. Sie wurden vor allem unter dem Stichwort „Armutszuwanderung“ mobiler EU-Staatsbürger geführt. Die Debatte war durch ein am

14. Februar 2013 veröffentlichtes Positionspapier des Deutschen Städtetages ausgelöst, wonach aufgrund gestiegener Zuwanderungszahlen – insbesondere aus Rumänien und Bulgarien – „die soziale Balance und der soziale Friede in den Städten [als] in höchstem Maße gefährdet“ beurteilt wurde (Pape 2013: 2). Auch im Zuge der Bundes- und Landtagswahlen 2013 sowie im Vorfeld der vollen EU-Arbeitnehmerfreizügigkeit für rumänische und bulgarische Staatsangehörige zum 1. Januar 2014 wurde die gestiegene Zuwanderung aus beiden Ländern kontrovers diskutiert. Im Zuge dieser Diskussion wurde die Grundsatzfrage mit einbezogen, inwiefern Zuwanderung einen volkswirtschaftlichen Nutzen oder eine Belastung der Sozialsysteme darstellt. Dies ist auch für die Migrationspolitik gegenüber Drittstaaten von Relevanz. Arbeitgeberverbände hoben den ökonomischen Gewinn durch Zuwanderung hervor, während die CSU betonte, solche Zuwanderer des Landes verweisen zu wollen, die nur zum Zweck des Sozialleistungsbezugs nach Deutschland kommen (Süddeutsche.de 28.12.2013; Berger 08.01.2014). Vertreter der Opposition, von Gewerkschaften und zivilgesellschaftlichen Initiativen kritisierten in diesem Zusammenhang polemische und rassistische Subtexte der Debatte (Zeit Online 28.12.2013).

15 <http://www.wider-den-optionszwang.de/dl/PM-Rechtshilfefonds-Start.pdf> (04.12.2013).

# 3 Legale Zuwanderung und Mobilität

## 3.1 Erwerbsmigration

### 3.1.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Die Bundesregierung verfolgt das Ziel, den aktuellen regionalen, berufsspezifischen und sektoralen Fachkräftemangel vorrangig durch das inländische Erwerbsspersonenpotenzial zu decken. Verstärkte Aus- und Weiterbildung inländischer Arbeitskräfte, die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Menschen, die Senkung der beruflichen und akademischen Abbrecherquoten und die Qualifizierung der bereits in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund gehören zu den entsprechenden Handlungsfeldern. Zuwanderung aus der Europäischen Union und aus Drittstaaten soll laut Bundesregierung ergänzend erfolgen, da davon auszugehen ist, dass der Bedarf an Fachkräften auch durch eine bessere Mobilisierung des inländischen Erwerbsspersonenpotenzials nicht vollständig gedeckt werden kann (BMAS 2013). Die demografische Entwicklung und der wirtschaftliche Strukturwandel hin zu global vernetzten wissens- und forschungsintensiven Industrien und Dienstleistungen werden möglicherweise – je nach Reaktion der Arbeitsnachfrage auf Unternehmensseite – mittel- und langfristig den Fachkräftemangel ausweiten (Hochrangige Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung 2011; Parusel/Schneider 2010 et al.)

Die §§ 16 bis 21 des Aufenthaltsgesetzes sowie die Beschäftigungsverordnung eröffnen zahlreiche Wege für teils dauerhafte, teils temporäre Aufenthalte von Drittstaatsangehörigen in Deutschland zum Zweck der Erwerbstätigkeit, etwa für ausländische Saisonarbeitnehmer, Werkvertragsarbeitnehmer, Absolventen deutscher Hochschulen, Fachkräfte, Hochqualifizierte, Forscher und Selbständige. Nachdem es bereits 2009 zu zahlreichen Neuerungen u. a. durch das Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz gekommen war (BAMF/EMN 2010: 25–27), trat am 1. August 2012 das Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie

der Europäischen Union in Kraft, mit dem die Blaue Karte EU in Deutschland eingeführt und der Arbeitsmarktzugang für Hochqualifizierte sowie ausländische Studierende erleichtert wurde (BAMF/EMN 2013: 23). Am 31. Dezember 2013 waren in Deutschland nach vorläufigen Angaben des Ausländerzentralregisters (AZR) 13.551 Drittstaatsangehörige mit einer Blauen Karte EU in Deutschland aufhältig, davon 6.083 bzw. 45 % zur Ausübung eines Mangelberufs im sog. MINT-Bereich bzw. als Ärzte. 55 % (7.468) waren als (andere) Akademiker beschäftigt.

### 3.1.2 Nationale Entwicklungen

#### **Neufassung Beschäftigungsverordnung zum 1. Juli 2013**

Mit dem Inkrafttreten der Verordnung zur Änderung des Ausländerbeschäftigungsrechts (BGBl. I S. 1499) zum 1. Juli 2013 wurde die bisherige Beschäftigungsverordnung grundlegend umgestaltet<sup>16</sup> und stark vereinfacht sowie die bisherige Beschäftigungsverfahrensverordnung in die BeschV überführt. Die neue BeschV unterscheidet, ob die Zuwanderung auf eine dauerhafte Beschäftigung in Deutschland oder nur vorübergehend angelegt ist.

In der neuen BeschV finden sich die Regelungen zum Arbeitsmarktzugang für verschiedene Personengruppen. Die bisher in unterschiedlichen Abschnitten der Verordnung vorhandenen Regelungen für Inhaber der Blauen Karte EU, ausländische Absolventen inländischer Hochschulen oder leitende Angestellte und Spezialisten werden in der Verordnung gebündelt.

<sup>16</sup> Es gilt nun der Grundsatz, dass jede Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne Vorrangprüfung erlaubt und zustimmungsfrei ist, soweit sie nicht ausdrücklich zustimmungspflichtig ist durch die Arbeitsverwaltung, die ggf. nur noch die Arbeitsbedingungen prüft. Vorher war es umgekehrt: Jede Beschäftigung mit Vorrangprüfung war zustimmungspflichtig, soweit sie nicht ausdrücklich zustimmungsfrei war.

### **Neuerungen der Beschäftigungsverordnung bzgl. nicht-akademischer Berufe**

Im neuen § 6 BeschV werden die Voraussetzungen geregelt, unter denen ausländische Fachkräfte zu Beschäftigungen in den Ausbildungsberufen zugelassen werden können (nicht-akademische Fachkräfte mit Berufsabschluss). Diese Möglichkeit besteht für die Beschäftigung in allen staatlich anerkannten Ausbildungsberufen mit mindestens zweijähriger Ausbildungsdauer.<sup>17</sup>

1. Drittstaatsangehörige, die im Inland eine qualifizierte Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf abgeschlossen haben, können eine ihrer beruflichen Qualifikation entsprechende Beschäftigung aufnehmen (§ 6 Abs. 1 BeschV neu). Umfasst sind z. B. auch schulische Ausbildungen, die zu einem reglementierten Beruf führen (z. B. Erzieher, Krankenpfleger).
2. Ausländische Fachkräfte aus Drittstaaten, die ihre nicht-akademische berufliche Qualifikation im Ausland erworben haben, können künftig grundsätzlich zur Beschäftigung in allen staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberufen zugelassen werden, soweit die Zulassung erforderlich wird, um die Nachfrage nach entsprechend qualifizierten Kräften ausreichend zu decken. Um zu gewährleisten, dass die ausländischen Arbeitnehmer die für eine Beschäftigung als Fachkraft erforderliche Qualifikation besitzen, muss die zuständige Stelle die Gleichwertigkeit der im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen mit einer in Deutschland absolvierten qualifizierten Berufsausbildung nach den Regelungen des Bun-

des oder der Länder zur beruflichen Anerkennung festgestellt haben (§ 6 Abs. 2 BeschV neu).

Um bei zukünftig auftretendem Bedarf flexibel reagieren zu können, stehen der Bundesagentur für Arbeit zwei Elemente zur Steuerung der Zulassung der ausländischen Fachkräfte zur Verfügung, von denen eines zusätzlich erfüllt sein muss:

1. Die Erteilung der Zustimmung kann daran geknüpft werden, dass die Fachkräfte auf der Grundlage einer Vermittlungsabsprache der BA angeworben werden. Dieses Steuerungselement war bereits im zuvor geltenden Recht bei der Gewinnung von Pflegefachkräften vorgesehen, kann aber seit der Neufassung der BeschV auch für andere Berufe und Berufsgruppen genutzt werden.
2. Die BA stellt unter Berücksichtigung der vorhandenen Arbeitsmarktdaten über die Entwicklung des Arbeitskräfteangebots und die Arbeitskräftenachfrage für einzelne Berufe und Berufsgruppen fest, dass die Zulassung aufgrund der vorhandenen Engpässe arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar ist. Dazu setzt die BA den Beruf auf die Positivliste. Erst wenn ein Beruf auf der Positivliste steht, ist die Zuwanderung möglich. Für die Festsetzung der Positivliste wesentliche Indikatoren sind das Verhältnis von Arbeitssuchenden zu offenen Stellen, die Dauer der Wiederbesetzung einer offenen Stelle sowie die Zahl der sich bereits in Ausbildung befindlichen Personen und der zu erwartenden Altersabgänge. Die BA kann in diesen Fällen die Zustimmung auf bestimmte Herkunftsländer beschränken und am Bedarf orientierte Zulassungszahlen festlegen.

Die derzeitige Positivliste enthält u. a. auch Berufe der Kranken- und Altenpflege. Unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten wurden jedoch Einschränkungen für Pflegefachkräfte aus Staaten festgelegt, in denen ein Mangel an Gesundheitsfachkräften besteht und deshalb für Gesundheitsfachkräfte aus diesen Herkunftstaaten eine Zulassung nicht möglich ist.<sup>18</sup> Gemäß der durch die „Erste Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung“<sup>19</sup> vom 31. Oktober

<sup>17</sup> Nach dem alten Recht war die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Beschäftigung in den Ausbildungsberufen auf Ausländer beschränkt, die eine Berufsausbildung in Deutschland absolviert hatten und im erlernten Beruf arbeiten wollten. Lediglich Pflegekräfte konnten einen Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten, wenn die BA eine Vermittlungsabsprache mit der Arbeitsverwaltung des Herkunftslandes getroffen hatte. Mit der neuen Beschäftigungsverordnung wurde nun der Arbeitsmarktzugang für Facharbeiter aus Drittstaaten generell erleichtert. Zu beachten ist dabei allerdings wie bisher, dass bei der Feststellung, ob eine Berufsausbildung im Sinne der BeschV akademisch oder nicht-akademisch ist, die deutsche Berufsbildung zugrunde gelegt wird, d. h. auch wer im Ausland z. B. einen Bachelorabschluss in einem Pflegeberuf erlangt hat, fällt unter § 6 und nicht § 2 BeschV n. F.

<sup>18</sup> Siehe hierzu die von der BA veröffentlichte Liste der Staaten (Anhang 2 der Positivliste) sowie die Anlage zu § 38 BeschV.

<sup>19</sup> BGBl. Nr. 65 vom 06.11.2013: 3904-3904.

2013 in die BeschV eingefügten Regelung darf die Anwerbung in Staaten und die Arbeitsvermittlung aus Staaten für eine Beschäftigung in Gesundheits- und Pflegeberufen nur von der BA durchgeführt werden.

Die Zustimmung zur Beschäftigung erfolgt ohne Vorrangprüfung (§ 6 Abs. 3 BeschV neu). Voraussetzung für die Erteilung der Zustimmung durch die BA bleibt in beiden Fällen, dass die Arbeitsbedingungen denen vergleichbarer deutscher Facharbeiter entsprechen.

Seit Beginn des Jahres 2013 hat die BA mit den Arbeitsverwaltungen von Serbien, Bosnien-Herzegowina, den Philippinen und Tunesien Absprachen über die Vermittlung von Pflegefachkräften getroffen. Mit der chinesischen Arbeitsverwaltung hat die BA eine projektbezogene Vermittlungsabsprache über die Beschäftigung von 150 chinesischen Altenpflegekräften getroffen.<sup>20</sup>

#### **Neuerungen der Beschäftigungsverordnung bzgl. akademischer Berufe und IT-Fachkräften**

Der neue § 2 Abs. 3 BeschV enthält die bisherige Regelung (§ 27 Abs. 1 Nr. 1 BeschV alt), nach der Zuwanderer mit einem ausländischen Hochschulabschluss einen Aufenthaltstitel zur Ausübung einer ihrer Qualifikation entsprechenden Beschäftigung erhalten können. Im Gegensatz zu den Erteilungsvoraussetzungen der Blauen Karte EU (vgl. Kapitel 3.1) ist hier kein Mindesteinkommen erforderlich. Jedoch bedarf die Beschäftigung der Zustimmung der BA wie bereits zuvor in den Fällen des § 27 Abs. 1 Nr. 1 BeschV alt. Gleiche Beschäftigungsmöglichkeiten gelten auch für ausländische Absolventen einer inländischen Hochschule, für deren Arbeitsaufnahme nicht die Zustimmung der BA notwendig ist (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 BeschV). In diesen Fällen beurteilt allein die Ausländerbehörde die Angemessenheit des Arbeitsplatzes (§ 16 Abs. 4 AufenthG).<sup>21</sup>

20 Vgl. auch Deutscher Bundestag (2013: 4). Zusätzlich zu den genannten Vermittlungsabsprachen wirbt die BA um Fachkräfte aus dem Gesundheits- und Pflegebereich in den Ländern der Europäischen Union insbesondere im Rahmen des EURES-Netzwerks. Aktivitäten zur Gewinnung von Fachkräften in diesem Bereich werden vor allem in Griechenland, Italien, Portugal und Spanien durchgeführt.

21 Weitere Ausnahmen von der Notwendigkeit der Zustimmung der BA (gemäß § 39 AufenthG) bzw. von der Vorrangprüfung sind in § 5ff. BeschVerfV und in der BeschV geregelt.

Die Regelung des bisherigen § 27 Abs. 1 Nr. 2 BeschV alt für IT-Fachkräfte mit anerkanntem ausländischen Hochschulabschluss oder einer vergleichbaren Qualifikation wurde nicht in die neue Verordnung übernommen. Für die Aufrechterhaltung dieser historisch gewachsenen Sonderregelung besteht im Hinblick auf die für die Ausübung dieser Berufe inzwischen eingeführten neuen Ausbildungsgänge kein Bedarf mehr. IT-Fachkräfte mit Hochschulbildung haben seit dem 1. August 2012 die Möglichkeit, die Blaue Karte EU in Mangelberufen in Anspruch zu nehmen. Diejenigen IT-Fachkräfte, die keinen Hochschulabschluss vorweisen können, können bei entsprechendem Bedarf an Arbeitskräften zukünftig auf der Grundlage des neuen § 6 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BeschV Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten.

Darüber hinaus wird Absolventen deutscher Auslandsschulen mit einem anerkannten oder einem deutschen Hochschulabschluss vergleichbaren ausländischen Hochschulabschluss und Ausländern mit einer im Inland erworbenen qualifizierten Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf die Zustimmung zu einem Aufenthaltstitel ohne Vorrangprüfung erteilt (§ 7 S. 1 Nr. 1 u. 2 BeschV neu). Bei Fachkräften mit inländischem Hochschulabschluss ist die Zustimmung der BA nicht mehr erforderlich (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 BeschV neu).

#### **Ausweitung der Berechtigengruppe für den Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche**

Durch die Änderung des § 18c Abs. 3 AufenthG mit dem am 6. September 2013 in Kraft getretenen „Gesetz zur Verbesserung der Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmern vom 29. August 2013“ (BGBl. I S. 3484) haben Drittstaatsangehörige, die sich bereits im Bundesgebiet aufhalten, unmittelbar vor der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 18c Abs. 1 AufenthG im Besitz eines Aufenthaltstitels zum Zweck der Erwerbstätigkeit sind und einen anerkannten Hochschulabschluss oder eine vergleichbare Qualifikation vorweisen können, auch die Möglichkeit, sich bei eigener Sicherung des Lebensunterhalts vom Inland aus einen neuen, ihrer Qualifikation entsprechenden Arbeitsplatz zu suchen. Bislang galt diese Regelung nur für Personen, die zur Arbeitsplatzsuche aus dem Ausland eingereist sind.



### **Landesgesetzgebung zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen**

Bereits am 1. April 2012 war das „Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“ (sog. Anerkennungs-gesetz) in Kraft getreten (BAMF/EMN 2013: 22f.). Damit wurden erstmalig ein allgemeiner Rechtsanspruch auf Überprüfung der Gleichwertigkeit eines ausländischen Berufsabschlusses mit dem deutschen Referenzberuf auf Bundesebene geschaffen und die Verfahren sowie Kriterien für die bundesrechtlich geregelten Berufe vereinheitlicht und erweitert.

Hinzu kamen in den meisten Bundesländern Gesetze zur Anerkennung von ausländischen Bildungsabschlüssen für die landesrechtlich geregelten Berufe (bspw. Lehrer, Erzieher, Ingenieure). In folgenden Bundesländern sind im Zeitraum August 2012 bis Januar 2014 Anerkennungsgesetze in Kraft getreten: Hamburg (01.08.2012), Saarland (01.12.2012), Niedersachsen (19.12.2012), Hessen (21.12.2012), Mecklenburg-Vorpommern (29.12.2012), Nordrhein-Westfalen (15.05.2013), Bayern (01.08.2013), Rheinland-Pfalz (16.10.2013), Brandenburg (01.01.2014), Sachsen (01.01.2014), Baden-Württemberg (11.01.2014), Bremen (22.01.2014).<sup>22</sup>

Die parallel zum Anerkennungs-gesetz 2012 eingeführten Informations- und Beratungsangebote (BAMF/EMN 2013: 23) zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen wurden im Jahr 2013 rege genutzt. Neben dem Online-Portal „www.anerkennung-in-deutschland.de“ wurde die zentrale Hotline des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) häufig von Interessierten aus dem In- und Ausland kontaktiert. Zwischen dem 2. April 2012 und 30. September 2013 fanden 14.100 telefonische Beratungen statt und insgesamt wurden Anerkennungssuchende mit Staatsangehörigkeiten 147 verschiedener Staaten beraten.<sup>23</sup>

In den rund 40 Erstanlaufstellen, die im Rahmen des vom BMAS, BMBF und der BA getragenen Förderprogramms „Integration durch Qualifizierung – IQ“<sup>24</sup> gefördert werden, wurden den an einer Anerkennung ihrer Berufsqualifikation interessierten Ausländern Erstinformationen bereitgestellt (BAMF/EMN 2013: 23). Zwischen dem 1. August 2012 und 30. September 2013 wurden 15.074 Personen von IQ-Anlaufstellen beraten und an die zuständigen Stellen verwiesen. Noch höher liegt mit 20.478 Kontakten die gesamte Beratungsleistung für Interessenten aus 153 verschiedenen Ländern, da viele Ratsuchende mehrere Beratungskontakte mit ihrer Beratungsstelle hatten.<sup>25</sup> Gleichzeitig hat die BA die Anerkennungsberatung als Teil der arbeitsmarktbezogenen Beratung etabliert.

### **3.1.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU**

Die Republik Kroatien ist am 1. Juli 2013 als 28. Mitgliedstaat der EU beigetreten. Die mit der Mitgliedschaft einhergehende volle Arbeitnehmerfreizügigkeit wurde von der Bundesregierung für Deutschland mit einer Übergangsfrist von zunächst zwei Jahren eingeschränkt – mit der Option auf weitere fünf Jahre (sog. „2+3+2-Modell“). Auch die Dienstleistungsfreiheit wurde für Kroatien für dieselbe Übergangsfrist eingeschränkt – zumindest für „bestimmte empfindliche Dienstleistungssektoren“. Dies betrifft in Deutschland in erster Linie das Baugewerbe, den Reinigungssektor sowie Tätigkeiten von Innendekorateuren (Deutscher Bundestag 2012: 73ff.).

## **3.2 Familienzusammenführung**

### **3.2.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext**

Zum Schutz der Ehe und Familie gemäß Art. 6 GG kann Ausländern der Aufenthalt in Deutschland bei ihren dort aufenthaltsberechtigten Angehörigen erlaubt werden. Die Einreise und der Aufenthalt ausländischer Ehegatten und Kinder von in Deutschland lebenden Personen ist in §§ 27-36 AufenthG geregelt. Um die Integration des Ehegatten in Deutschland zu erleichtern sowie Zwangsheiraten zu verhindern, müssen ausländische Ehepartner von in Deutschland

22 Vgl. <https://www.bq-portal.de/de/seiten/bund-laender-zustandigkeiten> (25.02.2014).

23 Vgl. [www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/891.php](http://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/891.php) (25.02.2014).

24 Vgl. [www.netzwerk-iq.de](http://www.netzwerk-iq.de) (25.02.2014).

25 Vgl. [www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/daten\\_beratung.php](http://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/daten_beratung.php) (25.02.2014).

lebenden Drittstaatsangehörigen und Deutschen seit September 2007 vor der Einreise nach Deutschland Kenntnisse der deutschen Sprache nachweisen. Beim Nachzug zu Personen aus bestimmten Ländern wird auf den Nachweis von Kenntnisse der deutschen Sprache verzichtet (z. B. Australien, Japan und die USA). Auch beim Nachzug zu einem deutschen Ehegatten gilt das Spracherfordernis nur eingeschränkt. Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) urteilte am 4. September 2012 in einer Grundsatzentscheidung, dass das gesetzliche Erfordernis des Nachweises deutscher Sprachkenntnisse beim Nachzug ausländischer Ehegatten zu Deutschen nur eingeschränkt gilt. Das Visum zum Ehegattennachzug muss demnach bereits dann ausgestellt werden, wenn Bemühungen zum Erwerb einfacher Sprachkenntnisse im Einzelfall nicht möglich, nicht zumutbar oder nicht innerhalb eines Jahres erfolgreich sind. Beim Nachzug von Ehegatten zu ausländischen Staatsangehörigen gelten diese Einschränkungen nicht (BVerwG 10 C 12.12, Urt. v. 04.09.2012) (vgl. BAMF/EMN 2013: 24f.). Der Visum-Antragsteller muss in der deutschen Auslandsvertretung bereits vor der Einreise nach Deutschland einen Sprachnachweis über einfache Deutschkenntnisse auf der Kompetenzstufe A1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER) erbringen (BAMF/EMN 2011: 25; BAMF/EMN 2012: 33; 41f.).

### 3.2.2 Nationale Entwicklungen

#### **Generelle Arbeitserlaubnis für nachziehende Familienangehörige**

Seit der Änderung des Aufenthaltsgesetzes zum 6. September 2013 sind Personen mit einem familiären Aufenthaltstitel zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt (§ 27 Abs. 5 AufenthG). Zuvor waren für die Arbeitsaufnahme bestimmte Voraussetzungen zu erfüllen.

#### **Nachzugsanspruch der Eltern eines minderjährigen Flüchtlings bis zur Volljährigkeit des Kindes**

Das Bundesverwaltungsgericht hat am 18. April 2013 entschieden, dass grundsätzlich beide Eltern eines minderjährigen Flüchtlings, der sich ohne Begleitung in Deutschland aufhält, einen Anspruch auf Nachzug zu ihrem Kind haben (BVerwG 10 C 9.12). Dieser Anspruch besteht jedoch nur bis zur Volljährigkeit des Kindes. Das Gericht hat in seinem Urteil zugleich dargelegt, dass Eltern die Möglichkeit haben müssen, ihren Visumanspruch mit Hilfe einer einstweiligen

Anordnung rechtzeitig vor Erreichen der Volljährigkeit des Kindes effektiv durchzusetzen, da anderenfalls ihr Nachzugsbegehren vereitelt würde.

#### **Aufenthaltstitel zur Familienzusammenführung auch in Patchworkfamilien möglich**

Das Bundesverwaltungsgericht hat am 30. Juli 2013 entschieden, dass ein Ausländer, der in Deutschland in einer Patchworkfamilie mit seiner Partnerin und Kindern zusammenlebt, in einem außergewöhnlichen Härtefall Anspruch auf Erteilung eines Aufenthaltstitels hat, wenn dies erforderlich ist, um eine Verletzung von Art. 6 GG zu vermeiden (BVerwG 1 C 15.12).

#### **Eigenständiges Aufenthaltsrecht des ausländischen Ehegatten bei Rechtsänderungen in Übergangsfällen**

Für das Entstehen eines eigenständigen, vom Fortbestand der Ehe unabhängigen Aufenthaltsrechts des ausländischen Ehegatten gilt seit dem 1. Juli 2011 eine gesetzliche Mindestaufenthaltsdauer von drei Jahren (bis dahin: zwei Jahre). Das Bundesverwaltungsgericht hat am 10. Dezember 2013 entschieden, dass das Erfordernis der dreijährigen Aufenthaltsdauer auch für Ausländer gilt, die nach altem Recht zwar die Voraussetzungen für ein eigenständiges Aufenthaltsrecht erfüllt hätten, einen entsprechenden Antrag aber erst nach Inkrafttreten der Neuregelung gestellt haben (BVerwG 1 C 1.13).

#### **Behördliche Vaterschaftsanfechtungen bei vermuteter aufenthaltsrechtlich motivierter Vaterschaftsanerkennung (Scheinvaterschaft) sind nichtig**

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat am 30. Januar 2014 (1 BVL 6/10) bekannt gegeben, dass Regelungen zur behördlichen Vaterschaftsanfechtung nach § 1600 BGB verfassungswidrig und damit nichtig sind.<sup>26</sup> Das am 1. Juni 2008 in Kraft getretene „Gesetz zur Ergänzung des Rechts zur Anfechtung der Vaterschaft“ ermöglichte es anfechtungsberechtigten Landesbehörden, Vaterschaftsanerkennungen anzufechten, die sie für Scheinvaterschaften hielten, wenn

<sup>26</sup> <http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg14-004.html> (15.02.2014).

keine „sozial-familiäre Beziehung“ zwischen Vater und Kind bestand.<sup>27</sup>

### 3.3 Studenten und Forscher

#### 3.3.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

##### **Studierende**

Ausländische Studierende benötigen vor der Einreise nach Deutschland ein nationales Visum der zuständigen deutschen Auslandsvertretung. Davon ausgenommen sind neben Studierenden aus den Staaten der Europäischen Union auch Studierende aus einigen anderen Staaten. Ausländische Studierende aus Drittstaaten müssen die Erteilungsvoraussetzungen für eine Aufenthaltserlaubnis zu Studienzwecken (§ 16 AufenthG) erfüllen. Diese sind in der Regel der Zulassungsbescheid einer deutschen Hochschule, ein Nachweis über die Finanzierung des ersten Studienjahrs und ein Nachweis über einen Krankenversicherungsschutz. Für die Zulassung an einer Hochschule wird in der Regel ein Nachweis über vorhandene Kenntnisse der Unterrichtssprache verlangt (Mayer et al. 2012: 24–28).

Die Visa für ausländische Studierende werden in einem beschleunigten Verfahren erteilt. Das Visum bedarf zwar grundsätzlich der ausdrücklichen Zustimmung der für den künftigen Aufenthaltsort zuständigen Ausländerbehörde. Sofern jedoch innerhalb einer Frist von drei Wochen und zwei Arbeitstagen (Verschweigefrist) diese Behörde gegenüber der Auslandsvertretung, bei der das Visum beantragt wurde, keine Bedenken erhebt, gilt die Zustimmung als erteilt und das Visum wird ausgestellt. In bestimmten Fällen ist keine Zustimmung erforderlich, z. B. bei Stipendiaten einer deutschen Wissenschaftsorganisation oder einer deutschen öffentlichen Stelle (Mayer et al. 2012: 24–28).

Nach der Einreise wird dem ausländischen Studierenden eine Aufenthaltserlaubnis erteilt. Dabei

umfasst der Zweck des Studiums im weiteren Sinn auch Sprachkurse und andere studienvorbereitende Maßnahmen.

Die Anzahl von ausländischen Studierenden in Deutschland ist in den letzten Jahren stetig gestiegen: So wuchs z. B. die Zahl der ausländischen Studierenden insgesamt (Bildungsinländer und -ausländer) von knapp 240.000 im Wintersemester 2008/2009 auf über 280.000 im Wintersemester 2012/2013 an (StBA 2013a). Nach dem Koalitionsvertrag der Regierungsfractionen (CDU/CSU/SPD 2013: 29) soll diese Anzahl bis 2020 auf 350.000 erhöht werden.

##### **Forscher**

Die Rechtsgrundlage für die Zuwanderung von Forschern aus Drittstaaten bildet seit August 2007 der § 20 AufenthG, mit dem die sog. EU-Forscherrichtlinie (RL 2007/71/EG) umgesetzt wurde. Voraussetzung für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu Forschungszwecken ist eine wirksam abgeschlossene Aufnahmevereinbarung zur Durchführung eines Forschungsvorhabens mit einer vom BAMF akkreditierten Forschungseinrichtung (BMI/BAMF 2012: 91). Die Aufenthaltserlaubnis ist nicht an das durchzuführende Forschungsvorhaben gekoppelt und erlaubt Forschenden zudem die Lehrtätigkeit (§ 20 Abs. 6 AufenthG). Das Visum für eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 20 AufenthG wird i. d. R. in einem beschleunigten Verfahren erteilt und ist nach § 31 Abs. 1 S. 3 AufenthV von der Zustimmungspflicht durch die Ausländerbehörde befreit.<sup>28</sup> Ehegatten von Forschern sind zur Erwerbstätigkeit berechtigt (§ 27 Abs. 5 AufenthG).

Die Zahl der zugewanderten Personen aus Drittstaaten, die ins Bundesgebiet eingereist sind und eine Aufenthaltserlaubnis zu Forschungszwecken (§ 20 Abs. 1 AufenthG) erhalten haben, ist laut Angaben des AZR von 64 im Jahr 2008 bis zum 31. Dezember 2012 auf insgesamt 826 Forscher gestiegen (BAMF 2013a). Diese Personenzahl stieg im Jahr 2013 um weitere 181 Personen an, so dass zum Stichtag 31. Dezember 2013 insgesamt 1.007 Forscher nach § 20 Abs. 1 AufenthG in Deutschland lebten, wovon 302 Personen nach dem 1. Januar 2013 einreisten.

<sup>27</sup> Bei Vaterschaftsanerkennungen in binationalen Partnerschaften, in der Mutter und Kind ausländische Staatsangehörige sind und der Vater deutscher Staatsbürger, erhält das Kind die deutsche Staatsbürgerschaft und die Mutter eine Aufenthaltsgenehmigung. Vaterschaftsanerkennungen erfolgen in unehelichen Beziehungen auf Basis einer beurkundeten Willenserklärung des zukünftigen Vaters sowie dem Einverständnis der Mutter.

<sup>28</sup> Diese Regelung gilt soweit das Visum zustimmungsfrei gem. § 34 Nr. 3 bis 5 AufenthV ist.

Neben der Aufenthaltserlaubnis nach § 20 AufenthG werden Forschungstätigkeiten auch (und überwiegend) im Rahmen eines Aufenthalts nach den §§ 16–21 AufenthG ausgeübt (vgl. Klingert/Block 2013), seit dem 1. August 2012 auch auf der Basis einer Blauen Karte EU (s. Beirat für Forschungsmigration 2013: 22).

### 3.3.2 Nationale Entwicklungen

In diesem Politikfeld sind für das Jahr 2013 keine relevanten Entwicklungen zu verzeichnen.

## 3.4 Sonstige legale Migration

### 3.4.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Legale Zuwanderungsmöglichkeiten – zusätzlich zu Erwerbsmigration, Ausbildung, Familienzusammenführung oder zur Migration aus humanitären Gründen – bestehen für jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion und deutsche Spätaussiedler.

#### **Jüdische Zuwanderer**

Seit 1990 nimmt Deutschland jüdische Zuwanderer und ihre Familienangehörigen aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion auf.<sup>29</sup> Dies ist vor dem Hintergrund der historischen Verantwortung Deutschlands für den Holocaust zu sehen. Die Integration der Zuwanderer sowohl in die jüdischen Gemeinden als auch in die deutsche Gesellschaft soll gefördert werden. Aufnahmevoraussetzungen wie der Nachweis der jüdischen Herkunft, eine positive Integrationsprognose, Grundkenntnisse der deutschen Sprache und die Aufnahmemöglichkeit in einer jüdischen Gemeinde sollen die Zielerreichung gewährleisten. Ausnahmeregelungen bestehen für Opfer des Nationalsozialismus. Diese sind von der ansonsten verpflichtenden Integrationsprognose ebenso ausgenommen wie vom Nachweis von Deutschkenntnissen. Familienangehörige von Antragstellern können mit aufgenommen werden. Die Rechtsgrundlage für die Aufnahme jüdischer Zuwanderer ist § 23 Abs. 2 in Verbindung mit § 75 Nr. 8 AufenthG und der Anordnung (AO) des BMI vom 24. Mai 2007 sowie der Neufassung der AO BMI vom 21. Dezember 2011. § 23 Abs. 2 AufenthG gestattet es dem BMI unter Beteiligung der obersten Landesbehörden,

Ausländer aus einem besonderen politischen Interesse aufzunehmen. Mit dieser Regelung wurde eine Rechtsgrundlage für die Aufnahme jüdischer Emigranten aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion geschaffen, um den Wegfall des Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge auszugleichen (Storr 2008: Rn. 2).

Die Zahl der in Deutschland aufgenommenen jüdischen Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion ist seit dem Jahr 2002 stark rückläufig.<sup>30</sup> 2002 kamen noch 19.262 jüdische Personen und ihre Familienangehörigen aus der ehemaligen Sowjetunion nach Deutschland; im Jahr 2013 waren es nur noch 346 Personen (2012: 458). Das ist ein Rückgang um mehr als 98 % (BAMF 2013a).

#### **(Spät-)Aussiedler**

Seit 1950 sind über 4,5 Millionen (Spät-)Aussiedler<sup>31</sup> einschließlich ihrer Familienangehörigen in Deutschland aufgenommen worden. Sie bilden eine der größten Zuwanderergruppen in der Bundesrepublik. Dies ist vor allem auf die hohen Zuzugszahlen während der 1990er Jahre zurückzuführen. Im Jahr 1990 waren noch 397.073 Aussiedler nach Deutschland zugezogen. 1991 bis 1995 lagen die Zahlen jeweils bei über 200.000 Zuzügen pro Jahr. Danach entwickelte sich die Spätaussiedlerzuwanderung stark rückläufig. Inzwischen kommen jährlich nur noch wenige tausend Personen als Spätaussiedler oder Familienangehörige von Spätaussiedlern nach Deutschland. Im Jahr 2012 waren es 1.817 Personen (Worbs et al. 2013), in 2013 kamen 2.429 Personen.

### 3.4.2 Nationale Entwicklungen

#### **Wohnsitzauflage für jüdische Zuwanderer**

Nach einer Entscheidung des BVerwG vom 15. Januar 2013 kann die Niederlassungserlaubnis für jüdische Zuwanderer mit einer Wohnsitzauflage versehen werden, um eine ausgewogene Verteilung der mit dem Sozialleistungsbezug entstehenden Kosten auf die Bundesländer zu gewährleisten. Dabei ist jedoch die Verhältnismäßigkeit zu wahren, indem die Dauer der

<sup>29</sup> Vgl. Beschluss des Ministerrats der DDR vom 11.07.1990, Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 09.01.1991.

<sup>30</sup> Eine Ausnahme bildet lediglich das Jahr 2006.

<sup>31</sup> Bis Ende 1992 zugewanderte Personen werden als Aussiedler bezeichnet, alle danach gekommenen als Spätaussiedler. Grundlage dieser Unterscheidung ist das Kriegsfolgenbereinigungsgesetz (KfbG).

Wohnsitzauflage zu den persönlichen Interessen des Zuwanderers in Bezug gesetzt wird (BVerwG 1 C 7.12).

### **Gleichzeitige Erteilung einer Niederlassungserlaubnis und einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG**

Mit Urteil vom 19. März 2013 stellte das BVerwG fest, dass sich der Besitz einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG nach § 9a AufenthG und der Besitz einer Niederlassungserlaubnis nach § 9 AufenthG nicht gegenseitig ausschließen. Zwar werden beide Aufenthaltstitel unbefristet erteilt, die Niederlassungserlaubnis gewährt dem Inhaber jedoch hinsichtlich der Erlöschensgründe eine bessere Rechtsstellung, während die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG zur Weiterwanderung in andere EU-Mitgliedstaaten berechtigt. Da das Aufenthaltsgesetz keine wechselseitige Sperrwirkung für die Erteilung mehrerer Aufenthaltstitel enthält und der Kläger die Voraussetzungen beider Aufenthaltstitel erfüllt, sind ihm nach Auffassung des Gerichts auch beide Aufenthaltstitel zu erteilen (BVerwG, 1 C 12.12).

### **Änderung des Bundesvertriebenen- und Flüchtlingsgesetzes**

Am 14. September 2013 ist das 10. Änderungsgesetz zum Bundesvertriebenen- und Flüchtlingsgesetz (BVFGÄndG) in Kraft getreten, das einige Neuregelungen zur Zuwanderung von Spätaussiedlern und ihren Angehörigen enthält. Unter anderem betrifft dies die Bestimmungen hinsichtlich des Bekenntnisses zum deutschen Volkstum und zur Einbeziehung von Ehegatten und Kindern von Spätaussiedlern in den Aufnahmebescheid. Dadurch soll die Zusammenführung der Familien erleichtert werden (Worbs et al. 2013: 22ff.). Nach der neuen Regelung kann ein Bekenntnis zum „deutschen Volkstum“ durch „Nationalitätenerklärung oder auf andere Weise“ erfolgen (§ 6 Abs. 2 BVFG). Das Bekenntnis auf andere Weise kann insbesondere durch den Nachweis ausreichender Sprachkenntnisse entsprechend dem Niveau B 1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen erbracht werden. Gleichzeitig bleibt die Möglichkeit bestehen, die Zugehörigkeit zur deutschen Volksgruppe durch familiär vermittelte Deutschkenntnisse nachzuweisen.

### **Forschungsklausel im Ausländerzentralregistergesetz (AZRG)**

Damit das Bundesamt seinem Forschungsauftrag (§ 75 Nr. 4 AufenthG) nachkommen kann, eröffnet der neu

geschaffene § 24a AZRG die Möglichkeit, personenbezogene Daten aus dem Ausländerzentralregister für Forschungszwecke des BAMF zugänglich zu machen. Damit lassen sich repräsentative Stichproben der Inhaber eines Aufenthaltstitels ziehen und für quantitative Studien des Bundesamts nutzen. Von dieser Möglichkeit wurde im Berichtsjahr 2013 für eine Befragung drittstaatsangehöriger Absolventen deutscher Hochschulen, u. a. in Bezug auf ihre sozioökonomische Struktur und Bleibeabsichten, Gebrauch gemacht (vgl. Hanganu/Heß 2014).

## **3.5 Integration**

### **3.5.1 Hintergrund und Kontext**

Integration ist eine Querschnittsaufgabe und bildet einen politischen Schwerpunkt der Bundesregierung. Das BMI besitzt die Grundsatzzuständigkeit für gesellschaftlichen Zusammenhalt, Zuwanderung und Integration. Daneben sind auch weitere Ministerien zuständig: insbesondere das BMAS, BMBF, BMWi sowie das BMFSFJ. Der Bund hat im föderalen Gefüge der Staatsaufgaben in erster Linie gesetzgeberische Funktionen, führt jedoch außerdem konkrete, operative Integrationsmaßnahmen durch, z. B. durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Bundespolitische Schritte werden überdies durch strategische Gesamtkonzepte und Leitlinien der Bundesländer flankiert. Auch die Kommunen treten als wichtige integrationspolitische Akteure in Erscheinung (BAMF/EMN 2012).

Mit dem am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Aufenthaltsgesetz wurden zum ersten Mal Integrationsangebote auf Bundesebene gesetzlich verankert (§§ 43-45 AufenthG). Integration wird in Deutschland als Aufgabe verstanden, für die sowohl der Bund als auch die Länder und Kommunen Verantwortung übernehmen. Mit dem ersten Integrationsgipfel im Jahr 2006 und dem „Nationalen Aktionsplan Integration“ (2012) wurde eine Reihe wesentlicher Handlungsfelder für die Integrationsarbeit auf Bundesebene identifiziert, darunter die Verwirklichung von Chancengerechtigkeit und die Stärkung interkultureller Kompetenzen. Hervorgehoben wird im aktuellen Koalitionsvertrag der Bundesregierung, dass Zuwanderung eine Chance ist und Zuwandernde einen bedeutenden Beitrag zum Wohlstand und zur kulturellen Vielfalt leisten (CDU/CSU/SPD 2013: 105). Daraus ergeben sich auch für die

Integration neue Herausforderungen, etwa mit Blick auf die Ausgestaltung von Integrationsangeboten für unterschiedliche Zuwanderergruppen.

### **Integrationskurs**

Um ihre Integrationsbemühungen zu unterstützen, erhalten alle legalen Zuwanderer mit auf Dauer angelegtem Aufenthalt einen Integrationskurs als staatliches Grundangebot.<sup>32</sup> Der Integrationskurs wurde im Jahr 2005 mit dem Zuwanderungsgesetz eingeführt. Aktuell gibt es bundesweit sechs verbindliche Konzepte für Integrationskurse, die sowohl von den Lerninhalten als auch von der Lernprogression auf die unterschiedlichen Zielgruppen ausgerichtet sind. Neben dem allgemeinen Integrationskurs, der einen 600-stündigen Sprachkurs und einen 60-stündigen Orientierungskurs umfasst, gibt es Integrationskurse für Analphabeten, Frauen/Eltern und Jugendliche sowie Förderkurse mit einem 900-stündigen Sprachkurs und 60-stündigen Orientierungskurs. Intensivkurse für sogenannte Schnelllerner umfassen 400 Stunden Sprachkurs und 30 Stunden Orientierungskurs. Die Integrationskurse werden bundesweit von ca. 1.300 Trägern durchgeführt (v. a. von Volkshochschulen, privaten Sprach- und Fachschulen, Bildungsstätten und kirchlichen Trägern). Von 2005 bis Ende September 2013 haben nahezu eine Million Personen einen Integrationskurs begonnen (BAMF 2013f). Insgesamt wurden für die Integrationskurse von Anfang 2005 bis Ende 2013 1,5 Mrd. € ausgegeben.

### **Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE)**

Die MBE ist ein den Integrationskurs ergänzendes, zeitlich befristetes, individuelles, bedarfsorientiertes Grundberatungsangebot, das mit dem Aufenthaltsgesetz 2005 flächendeckend eingerichtet wurde (§ 75 Nr. 9 i. V. m. § 45 Satz 1 AufenthG). Zu den Klienten der MBE zählen Neuzuwanderer über 27 Jahre. Bei einem „nachholenden Integrationsbedarf“ werden auch bereits länger hier lebende Zuwanderer in der MBE

betreut. Die Schwerpunktsetzung der Migrationsberatung liegt auf der Initiierung und Unterstützung des Integrationsprozesses durch eine professionelle Einzelfallberatung. Sie dient dazu, die Kompetenzen der Zuwanderer festzustellen, mit ihnen gemeinsam einen individuellen Förderplan zu erstellen und dessen Umsetzung zu begleiten.

Mit der Durchführung der MBE sind die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege<sup>33</sup> und der Bund der Vertriebenen beauftragt. Sie erhalten dafür Fördermittel aus dem Bundeshaushalt. Im Jahr 2013 wurden im Bundeshaushalt rund 26 Millionen Euro für die MBE veranschlagt.<sup>34</sup>

### **Jugendmigrationsdienste (JMD)**

Die Jugendmigrationsdienste (JMD) bieten migrationspezifische Beratung und Betreuung für junge Menschen mit Migrationshintergrund bis zum Alter von 27 Jahren (§ 45 Satz 1 AufenthG/§ 9 Abs. 1 Satz 4 BVFG) an. Die Einrichtungen sind zuständig für die sozialpädagogische Begleitung vor, während und nach den Integrationskursen und unterstützen junge Migranten bei ihrer sozialen und beruflichen Integration. Die JMD sind Teil der Initiative JUGEND STÄRKEN (Grundlage: §§ 83; 13 SGB VIII – Jugendsozialarbeit). Unter dem Dach dieser Initiative bieten vier Programme individuelle Hilfen zur besseren Integration von sozial benachteiligten jungen Menschen, die von Regelangeboten nicht (mehr) erreicht werden und in erhöhtem Maße auf Unterstützung angewiesen sind. Ergänzt wird die Begleitung durch ein breites Spektrum an spezifischen Gruppenmaßnahmen, z. B. sportliche, kulturelle und handwerkliche Angebote sowie Sprachergänzungsmaßnahmen und Bewerbungstrainings.

### **Projekte zur Förderung der Integration von Zuwanderern**

Die Bundesregierung fördert Projekte zur sozialen und gesellschaftlichen Integration von Zuwanderern. Die Projekte sollen die gesetzlichen Integrationsangebote des Bundes, wie Integrationskurse und Migrationsberatung, ergänzen. Sie setzen dort an, wo alltägliche

32 Die genauen Bedingungen für die Berechtigung zur Teilnahme an einem Integrationskurs sind in §§ 44 und 44a AufenthG festgelegt. Neben Neuzuwanderern können auch bereits im Inland lebende Migranten und deutsche Staatsangehörige einen solchen Kurs besuchen. Unter bestimmten Voraussetzungen – insb. bei Bezug einer Grundsicherung für Arbeitssuchende oder bei besonderer Integrationsbedürftigkeit – können Personen zudem zur Teilnahme verpflichtet werden. Teilnehmer zahlen in der Regel einen Beitrag von 1,20 Euro pro Stunde, werden unter bestimmten Voraussetzungen aber davon befreit.

33 Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Caritasverband, Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband, Deutsches Rotes Kreuz, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband und Zentralwohlfahrtsstelle der Juden.

34 <http://www.bamf.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2013/20130503-0012-pressemitteilung-mbe.html> (11.03.2014).

Kontaktmöglichkeiten zwischen Zugewanderten und Aufnahmegesellschaft bestehen, etwa im Wohnumfeld und den dazugehörigen Einrichtungen und Vereinen. Durch die Projektarbeit vor Ort sollen gezielt Begegnungsmöglichkeiten zwischen Zuwanderern und Einheimischen geschaffen, die gegenseitige Akzeptanz verbessert und der gesellschaftliche Zusammenhalt gestärkt werden. Weitere Ziele sind, die individuellen Kompetenzen und Fähigkeiten der Zuwanderer zu stärken und ihre gesellschaftliche Teilhabe zu unterstützen. Da eine nachhaltige Integration nur gelingen kann, wenn auch die Aufnahmegesellschaft Integrationsleistungen erbringt und eine grundsätzliche Offenheit und Toleranz gegenüber Zugewanderten entwickelt, gilt es, auch mit Hilfe der Projektarbeit eine Kultur des Willkommens und der Anerkennung zu etablieren.

Die nationale Projektförderung erfolgt aus Haushaltsmitteln des BMI (für altersunabhängige Projekte) und des BMFSFJ (Projekte für Jugendliche und junge Erwachsene). Durchgeführt werden die Projekte von Verbänden, Vereinen, Migrantenorganisationen, Stiftungen, Initiativen sowie Behörden auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene. 2013 wurden Projekte zur sozialen und gesellschaftlichen Integration von Zuwanderern mit insgesamt rund 18,9 Millionen Euro gefördert.

Ein weiteres wichtiges Programm auf Bundesebene ist das aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) geförderte und vom BAMF organisierte „Programm zur berufsbezogenen Sprachförderung für Personen mit Migrationshintergrund im Bereich des Bundes (ESF-BAMF-Programm).“

### **Deutsche Islam Konferenz**

Die Deutsche Islam Konferenz (DIK) ist ein Dialogforum zwischen Vertretern des deutschen Staates und Muslimen in Deutschland. Die DIK wurde 2006 ins Leben gerufen. In der ersten Phase 2006 bis 2009 wurden drei Themenschwerpunkte bearbeitet: „Deutsche Gesellschaftsordnung und Wertekonsens“, „Religionsfragen im Verfassungsverständnis“ und „Wirtschaft und Medien als Brücke“. Außerdem wurden im Gesprächskreis „Sicherheit und Islamismus“ Kooperationsstrategien zwischen Muslimen und Sicherheitsbehörden diskutiert. In der zweiten Phase (2009 bis 2013) wurde im Mai 2010 von den Teilnehmenden ein Arbeitsprogramm mit drei Schwerpunkten formuliert. Unter dem Punkt „Institutionalisierte Kooperation und

integrationsbezogene Projektarbeit fördern“ wurden die Einführung des islamischen Religionsunterrichts und die Entstehung der islamischen Theologie an deutschen Universitäten begleitet sowie gesellschaftspolitische Fortbildungen von Religionsbediensteten gefördert. Die Verbesserung der Teilhabe von Muslimen, etwa beim Zugang zum Arbeitsmarkt, wurde unter der Überschrift „Teilhabe und Geschlechtergerechtigkeit“ erörtert. Außerdem wurde hier der Einfluss von Religion auf Rollenbilder untersucht. Unter der Themenüberschrift „Prävention von Extremismus, Radikalisierung und gesellschaftlicher Polarisierung“ wurden Maßnahmen gegen Muslimfeindlichkeit, Antisemitismus und religiös begründetem Extremismus unter Muslimen entwickelt.

### **Nationaler Aktionsplan Integration**

Mit dem Nationalen Integrationsplan (NIP) liegt seit 2007 ein integrationspolitisches Gesamtkonzept auf Bundesebene vor. An seiner Erstellung und Umsetzung waren Bund, Länder und Kommunen, aber auch Migrantenvertreter sowie viele nichtstaatliche Organisationen beteiligt. Mit dem Ziel einer stärkeren Überprüfbarkeit der Integrationsförderung wurde auf dem 5. Integrationsgipfel am 31. Januar 2012 der Nationale Aktionsplan Integration (NAP-I) vorgestellt. Strategische und operative Ziele sowie konkrete Einzelmaßnahmen sind in insgesamt elf Dialogforen unter Federführung der jeweils zuständigen Bundesressorts entwickelt worden. Daneben enthält der NAP-I auch Beiträge der Länder und Kommunen, die diese in Eigenverantwortung umsetzen. Der Umsetzungsstand einzelner Vorhaben und Maßnahmen wurde auf dem 6. Integrationsgipfel am 28. Mai 2013 von allen beteiligten Akteuren vorgestellt. Bei dieser Zwischenbilanz standen die Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Qualifizierung und Sprache im Mittelpunkt (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2013).

### **3.5.2 Nationale Entwicklungen**

#### **Sechster Integrationsgipfel und „Nationaler Aktionsplan Integration“ (NAP-I)**

Der sechste Integrationsgipfel am 28. Mai 2013 zog eine Zwischenbilanz des NAP-I, der 2012 von Bund, Ländern und Kommunen verabschiedet wurde. Dabei betonte Bundeskanzlerin Merkel: „Wir wollen ein Integrationsland sein“. Hierfür sei es erforderlich, Integration als Querschnittsaufgabe zu verstehen sowie Partizipation und Teilhabe in allen Lebensbereichen

zu erreichen. Bei der Tagung standen vor allem die Themen Arbeitsmarktintegration und Anerkennung von Berufsqualifikationen, die Erhöhung des Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst (z. B. durch [www.wir-sind-bund.de](http://www.wir-sind-bund.de)) sowie die Schaffung einer Willkommens- und Anerkennungskultur im Mittelpunkt (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2013).

### **Strukturelle Förderung von Migrantenorganisationen**

Migrantenorganisationen (MO) sind unverzichtbare Akteure der Integrationsarbeit vor Ort. Sie werden deshalb als Experten bei der bedarfsgerechten Ausgestaltung der Integrationsförderung einbezogen. Viele Migrantenorganisationen arbeiten jedoch ehrenamtlich mit relativ geringem Organisationsgrad und wenig personellen Ressourcen.

Das Bundesamt fördert daher im Rahmen seiner nationalen Projektförderung seit dem 1. November 2013 insgesamt zehn Projekte, die den Aufbau von Strukturen und die Netzwerkbildung professionell arbeitender, bundesweit tätiger Migrantenorganisationen verfolgen. Ein besonderer Aspekt liegt dabei auf der Vernetzung mit anderen Akteuren der Integrationsförderung auf Bundesebene – einschließlich anderer Migrantenorganisationen. Ziel ist es, bundesweit agierende Migrantenorganisationen bzw. Dachverbände von Migrantenorganisationen bei ihrer Professionalisierung zu unterstützen und sie langfristig als Kooperationspartner zu stärken.

### **Koalitionsvertrag der Bundesregierung für die 18. Legislaturperiode**

Im Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode kamen die Parteien überein, dass der Nationale Aktionsplan Integration nach wie vor Grundlage der Integrationspolitik bleibt (CDU/CSU/SPD 2013: 106). Mit Blick auf den Ausbau einer Willkommenskultur wurde darin u. a. vereinbart, den Dienstleistungscharakter von Ausländerbehörden weiter zu stärken, da diese für zuwandernde Drittstaatsangehörige in vielen Fällen der erste Behördenkontakt in Deutschland sind. Gleichzeitig wird betont, dass die interkulturelle Öffnung von Staat und Gesellschaft entscheidend für das Zusammenleben und die gelingende Integration ist. Vereinbarungen wurden auch zum Thema Vorintegration von Neuzuwandernden getroffen. Um die Übergänge in die bundesgeförderten Erstintegrations-

angebote (Integrationskurs und Migrationsberatung) zu unterstützen, sollen Vorintegrationsmaßnahmen in den Herkunftsländern und auch Beratungs- und Informationsangebote unmittelbar nach der Einreise verstärkt werden, etwa zu den Themen Sprache, Anerkennung von Berufsabschlüssen, Information über das Bildungssystem und Information über Möglichkeiten des Aufenthalts zum Zweck der Arbeitsaufnahme oder des Studiums (CDU/CSU/SPD 2013: 107).

### **Integrationskurse**

Am 1. März 2012 trat die zweite Verordnung zur Änderung der Integrationskursverordnung in Kraft. Die Stundenzahl des Orientierungskurses wurde von 45 auf 60 Unterrichtsstunden angehoben. Die Gesamtstundenzahl der Allgemeinen Integrationskurse beträgt seither 660 Unterrichtsstunden. Der Eigenbeitrag pro Unterrichtsstunde für die Kursteilnehmer wurde von 1,00 Euro auf 1,20 Euro erhöht.

Der Erfolg der Integrationskurse zeigt sich insbesondere in den steigenden Teilnehmerzahlen in den letzten Jahren sowie in der hohen Bestehensquote bei der abschließenden Sprachprüfung. Im ersten Halbjahr 2013 erreichten 56 % aller Prüfungsteilnehmer in der Sprachprüfung das Sprachniveau B1 und 35,3 % das Sprachniveau A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (BAMF 2013b). Von Beginn der Integrationskurse im Jahr 2005 bis einschließlich September 2013 haben insgesamt 1,29 Millionen Personen eine Teilnahmeberechtigung zum Integrationskurs erhalten. Fast 966.000 Personen haben inzwischen davon Gebrauch gemacht und besuchen bzw. besuchten einen der bisherigen fast 74.000 Kurse (BAMF 2013f). In den ersten neun Monaten des Jahres 2013 gab es allein 86.000 neue Teilnehmer.

### **Deutsche Islam Konferenz**

Am 7. März 2013 tagte das Plenum der Deutschen Islam Konferenz das letzte Mal in der 17. Legislaturperiode. Während sich in den Vorjahren die Plenarsitzungen vor allem mit Fragen der religionsrechtlichen Integration und der Imamfortbildung sowie der Förderung der Geschlechtergerechtigkeit beschäftigten, stand 2013 „die Arbeit zur Verhinderung von gesellschaftlicher Polarisierung“ im Mittelpunkt, wobei Muslimfeindlichkeit, Antisemitismus sowie religiös begründeter Extremismus unter Muslimen diskutiert wurden. Anfang Mai 2013 wurde eine gemeinsame Erklärung zu diesen Themenschwerpunkten veröffentlicht (Deutsche Islam Konferenz 2013).



Die Fortsetzung der DIK in der 18. Legislaturperiode wurde im Koalitionsvertrag festgeschrieben. Die DIK soll auch weiterhin das wichtigste Forum für den vertrauensvollen Austausch mit den muslimischen Verbänden bleiben. Ende Januar 2014 traf sich Innenminister de Maizière mit den Vertretern der muslimischen Verbände zu einem ersten Gespräch. Wie dort vereinbart, einigten sie sich Mitte März 2014 in einem gemeinsamen Programm auf Themen, Struktur und Ziele der dritten Phase der DIK in der aktuellen Legislaturperiode.

### 3.6 Staatsangehörigkeit und Einbürgerung

#### 3.6.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Am 1. Januar 2000 wurde die Regelung über den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit nach dem Abstammungsprinzip um das Geburtsortsprinzip (*ius soli*) ergänzt. Seither erwerben in Deutschland geborene Kinder, deren beide Elternteile ausländische Staatsbürger sind, bereits mit der Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit, sofern sich mindestens ein Elternteil seit acht Jahren rechtmäßig und gewöhnlich in Deutschland aufhält und über ein unbefristetes Aufenthaltsrecht verfügt. Diese Form des Staatsangehörigkeitserwerbs ist (bislang) mit einer Optionspflicht verknüpft: Gemäß § 29 Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) müssen sich diese Kinder nach dem Erreichen der Volljährigkeit und einem entsprechenden Hinweis der zuständigen Behörde bis zur Vollendung ihres 23. Lebensjahres zwischen der deutschen und der im Regelfall über ihre Eltern erworbenen ausländischen Staatsangehörigkeit entscheiden.<sup>35</sup> Das Gleiche gilt auch für ab 1990 geborene Kinder, die gemäß einer Übergangsregelung (§ 40b StAG) durch einen im Jahr 2000 gestellten Antrag ihrer Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben.

Ausländer, die bereits seit längerer Zeit rechtmäßig in Deutschland leben, können die deutsche Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung erwerben. Eine Reihe von Bedingungen muss zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Einbürgerungsantrag erfüllt sein,

damit ein Anspruch auf Einbürgerung erwächst. Dazu gehören ein unbefristetes Aufenthaltsrecht sowie acht (in Sonderfällen sechs oder sieben) Jahre rechtmäßiger gewöhnlicher Aufenthalt in Deutschland, Sicherung des Lebensunterhaltes aus eigener Kraft sowie keine Verurteilungen aufgrund von Straftaten (§ 10 StAG). Die Einbürgerung von Drittstaatsangehörigen setzt grundsätzlich die Aufgabe bzw. den Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit voraus; es gibt jedoch zahlreiche gesetzliche Ausnahmetatbestände, etwa bei Personen aus Ländern, die in der Regel eine Entlassung aus ihrer Staatsangehörigkeit verweigern (BAMF 2011). EU-Bürger und Schweizer haben die Möglichkeit, ihre bisherige Staatsangehörigkeit beizubehalten.

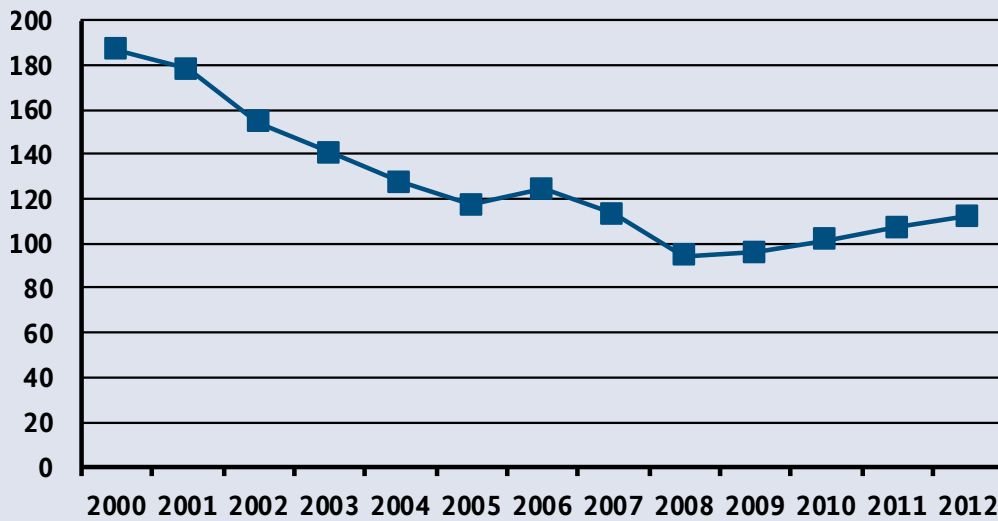
Die Einbürgerung setzt ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache voraus (Niveau B 1 GER). Seit 1. September 2008 müssen Einbürgerungswillige zudem Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland in einem bundeseinheitlichen Einbürgerungstest nachweisen. Ausgenommen hiervon sind Personen mit deutschem Schulabschluss (Weinmann et al. 2012: 209).

Abbildung 1 zeigt, dass die Zahl der Einbürgerungen zwischen den Jahren 2000 und 2012 von rund 186.700 auf rund 112.300 gesunken ist. Das ist ein Rückgang um knapp 40 %. Der Tiefpunkt lag im Jahr 2008 bei rund 94.500 Einbürgerungen. Danach ist die Zahl der Einbürgerungen bis 2012 wieder leicht angestiegen (von 2010 auf 2011 um 5,2 % und von 2011 auf 2012 um 5,1 %). Analog zu den Einbürgerungen ging auch die Einbürgerungsquote<sup>36</sup> zwischen den Jahren 2000 und 2012 von 2,6 % auf 1,5 % zurück; der Tiefpunkt von 1,3 % lag dabei ebenfalls im Jahr 2008 (siehe Abbildung 2 sowie StBA 2012).

35 Angehörige von EU-Mitgliedstaaten und der Schweiz können durch Beibehaltungsgenehmigung ihre Staatsangehörigkeit behalten (§ 12, Abs. 2 StAG).

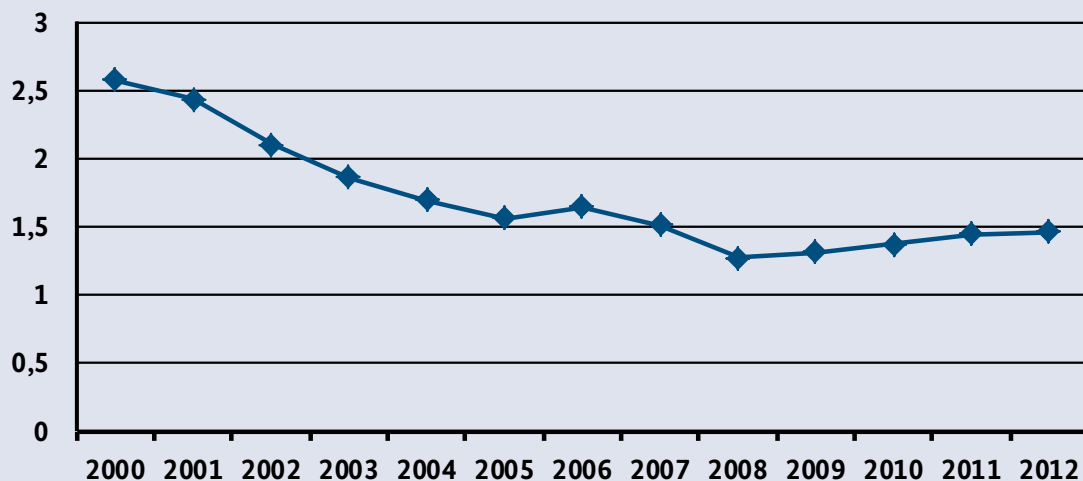
36 Die Einbürgerungsquote ist der Quotient aus der Anzahl der Einbürgerungen und der Zahl der Ausländerinnen und Ausländer im Inland gemäß der Bevölkerungsfortschreibung.

Abbildung 1: Einbürgerungen in 1.000 Personen



Quelle: StBA (2013b)

Abbildung 2: Einbürgerungsquote in Prozent



### 3.6.2 Nationale Entwicklungen

#### Einbürgerungskampagnen

Auch im Jahr 2013 haben wieder mehrere Bundesländer Einbürgerungskampagnen gestartet bzw. fortgesetzt. Sie werben damit bei Ausländern, welche die rechtlichen Voraussetzungen für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit erfüllen, für einen Antrag auf Einbürgerung. Dies gilt unter anderem für die Kampagne „Deine Stadt. Dein Land. Dein Pass“ des

Berliner Senats,<sup>37</sup> die baden-württembergische Kampagne „Deutsche Sprache. Deutsche Vielfalt. Deutscher Pass“,<sup>38</sup> die rheinland-pfälzische Einbürgerungsiniti-

37 <http://www.berlin.de/sen/aif/presse/archiv/20131014.1110.390283.html> (04.12.2013).

38 <http://www.mein-deutscher-pass.de/startseite.html> (04.12.2013).

ative „Ja zur Einbürgerung“<sup>39</sup> und die Einbürgerungs-offensive des Landes Nordrhein-Westfalen unter dem Motto „Ja, ich will. Einbürgerung jetzt“<sup>40</sup>. In Hamburg läuft die Kampagne „Hamburg. Mein Hafen. Deutschland. Mein Zuhause“; seit 2011 werden schrittweise alle 137.000 potenziell Einbürgerungsberechtigten ab 16 Jahren persönlich vom Oberbürgermeister angeschrieben, um sie für eine Einbürgerung zu interessieren.<sup>41</sup>

### **Erleichterung von Einbürgerungen sowie Bestimmungen zur Optionspflicht auf Länderebene**

Um Einbürgerungen weiter zu erleichtern, hat das Integrationsministerium Baden-Württemberg im Rahmen einer neuen Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsgesetz unter anderem bestimmt, dass bei Nachweis besonderer Integrationsleistungen, etwa bei herausragenden beruflichen Leistungen oder bei erfolgreichem Abschluss eines Studiums an einer deutschsprachigen Hochschule oder Fachhochschule, die notwendige Aufenthaltsdauer für eine Einbürgerung auf sechs Jahre verkürzt werden kann. Zudem wird in diesen Fällen auf einen zusätzlichen Sprachnachweis verzichtet. Bei Einbürgerungsbewerbern ab 60 Jahren, die seit mindestens zwölf Jahren in Deutschland leben, soll künftig von einem Einbürgerungstest abgesehen werden.<sup>42</sup>

Das Land Baden-Württemberg hatte bereits im Dezember 2012 Vorschriften zur Optionspflicht erlassen, die erweiterte Möglichkeiten für die Betroffenen vorsehen, eine Beibehaltungsgenehmigung für beide Staatsangehörigkeiten zu erhalten. Der Innensenator Bremens verabschiedete im Februar 2013 einen entsprechenden Erlass.<sup>43</sup> Im Zeitraum von Dezember 2013 bis Februar 2014 kündigten in Reaktion auf die Bestimmungen des Koalitionsvertrages und in Vorgriff auf eine neue bundesgesetzliche Regelung auch Ham-

burg<sup>44</sup>, Rheinland-Pfalz<sup>45</sup> und Schleswig-Holstein<sup>46</sup> an, laufende Optionsverfahren auszusetzen bzw. nicht zu beschleunigen und Anträge auf Beibehaltungsgenehmigungen nicht negativ zu bescheiden.

### **Rechtsprechung zur Einbürgerung**

Am 13. November 2013 entschied das Verwaltungsgericht Köln, dass das Kind einer indischen Leihmutter, dessen biologischer Vater Deutscher ist, keinen Anspruch auf die deutsche Staatsangehörigkeit hat (VG Köln, Urt. v. 13.11.2013, 10 K 6710/11). Das Urteil ist seit dem 29. Dezember 2013 rechtskräftig.

### **3.6.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU**

Am 1. Juli 2013 ist Kroatien der Europäischen Union beigetreten. Damit gilt für kroatische Staatsangehörige, die eine Einbürgerung in Deutschland anstreben, nun ebenfalls die Regelung, dass sie ihren bisherigen Pass behalten können. Optionspflichtige mit kroatischem Hintergrund können über die rechtzeitige Beantragung einer sogenannten Beibehaltungsgenehmigung (§ 29 Abs. 3 StAG) ebenfalls beide Staatsangehörigkeiten dauerhaft behalten.

## **3.7 Management von Migration und Mobilität**

### **3.7.1 Visumpolitik**

#### **3.7.1.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext**

Die Visumpolitik in Deutschland ist ein zentraler Mechanismus zur Steuerung der Zuwanderung bereits im Vorfeld und dient damit insbesondere der Kontrolle des Zugangs zum Staatsgebiet. Grundsätzlich zu unterscheiden ist dabei zwischen Schengenvisa zum kurzfristigen Aufenthalt von bis zu drei Monaten ohne die Ausübung einer Erwerbstätigkeit (sogenannte C-Visa) und nationalen Visa zum langfristigen Aufenthalt (sogenannte D-Visa). Diese gestatten die Einreise

39 <http://www.einbuengerung.rlp.de/> (04.12.2013).

40 [http://www.mais.nrw.de/06\\_Service/001\\_Presse/001\\_Pressemitteilungen/pm\\_2013/007\\_Juli\\_2013/130708/index.php](http://www.mais.nrw.de/06_Service/001_Presse/001_Pressemitteilungen/pm_2013/007_Juli_2013/130708/index.php) (04.12.2013).

41 [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Themendossiers/Tagung-Deutscher-werden-2012/20120702-tagung-einbuengerung-7-celikkolkersten.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Themendossiers/Tagung-Deutscher-werden-2012/20120702-tagung-einbuengerung-7-celikkolkersten.pdf?__blob=publicationFile) (04.12.2013).

42 <http://www.integrationsministerium-bw.de/pb/,Lde/1584512/?LISTPAGE=1584084> (05.03.2014).

43 <http://www.senatspressestelle.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen146.c.62411.de&asl=> (05.03.2014).

44 <http://www.migazin.de/2013/12/10/hamburg-optionspflicht-fuer-auslaender-de-facto-abgeschafft/> (11.03.2014).

45 [http://www.rlp.de/no\\_cache/einzelansicht/archive/2014/february/article/optionspflicht-abschaffen/](http://www.rlp.de/no_cache/einzelansicht/archive/2014/february/article/optionspflicht-abschaffen/) (11.03.2014).

46 <http://www.kn-online.de/Schleswig-Holstein/Landespolitik/Streit-um-Doppelpass-Streit-um-Doppelpass> (11.03.2014).

und schaffen die Möglichkeit zur anschließenden Beantragung eines Aufenthaltstitels im Inland (zur Visumpolitik allgemein: s. Parusel/Schneider 2012). Im Rahmen des Visumverfahrens werden zum einen die Einreisevoraussetzungen vor der Anreise an die Grenze überprüft; zum anderen erfolgt eine sicherheitsrelevante Überprüfung. Damit ist das Visumverfahren ein zentrales Instrument zur Umsetzung sowohl der Zuwanderungs- als auch der Sicherheitspolitik.

Die Vergabe von Visa für längerfristige Aufenthalte (D-Visa) richtet sich anders als die Erteilung von C-Visa nach dem nationalen Recht, wobei europarechtlich festgelegt ist, dass nationale Visa auch zu kurzfristigen Aufenthalten in anderen Schengen-Staaten berechtigen. In Deutschland orientiert sich die Vergabe nationaler Visa an den Bestimmungen des Aufenthaltsrechts.

Hinsichtlich der Vergabe von Kurzzeitvisa (C-Visa) bestehen im Rahmen der nationalen Visumpolitik nur noch geringe Handlungsspielräume. Die Visumpolitik ist eines der Politikfelder der Innen- und Justizpolitik der EU, bei denen der Prozess der „Vergemeinschaftung“ weit fortgeschritten ist. Sowohl der Ablauf des Visumverfahrens wie auch die Frage, welche Drittstaaten der Visumpflicht unterliegen bzw. welche Staatsangehörige im Rahmen von Kurzaufenthalten visumfrei in die Europäische Union einreisen dürfen, ist durch EU-Verordnungen festgelegt. Die Gemeinschaftskompetenz betrifft daneben auch die Visumbühren, die bei Einreichung eines Visumantrags vorzulegenden Dokumente und die Rechte der Antragsteller bei Ablehnungen von Visumanträgen. Ein Kriterium bei der Prüfung eines Visumantrags ist die Bereitschaft des Antragstellers, mit Ablauf der Gültigkeit des Visums in sein Heimatland zurückzukehren.

Deutschland vertritt im Rahmen von Vertretungsvereinbarungen die Schengenpartner Belgien, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Island, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Slowenien, Spanien und Ungarn in insgesamt 231 Fällen (an einigen Dienstorten werden mehrere Schengenpartner vertreten). Umgekehrt wird Deutschland an 26 Dienstorten von den Schengenpartnern Belgien,

Frankreich, Italien, Niederlande, Norwegen, Portugal und Spanien vertreten. Die Vertretungsvereinbarungen sind in Anlage 28 zum Visakodex-Handbuch einzeln aufgeführt.

Zur Umsetzung der Visumpolitik dient unter anderem das Visa-Informationssystem (VIS), das seit Oktober 2011 in Betrieb ist und in dem Informationen über beantragte, erteilte und verweigte Visa sowie biometrische Informationen der Antragsteller gespeichert sind. Im Unterschied zur nationalen Visawarndatei werden im VIS alle Anträge, die bei EU-Mitgliedstaaten gestellt werden, erfasst und sind für jeden Mitgliedstaat abrufbar (siehe Kapitel 4.1.3). Dadurch wird es möglich, die Authentizität eines Visums beim Grenzübertritt zu überprüfen. Seit Oktober 2011 wird von den durch das VIS eröffneten Möglichkeiten bei der Grenzkontrolle Gebrauch gemacht; so wird bei jedem Grenzübertritt die Nummer des Visums mit der VIS-Datenbank abgeglichen; bei Standardkontrollen werden darüber hinaus auch die Fingerabdrücke des Reisenden mit den im VIS hinterlegten biometrischen Daten des Visuminhabers verglichen.

### 3.7.1.2 Nationale Entwicklungen

#### **Visa-Warndatei in Betrieb**

Am 1. Juni 2013 wurde die Visa-Warndatei in Betrieb genommen. Die beim BVA angesiedelte Datei ermöglicht es den deutschen Auslandsvertretungen, Informationen über Visumantragsteller, Einlader und Verpflichtungsgeber, die wegen Visummissbrauch, falscher Angaben im Visumverfahren oder anderer Vorfälle mit Visumbezug aktenkundig geworden sind, auszutauschen. Damit wird es auch möglich, Informationen, die nur einer Auslandsvertretung vorliegen, sämtlichen Visum- und Grenzbehörden zugänglich zu machen. Zugleich wurde beim BVA das Datenabgleichverfahren (DAV) in Betrieb genommen. Im DAV werden Daten aus dem Visumverfahren von Drittstaatsangehörigen, für die zwar eine Visumpflicht besteht, deren Visumanträge aber nicht im Konsultationsverfahren geprüft werden, mit bestimmten Daten aus der Antiterrordatei automatisiert abgeglichen. Hierdurch wird auch für diesen Personenkreis eine Rückmeldung der Sicherheitsbehörden an die Auslandsvertretungen ermöglicht, wenn Personen aus dem terroristischen Umfeld beabsichtigen, nach Deutschland einzureisen.

## 3.7.2 Kontrolle der Grenzen

### 3.7.2.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Seit am 21. Dezember 2007 die stationären Grenzkontrollen zwischen Deutschland, Polen und der Tschechischen Republik sowie am 18. Dezember 2008 auch zwischen Deutschland und der Schweiz weggefallen sind, führt die Bundespolizei Außengrenzkontrollen nur noch an den internationalen Flughäfen sowie in den Seehäfen durch.

An den Schengen-Binnengrenzen ist auch nach Wegfall der stationären Grenzkontrollen die Ausübung polizeilicher Befugnisse zur Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität nach Maßgabe des Schengener Grenzkodex ausdrücklich zulässig. Aufenthaltsrechtliche Kontrollen werden durch die Bundespolizei darüber hinaus auch auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes, in Zügen sowie an Seehäfen wahrgenommen. Der Grenzschutz beinhaltet die Verhinderung und Unterbindung unerlaubter Einreisen, die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Schleusungskriminalität und weiterer im Zusammenhang mit grenzüberschreitender Kriminalität stehender Deliktfelder.

Die Kontrolle der Außengrenzen erfolgt auf Grundlage der Regularien des Schengener Grenzkodex. In Deutschland sind moderne Dokumentenlese- und Dokumentenprüfgeräte im Einsatz, die eine effiziente Überprüfung der Dokumentenechtheit auf Basis optischer und digitaler Merkmale ermöglichen. Ferner werden in Deutschland ein Registrierte-Reisende-Programm (ABG – Automatisierte und Biometriegestützte Grenzkontrolle, siehe auch 3.7.2.2) sowie eine automatisierte Grenzkontrolle (EasyPASS) auf der Grundlage des ePasses erprobt und betrieben. Biometrisches Merkmal bei ABG ist das Bild der Augeniris und bei EasyPASS das im elektronischen Reisepass (ePass) und auch im neuen Personalausweis gespeicherte Gesichtsbild. Eine vorherige Registrierung entfällt daher bei EasyPASS. In Zukunft wird der Einsatz biometrischer Verfahren bei der Grenzkontrolle, insbesondere bei der Überprüfung der Identität von Dokumenteninhabern eine immer wichtigere Rolle spielen (Visumkontrolle, Kontrolle von ePässen). Vor allem die Auslandsvertretungen und die Bundespolizei sind an der nationalen Umsetzung des europäischen Visa-Informationssystems (VIS) beteiligt (Parusel/Schneider 2012).

### 3.7.2.2 Nationale Entwicklungen

#### **Ausbau des Grenzkontrollsystems EasyPASS**

Im Jahr 2013 wurde der weitere Ausbau des automatisierten Grenzkontrollsystems EasyPASS vorbereitet. Nach dem Ende des Vergabeverfahrens im August 2013 wurde durch den Systemanbieter ein Referenzsystem bereitgestellt, an dem derzeit die neuen Funktionalitäten erprobt werden. Sukzessive werden die ersten neuen EasyPASS-Spuren an den deutschen Flughäfen seit dem ersten Quartal 2014 in Betrieb genommen. Ab 2014 soll das auf EasyPASS basierende System automatisierter Grenzkontrollen an den vier passagierstärksten deutschen Flughäfen (Hamburg, Düsseldorf, München, Frankfurt a. M.) in größerem Maßstab ausgerollt werden. Insgesamt 90 bis 100 Kontrollspuren sind für dieses Verfahren vorgesehen. Die unter 3.7.2.1 erwähnte ABG wird im Laufe des Jahres 2014 in EasyPASS integriert und die bisherigen ABG-Spuren werden aufgelöst.

#### **Zusammenarbeit mit Drittstaaten im Bereich der Grenzsicherung**

Die grenzpolizeiliche Zusammenarbeit der Bundespolizei mit ausländischen Polizeibehörden der EU-Mitgliedstaaten wie auch mit Drittstaaten ist anlassbezogen auf die jeweils zuständigen Behörden mit grenzpolizeilichen Aufgaben ausgerichtet. Die grenzpolizeiliche Zusammenarbeit der Bundespolizei mit Drittstaaten stellt dabei – im Rahmen der eigenen Vorverlagerungsstrategie – einen wichtigen Teil des integrierten Grenzmanagements zum Schutz der EU-Außengrenzen dar und beinhaltet – neben der Entsendung von Grenzpolizeilichen Verbindungsbeamten sowie Dokumenten- und Visumberatern – auch das Instrument der (grenz-)polizeilichen Ausbildungs- und Ausstattungshilfe.

Ziel dieser Maßnahmen – und damit auch konkreter Mehrwert für die Bundespolizei – ist die Verbesserung der Zusammenarbeit mit den jeweiligen ausländischen (Grenz-)Polizeibehörden unter Beachtung von migrationsrelevanten Schwerpunkten. Dies dient im Ergebnis dem Zweck, die grenzpolizeiliche Aufgabewahrnehmung der BPOL an den EU-Außengrenzen (Flug- und Seehäfen) effizienter durchzuführen und die illegale Migration sowie internationale Schleusungskriminalität erfolgreich bekämpfen zu können. Zudem werden die grenzpolizeilichen Strukturen in den Staaten gestärkt, die im Rahmen der grenzpoli-

zeitlichen Aufgabenwahrnehmung für die BPOL von hoher Bedeutung sind.

Im Rahmen der Ausbildungs- und Ausstattungshilfe (AAH) und des Stabilitätspaktes Südosteuropa (SOE) wurden im Jahr 2013 insgesamt 97 Ausbildungs- und 12 Ausstattungshilfemaßnahmen schwerpunktmäßig mit den süd- und osteuropäischen Staaten, den Staaten der Arabischen Halbinsel, dem Nahen und Mittleren Osten sowie Tunesien, der Russischen Föderation, China und Afghanistan umgesetzt. Für 2014 ist die Fortführung der Ausbildungs- und Ausstattungshilfe vorgesehen.

### 3.7.3 Frontex

#### 3.7.3.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

##### ***Die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union***

FRONTEX koordiniert unter Wahrung der nationalen Zuständigkeiten die operative Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen, unterstützt die Mitgliedstaaten als „Dienstleister“ bei der Ausbildung von nationalen Grenzschutzbeamten mit dem Ziel der Harmonisierung, erstellt Risikoanalysen und unterstützt die Mitgliedstaaten technisch und operativ, insbesondere durch gemeinsame Einsätze oder sonstige Dienstleistungen (Informationsnetzwerk „EUROSUR“, Forschung und Entwicklung, Studien/Handlungsempfehlungen etc.).

Dabei kommt der strikten Beachtung der Grund- und Menschenrechte, insbesondere der flüchtlingsrechtlichen Vorgaben, hohe Bedeutung zu. Seit 2013 befassen sich eine unabhängige Grundrechtsbeauftragte der Agentur und das Konsultativforum für Grundrechtsfragen mit der Beachtung der Grund- und Menschenrechte bei allen FRONTEX-Aktivitäten. Grundlage hierfür ist eine Änderung der FRONTEX-VO aus dem Jahr 2011 (VO 1168/2011/EU). Dies wird durch ein etabliertes, kritisches Berichtswesen, Monitoring und Einsetzevaluierungen mit daraus resultierenden Handlungsempfehlungen für Einsätze und Ausbildung oder ggf. Konsequenzen wie der Aussetzung oder Beendigung gemeinsamer Maßnahmen ergänzt. FRONTEX tritt mit großem Engagement dafür ein, dass die jeweils uneingeschränkt zuständigen, nationalen Behörden entsprechende Standards einhalten.

#### 3.7.3.2 Entwicklungen mit Bezug zur EU

Im Jahr 2013 war Deutschland mit Beamten der Bundespolizei an von FRONTEX koordinierten Operationen beteiligt. Die Bundespolizei hat sich im Jahr 2013 mit Beamten an ca. 5.300 Einsatztagen an FRONTEX-koordinierten Maßnahmen beteiligt. Schwerpunkte bildeten hierbei die Operation Poseidon Land im Bereich der türkisch-griechischen Landgrenze sowie die Joint Operation Focal Points an Land- bzw. Luftgrenzen. Außerdem beteiligte sich die Bundespolizei an der von Frontex an der ungarischen und rumänischen EU-Außengrenze durchgeführten RABIT-Übung mit zwei Beamten in Ungarn.

# 4 Irreguläre Migration

## 4.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext<sup>47</sup>

Der Umgang mit illegalen Wanderungsbewegungen in Deutschland umfasst vorbeugende Maßnahmen und Maßnahmen der Migrationskontrolle, etwa im Visumverfahren und bei der Sicherung der Außengrenzen, Maßnahmen der Rückkehrförderung bzw. der zwangsweisen Durchsetzung der Ausreisepflicht durch Abschiebungen und Zurückschiebungen, aber auch pragmatische Antworten auf die Situation unerlaubt aufhältiger Personen, deren Ausreisepflicht nicht durchgesetzt werden kann. Dazu gehören unter anderem die Erteilung von Aufenthaltstiteln an Geduldete sowie der erleichterte Zugang zu Schulbildung und Gesundheitsversorgung für irreguläre Migranten (Schneider 2012b).

Die unerlaubte Einreise bzw. der unerlaubte Aufenthalt sind strafbar und werden grundsätzlich mit einer Geld- oder Freiheitsstrafe geahndet. Strafbar macht sich ebenfalls, wer einen anderen zur unerlaubten Einreise bzw. zum unerlaubten Aufenthalt anstiftet bzw. dazu Hilfe leistet und dafür einen Vermögensvorteil erhält oder sich versprechen lässt oder wiederholt oder zu Gunsten von mehreren Ausländern handelt. Hiervon abgegrenzt werden jedoch Hilfeleistungen, die menschenrechtlich motiviert sind. Erfolgen die Einschleusungen gewerbs- und bandenmäßig oder wird dabei der Tod des Geschleusten verursacht, erfüllt dies einen Verbrechenstatbestand (§ 97 AufenthG) mit einer Mindestfreiheitsstrafe von einem Jahr bei bandenmäßiger Einschleusung bzw. von nicht unter drei Jahren für Einschleusung mit Todesfolge. Personen, die im Rahmen ihres Berufes oder ihres sozial anerkannten Ehrenamts tätig sind (insbesondere Apotheker, Ärzte, Hebammen, Angehörige von Pflegeberufen, Psy-

chiaten, Seelsorger, Lehrer, Sozialarbeiter), werden in der Regel keine Beihilfe zu den o. g. Straftaten leisten, soweit sich ihre Handlungen objektiv auf die Erfüllung ihrer rechtlich festgelegten bzw. anerkannten berufs- oder ehrenamtsspezifischen Pflichten beschränken (Nummer Vor 95.1.4 AVwV-AufenthG).

Zum deutschen System der Migrationskontrolle und der Verhinderung illegaler Migration gehören externe Kontrollen (z. B. über das Visumverfahren und Außengrenzkontrollen, siehe Abschnitt 3.7) sowie ein System von internen Kontrollen der Aufenthaltserlaubnisse. Hinzu kommen Kontrollmechanismen, die über Datenaustausch, Arbeitsplatzüberprüfungen, enge Behördenkooperation und Übermittlungspflichten öffentlicher Stellen ablaufen.

Der illegalen Einwanderung wird nicht nur reaktiv begegnet, sondern auch vorbeugend, beispielsweise im Rahmen des Visumverfahrens. Dieses dient u. a. dazu, illegale Einwanderung zu verhindern (Deutscher Bundestag 2011; Parusel/Schneider 2012). Eine der wesentlichen Voraussetzungen für die Visumerteilung, die eine Auslandsvertretung im Rahmen des Visumverfahrens überprüfen muss, ist die Bereitschaft des Visumantragstellers, vor Gültigkeitsablauf des Visums wieder in sein Herkunftsland zurückzukehren.

Besondere Bedeutung kommt auf nationaler Ebene dem Analyse- und Bewertungszentrum GASIM (Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum Illegale Migration) zu, das unter Berücksichtigung delikts- und behördenübergreifender Aspekte einen ganzheitlichen Bekämpfungsansatz ermöglicht. Voraussetzung zur Gewährleistung eines intensiven Informationsaustausches aller beteiligten Behörden (u. a. BPOL, BAMF, Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) der Zollverwaltung, BKA) ist dabei die konsequente und verzahnte Nutzung der rechtsstaatlichen Möglichkeiten (Deutscher Bundestag 2011). Informationsgewinnung im Ausland betreibt die Bundespolizei durch den Einsatz von grenzpolizeilichen Verbindungsbeamten sowie den Einsatz von Dokumenten- und Visumb-

<sup>47</sup> Eine detaillierte Darstellung der deutschen Maßnahmen zur Verhinderung irregulärer Migration findet sich bei Schneider (2012b) sowie EMN/BAMF 2012: 45ff.).

ratern in Herkunfts- bzw. Transitländern der illegalen Migration. Weiterer Bestandteil der Erkenntnisgewinnung ist die Zusammenarbeit mit FRONTEX und dem Europäischen Polizeiamt (Europol) durch Erarbeitung oder Übermittlung periodischer und/oder themenbezogener gemeinsamer Auswertungsprodukte. Die Bundespolizei sowie die mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs betrauten Behörden der Bundesländer Bayern und Hamburg sowie die Zollverwaltung registrierten im Jahr 2012 insgesamt 25.670 unerlaubt eingereiste Personen (2011: 21.156). 3.829 Personen wurden bei ihrem Versuch der Einreise zurückgewiesen, was im Vergleich zum Vorjahr 2011 (3.378) einen Anstieg um 13,4 % bedeutet (BAMF 2013a).

## 4.2 Nationale Entwicklungen

### ***Untergetauchte Asylbewerber***

Im Jahr 2012 kamen 4.175 Personen der Entscheidung über die zuständige Erstaufnahmeeinrichtung nicht nach und tauchten nach der Stellung des Asylgesuchs unter (Lautscham 2013). Insgesamt wurden 68.282 Verteilungsentscheidungen getroffen. Mit der Verteilungsentscheidung wird ein Asylbewerber einer Erstaufnahmeeinrichtung zugewiesen, in der er seinen anfänglichen Wohnsitz zu nehmen hat. Bei der daran angegliederten Außenstelle ist der Asylantrag zu stellen (Müller 2013).

### ***Aufenthaltsgewährung trotz ungeklärter Identität***

Am 14. Mai 2013 entschied das BVerwG, dass den Ausländerbehörden bei der Aufenthaltsgewährung für „gut integrierte“ Jugendliche ein Ermessensspielraum zukommt, wenn die Identität des Antragstellers nicht geklärt ist (BVerwG 1 C 17.12). Der 2011 geschaffene § 24a Abs. 1 AufenthG ermöglicht es, gut integrierten Jugendlichen, die lediglich im Besitz einer Duldung sind, unter bestimmten Voraussetzungen eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen. Zu den Voraussetzungen gehört u. a., dass der Betreffende keine falschen Angaben hinsichtlich seiner Identität oder Staatsangehörigkeit macht. Im vorliegenden Fall hatte die zuständige Ausländerbehörde den Antrag einer jungen Frau ohne geklärte Staatsangehörigkeit auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nicht bearbeitet. Mit dem Urteil werden die Ausländerbehörden in derartigen Konstellationen verpflichtet, eine Ermessensentscheidung zu treffen.

### ***Neue Regelungen bei niedersächsischer Härtefallkommission***

Im Mai 2013 hat die neue rot-grüne Landesregierung Niedersachsens die Regelungen für die Härtefallkommission für Asylgesuche des Landes gelockert. Eine Verurteilung wegen geringfügiger Straftaten oder die verweigerte Mitwirkung bei der Identitätsklärung und Passbeschaffung führen seither nicht mehr automatisch zum Ausschluss von der Härtefallkommission. Auch wurde die Frist für Eingaben an die Härtefallkommission von zwei auf vier Wochen erhöht. Darüber hinaus sollen zukünftig ein Vertreter des Flüchtlingsrats sowie ein Arzt mit besonderer Erfahrung im Umgang mit traumatisierten Menschen zu den stimmberechtigten Mitgliedern der Härtefallkommission gehören (Jung 15.05.2013).



# 5 Rückkehrmigration

## 5.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Rückkehrpolitik ist ein wirksames und bewährtes Steuerungsinstrument der Migrationspolitik. Zur Rückkehrpolitik gehören die Grundsatzfragen der freiwilligen Rückkehr, der Rückkehrförderung, der Reintegration, der Rückführung und der Rückübernahme ausreisepflichtiger Personen durch ihre Herkunftsstaaten (zur entwicklungs-politischen Bedeutung des Themas Reintegration siehe Abschnitt 9). Im Einklang mit den seit dem Stockholmer Programm (vom 2. Dezember 2009) auch auf europäischer Ebene geltenden Grundsätzen hat die (geförderte; dazu s. u.) freiwillige Rückkehr Vorrang vor der zwangsweisen Rückführung.

Im Bereich der freiwilligen Rückkehr verfügt Deutschland seit 1979 über das Bund-Länder-Rückkehrförderprogramm REAG/GARP („Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany“/ „Government Assisted Repatriation Programme“). Das Programm bietet neben der Übernahme von Reisekosten auch Reisebeihilfen und Starthilfen zur Wiedereingliederung. Die Höhe der Fördersätze sowie die Liste der migrationspolitisch bedeutsamen Herkunftsstaaten werden jährlich vom BMI und den Bundesländern unter Berücksichtigung aktueller politischer Entwicklungen festgelegt. Keine Starthilfe und zusätzliche Reisebeihilfe erhalten Staatsangehörige aus Mazedonien, Montenegro und Serbien bzw. Bosnien-Herzegowina, sofern sie nach dem Datum der jeweiligen Visumfreiheit nach Deutschland eingereist sind (für Mazedonien, Montenegro, Serbien: 19. Dezember 2009; für Bosnien-Herzegowina: 15. Dezember 2010).

Daneben existiert eine Vielzahl von Projekten zur Unterstützung der Reintegration von Rückkehrern in ihrem Herkunftsstaat (siehe BAMF/EMN 2012: 50).

Diese Projekte sind mehrheitlich maßgeschneiderte Programme, welche die besonderen Situationen in einigen Rückkehrländern (Krisenregionen) berücksichtigen. Kooperationen mit lokalen Partnerorganisationen sollen Rückkehrern bei ihrer beruflichen und sozialen Wiedereingliederung helfen. Dabei steigt die Bedeutung gemeinsamer europäischer Maßnahmen und Projekte im Rückkehrbereich. So sind transnationale Projekte zur gemeinsamen Reintegrationsförderung im Rückkehrland (z. B. das behördliche Projekt „European Reintegration Instrument“ ERI oder das NGO-Projekt „European Reintegration Support Organization“ ERSO) bzw. zur Vernetzung zuständiger Stellen (z. B. Common Support Initiative, CSI) wichtige Schritte zu einem harmonisierten Vorgehen.

Für die (zwangsweise) Durchsetzung der Ausreisepflicht sind weitgehend die Bundesländer zuständig. Daneben ist die Bundespolizei gem. § 71 Abs. 3 Nr. 1 d AufenthG für die Rückführung von Ausländern zuständig. Vom Bund mit einigen Herkunftsstaaten geschlossene Rückübernahmeabkommen sind völkerrechtlich verbindliche Vereinbarungen und beschränken sich auf verfahrensmäßige Regelungen. Durch sie wird die bestehende völkergewohnheitsrechtliche Verpflichtung zur Rückübernahme eigener Staatsangehöriger konkretisiert.

Darüber hinaus enthalten die in den letzten Jahren geschlossenen Abkommen regelmäßig die an bestimmte Voraussetzungen geknüpfte Verpflichtung zur Übernahme und Durchbeförderung von ausreisepflichtigen Personen, die nicht Staatsangehörige der jeweiligen Vertragspartner sind (Drittstaatsangehörige und staatenlose Personen). Damit entsprechen diese Abkommen den aktuellen EU-Standards.

Daneben schließt auch die EU verstärkt Rückübernahmeabkommen für ihre Mitgliedstaaten mit Herkunftsstaaten ab.<sup>48</sup>

## 5.2 Nationale Entwicklungen

### **Ausweisung wegen Gefährdung der freiheitlich demokratischen Grundordnung**

Nach § 54 Nr. 5a AufenthG besteht die Möglichkeit, einen Ausländer wegen Gefährdung der freiheitlich demokratischen Grundordnung oder der Beteiligung an Gewalttaten zur Durchsetzung politischer Interessen auszuweisen. Nach einer Entscheidung des Verwaltungsgerichts Göttingen vom 8. Januar 2013 kommt es auf eine konkrete Gefährdung der Grundordnung an. Vergangenes Verhalten kann nur dann als Ausweisungsgrund herangezogen werden, wenn daraus auf eine zukünftige Gefährdung der freiheitlich demokratischen Grundordnung geschlossen werden kann (VG Göttingen, 3 A 168/11).

### **Deutsch-französische Kooperation**

Auf Grundlage der „Gemeinsamen Absichtserklärung zur Zusammenarbeit in Reintegrationsfragen“ des französischen und deutschen Innenministers vom 5. November 2013 kooperiert das Bundesamt mit dem Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) im Rahmen des Rückkehrprojekts URA 2 im Kosovo. Das Projekt unterstützt heimkehrende Kosovaren aus Deutschland und Frankreich bei Reintegration, Wohnungssuche, medizinischer Behandlung, beruflicher Fortbildung sowie Existenzgründung (BAMF 2013c).

### **Abschiebungen in den Zentralirak**

Seit Mai 2013 beteiligt sich Deutschland zusammen mit anderen EU-Mitgliedstaaten an der in Brüssel ansässigen „Brussels Group Iraq“. Ziel dieser intensivierten Form der Zusammenarbeit ist es, Abschiebungen in den Zentralirak wieder zu ermöglichen.

### **Abschiebestopp im Winter**

Noch im Dezember 2012 beschlossen die Innenminister Schleswig-Holsteins, Thüringens, Bremens und von Rheinland-Pfalz, bis Ende März 2013 besonders schutzbedürftige Roma nicht abzuschicken. Im Verlauf des Winters schloss sich Mecklenburg-Vorpommern dem Moratorium an. Auch für den Winter 2013/14 wiesen im Dezember 2012 die Innenministerien von Schleswig-Holstein, Bremen, Rheinland-Pfalz sowie Baden-Württemberg die Ausländerbehörden an, bis Ende März 2014 insbesondere bei besonders schutzbedürftigen Personen auf Abschiebungen nach Serbien, Mazedonien, Kosovo, Montenegro, Bosnien-Herzegowina und Albanien zu verzichten. Thüringen wies einen Abschiebestopp bis zum 15. Januar 2014 an.

### **Rückkehrförderung REAG / GARP**

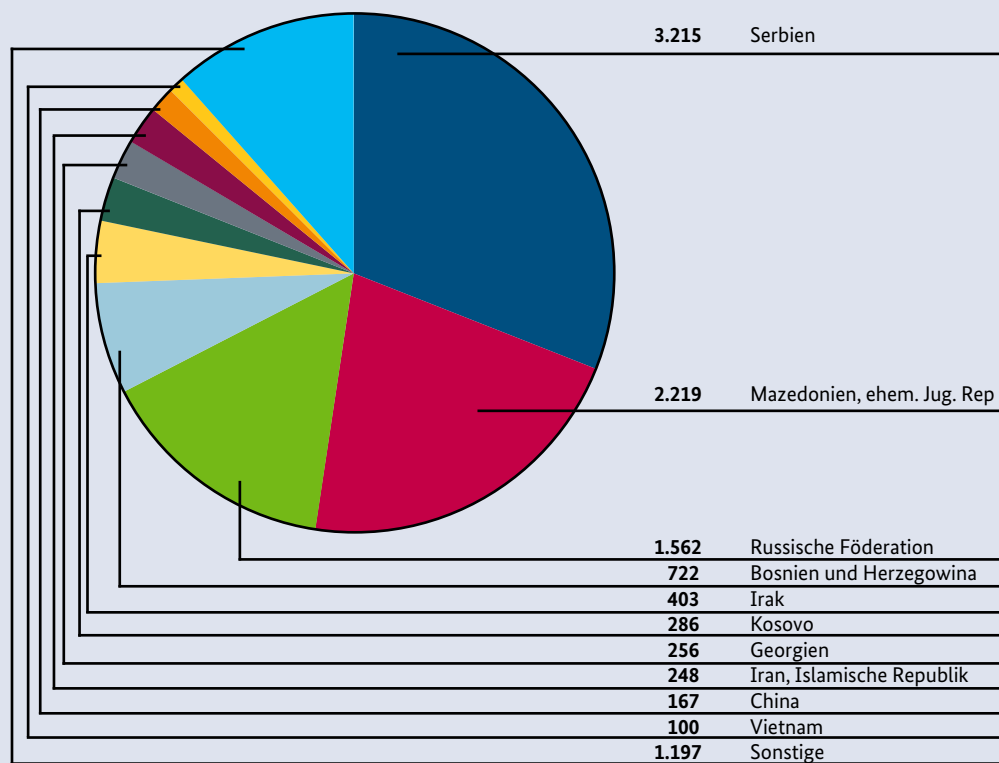
Im Jahr 2013 wurden insgesamt 10.375 Förderungsbewilligungen<sup>49</sup> zur freiwilligen Ausreise über das Programm REAG/GARP erteilt; 7.182 für abgelehnte Asylbewerber. Dies bedeutet im Vergleich zum Vorjahr eine Zunahme um rund 38 % (2012: 7.546 Förderungsbewilligungen). Abbildung 3 zeigt, dass das Gros der Bewilligungen auf Staatsangehörige Serbiens entfiel (absolut: 3.215, d. h. rd. 31 % aller Bewilligungen) und auf die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien (2.219, rd. 21 %).<sup>50</sup> Weitere wichtige Gruppen unter den Rückkehrern waren Staatsangehörige der Russischen Föderation (1.562: 15 %), Bosnien-Herzegowinas (722: 7 %) und des Irak (403: 4 %).

48 Eine Auflistung sämtlicher Rückübernahmeabkommen ist auf der Internetseite des Bundesministeriums des Innern veröffentlicht: [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/AsylZuwanderung/RueckkehrFluechtlinge.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/AsylZuwanderung/RueckkehrFluechtlinge.pdf?__blob=publicationFile) (10.03.2014).

49 Es handelt sich hierbei um die vorläufige Zahl der Förderungsbewilligungen. Diese ist noch nicht um die Anzahl nicht ausgereister Personen bereinigt.

50 Staatsangehörige dieser Länder, die nach dem 19.12.2009 in die Bundesrepublik eingereist waren, konnten jedoch nur die Beförderungskosten oder die Benzinkosten i. H. v. bis zu 205 Euro erhalten.

Abbildung 3: Förderungsbewilligungen REAG/GARP 2013



Quelle: IOM Deutschland 2013

IOM Deutschland hat im November 2013 erstmals einen Bericht zur Durchführung des REAG/GARP-Programms vorgelegt (IOM Deutschland 2013).

#### **Stärkere Rolle des Bundesamts bei der Förderung freiwilliger Rückkehr**

Durch die am 6. September 2013 mit dem Gesetz zur Verbesserung der Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmern in Kraft getretene Neufassung des § 75 Nr. 7 AufenthG hat das BAMF nunmehr die gesetzliche Kompetenz zur Koordinierung der Programme und Mitwirkung an Projekten zur Förderung der freiwilligen Rückkehr neben der (schon bisherigen) Auszahlung der hierfür bewilligten Mittel.

#### **Keine Abschiebungen nach Syrien**

Bereits 2011 haben die Bundesländer aufgrund der zu erwartenden humanitären Härten im Land Abschiebungen nach Syrien – einer Empfehlung des Bundesministeriums des Innern folgend – ausgesetzt. Seit April 2011 finden keine Abschiebungen nach Syrien statt.

### 5.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU

#### **Durchführungsprotokolle zu EU-Rückübernahmeabkommen**

Am 21. Januar 2013 ist das Durchführungsprotokoll zum EU-Rückübernahmeabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Montenegro in Kraft getreten. Zum Abschluss eines derartigen Protokolls mit Georgien werden seit Juni 2013 diplomatische Noten ausgetauscht, während das Durchführungsabkommen mit Bosnien-Herzegowina der bosnischen Seite zur Unterzeichnung vorliegt. Durchführungsprotokolle regeln auf technisch-operativer Ebene die Umsetzung der EU-Rückübernahmeabkommen.

# 6 Internationaler Schutz und Asyl

## 6.1 Nationales Asylsystem

### 6.1.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Der Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen zählt zu den quantitativ bedeutendsten Aufenthaltszwecken in Deutschland. Die Voraussetzungen für die Aufnahme politisch Verfolgter sowie anderer Schutzsuchender sind in Art. 16a Grundgesetz, in den §§ 22-25 und 60 des Aufenthaltsgesetzes sowie im Asylverfahrensgesetz geregelt. Das BAMF entscheidet über die Asylanträge. Für die Dauer des Asylverfahrens wird dem Asylbewerber eine Aufenthaltsgestattung erteilt, mit der er ein vorläufiges Bleiberecht zur Durchführung des Verfahrens erhält (§ 55 AsylVfG). Solange der Asylbewerber in der Aufnahmeeinrichtung zu wohnen verpflichtet ist, ist das Bundesamt für die Ausstellung der Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung zuständig (§ 63 Abs. 3 AsylVfG). Anschließend ist die Ausländerbehörde des Bezirks, in dem der Asylbewerber zu wohnen verpflichtet ist, für die Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung zuständig (§ 63 Abs. 3 AsylVfG).

Seit 2005 ist die Aufnahme von Asylbewerbern und Schutzsuchenden in Deutschland stark von EU-Verordnungen sowie der Umsetzung von EU-Richtlinien in deutsches Recht geprägt. Nach dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes zum 1. Januar 2005, das mit der Berücksichtigung nichtstaatlicher Verfolgungsakteure bei der Prüfung der Flüchtlingsanerkennung bereits markante Änderungen einführte, wurden mit Umsetzung der Aufnahmerichtlinie (2003/9/EG), der neugefassten Qualifikationsrichtlinie (2011/95/EU) und der Verfahrensrichtlinie (2005/85/EG) der EU in nationales Recht die Grundsteine für die Errichtung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems gelegt.

Trotz der EU-weiten Harmonisierung im Asylbereich besteht in der Bundesrepublik eine Reihe von Formen der Schutzgewährung fort (humanitäre Aufnahmeaktionen, vorübergehende Aussetzungen von Abschiebungen für vollziehbar ausreisepflichtige Personen [Duldung], vorübergehender Aufenthalt), die allein auf nationaler Rechtsgrundlage erteilt werden. Sie stehen nicht in Konkurrenz zum europarechtlichen Schutzsystem, sondern ergänzen dieses (Parusel 2010a).

Seit 1953 haben mehr als 3,5 Millionen Menschen in Deutschland einen Asylantrag gestellt, davon mehr als 2,5 Millionen seit 1990 (BAMF 2014: 8). Die meisten Anträge wurden im Jahr 1992 registriert (438.191). Danach war die Zahl der Asylanträge stark rückläufig. Nach einem Tiefststand von 19.165 Erstantragstellern im Jahr 2007 zeigt sich seither wieder ein Anstieg der Antragszahlen. Im Jahr 2013 wurden 109.580 Erstanträge erfasst. Im Vergleich zum Vorjahr (64.540) bedeutete dies einen Zuwachs um 69,8 %. 2013 wurden insgesamt 126.995 Erst- und Folgeanträge auf Asyl gestellt (Quelle: Eurostat).

## 6.1.2 Nationale Entwicklungen

### Entwicklung der Asylantragszahlen

Tabelle 1: Asylerstanträge in den Jahren 2012 und 2013, Hauptherkunftsländer

|                             | 2012   | 2013    | Veränderung in % | Veränderung absolut |
|-----------------------------|--------|---------|------------------|---------------------|
| <b>Insgesamt*</b>           | 64.540 | 109.580 | 69,8%            | 45.040              |
| <b>Russische Föderation</b> | 3.200  | 14.885  | 365,2%           | 11.685              |
| <b>Syrien</b>               | 6.200  | 11.850  | 91,1%            | 5.650               |
| <b>Serbien</b>              | 8.475  | 11.460  | 35,2%            | 2.985               |
| <b>Afghanistan</b>          | 7.500  | 7.735   | 3,1%             | 235                 |
| <b>Mazedonien</b>           | 4.545  | 6.210   | 36,6%            | 1.665               |
| <b>Iran</b>                 | 4.350  | 4.425   | 1,7%             | 75                  |
| <b>Pakistan</b>             | 3.410  | 4.100   | 20,2%            | 690                 |
| <b>Irak</b>                 | 5.350  | 3.960   | -26,0%           | -1.390              |
| <b>Somalia</b>              | 1.245  | 3.785   | 204,0%           | 2.540               |
| <b>Eritrea</b>              | 650    | 3.615   | 456,2%           | 2.965               |

\*Die Reihenfolge richtet sich nach den im Jahr 2013 zehn quantitativ bedeutsamsten Herkunftsländern. Quelle: Eurostat.

Im Jahr 2013 wurden beim BAMF 109.580 Asylerstanträge gestellt, 45.040 mehr als im Jahr 2012 (+69,8 %). Die Asylbewerberzahlen stiegen dabei bereits das sechste Jahr in Folge an. Wie Tabelle 1 zeigt, entfällt der Anstieg vor allem auf die Hauptherkunftsländer Russische Föderation (+11.685 Asylerstanträge, +365,2 %), Syrien (+5.650 Erstanträge, +91,1 %), Serbien (+2.985 Erstanträge, +35,2 %) und Mazedonien (+1.665 Erstanträge, +36,6 %). Prozentual besonders stark fiel neben der Russischen Föderation der Anstieg bei Asylbewerbern aus Eritrea mit 3.615 Asylerstanträgen (+456,2 %) und aus Somalia mit 3.785 Erstanträgen (+204,0 %) aus. Weitestgehend unverändert war die Zahl von Asylanträgen von afghanischen (+3,1 %) und iranischen Staatsangehörigen (+1,7 %). Lediglich die Zahl von Asylerstanträgen von irakischen Staatsangehörigen ist zurückgegangen (-26,0 %).

Die Hauptherkunftsländer der Asylantragsteller des Jahres 2013 waren Russische Föderation, Syrien, Serbien, Afghanistan, Mazedonien, Iran, Pakistan, Irak, Somalia und Eritrea (BAMF 2014: 16ff.).

Hinsichtlich der Anerkennungsquote fiel die Gesamtzuschutzquote gegenüber dem Vorjahr von 29,2 % auf 26,4 % leicht ab.<sup>51</sup> Aufgrund des Gesamtzuwachses

51 Die Angaben zur Schutzgewährung wurden auf Basis der Eurostat-Zahlen berechnet, um eine EU-weite Vergleichbarkeit zu gewährleisten.

an Asylsuchenden stiegen bei insgesamt geringerer Schutzquote aber auch die absoluten Zahlen derer, die einen Schutzstatus erhielten: So wurden im Jahr 2013 10.915 Personen als asylberechtigt nach Art. 16a GG bzw. als Flüchtlinge gemäß der Genfer Konvention anerkannt (2012: 8.765). Subsidiären bzw. humanitären Schutz erhielten 9.210 Personen (2012: 8.375).<sup>52</sup>

Hinsichtlich der wichtigsten Herkunftsländer war die Schutzquote im Jahr 2013 bei Asylsuchenden aus Syrien (94,6 %), Eritrea (80,2 %) und Iran (59,1 %) am höchsten. Bei den Herkunftsländern Iran und Irak wird zu einem Großteil Flüchtlingsschutz gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention gewährt, während subsidiärer Schutz hier nur eine geringe Rolle spielt. Aufgrund des seit Januar 2012 in Syrien eskalierenden Bürgerkriegs hat das BAMF im Jahr 2012 ablehnende Sachentscheidungen über Asylverfahren zum Herkunftsland Syrien ausgesetzt und erteilt im Allgemeinen subsidiären Schutz auch bei Personen, die im Herkunftsland nicht politisch aktiv waren (Henning 2012). Von 9.200 Entscheidungen zum Herkunftsland Syrien wurden 2.905 Personen als asylberechtigt bzw. als Flüchtling

52 Das nationale Recht definiert den subsidiären Schutz großzügiger als die Qualifikationsrichtlinie. Den Angaben hier liegt die Definition der Qualifikationsrichtlinie zugrunde. Die Differenz zwischen subsidiärem Schutz nach europäischem Recht und subsidiärem Schutz nach deutschem Recht wird bei Eurostat als humanitäre Schutzgewährung erfasst (vgl. BAMF 2012: 27).

im Sinne der Genfer Konvention anerkannt, während 5.795 Personen humanitärer bzw. subsidiärer Schutz gewährt wurde.

Von den Asylerstantragstellern im Jahr 2013 waren 64,9 % muslimischen, 22,2 % christlichen, 4,8 % yezidischen und 1,9 % hinduistischen Glaubens, während 2,7 % keine Konfession angaben (BAMF 2014: 22).

### **Arbeitsbelastung beim Bundesamt/Auswirkungen auf die Verfahrensdauer**

Nach Auffassung des Verwaltungsgerichts Darmstadt stellt der Anstieg der Asylbewerberzahlen seit 2008 bei gleichzeitig unverändertem Personalstand des Bundesamts einen zureichenden Grund dar, weshalb das Bundesamt Priorisierungen treffen und in einzelnen Fällen nicht fristgerecht über einen Asylantrag entscheiden kann. Im vorliegenden Fall ging es um den im Mai 2012 gestellten Asylantrag eines minderjährigen Afghanen. Aufgrund der aktuellen Personal- und Geschäftssituation setzte das Gericht das Klageverfahren für sechs Monate aus (VG Darmstadt, Urt. v. 26.02.2013, 2 K 40/13.DA.A).

### **Reaktionen des Bundesamts auf die steigenden Asylantragszahlen**

Um angesichts der gestiegenen Asylbewerberzahlen eine zügige Bearbeitung der Asylanträge zu gewährleisten, hat das Bundesamt 2013 den Personalbestand im Asylbereich erhöht. So wurden zusätzliche 90 Mitarbeiter aus anderen Geschäftsbereichen des Bundesamts als Entscheider im Asylverfahren eingesetzt. Darüber hinaus wurde für diesen Bereich die Personalgewinnung ausgeweitet und Mitarbeiter anderer Bundesbehörden zur Unterstützung gewonnen. Zusätzlich zur personellen Verstärkung werden Asylanträge von Personen aus Syrien und dem westlichen Balkan prioritär bearbeitet. Ziel ist es, zunächst jene Asylanträge zu bearbeiten, die aufgrund der Herkunftsregion eine verhältnismäßig hohe bzw. geringe Aussicht auf einen positiven Entscheid erwarten lassen. In diesen Fällen ist auch die Bearbeitungszeit verhältnismäßig kurz. Zudem soll insbesondere bei negativ beschiedenen Fällen die Bezugsdauer von Leistungen nach dem AsylbLG verkürzt werden.

### **Entwicklungen in den Bundesländern**

Berlin und Brandenburg sowie Bremen und Niedersachsen lockerten die Residenzpflicht dahingehend,

dass Reisen zwischen dem jeweiligen Stadtstaat und dem angrenzenden Flächenstaat ohne Genehmigung möglich werden.<sup>53</sup> Thüringen erweiterte den zulässigen Aufenthaltsbereich von Asylbewerbern und Geduldeten auf das gesamte Landesgebiet (Verordnung v. 18.06.2013). Der bayerische Innenminister appellierte an die kreisfreien Städte und Landratsämter, bei Asylbewerbern, die einen Antrag auf Verlassen des ihnen zugewiesenen Bezirks stellen, generell von der Erhebung von Gebühren für die Erteilung von Verlassensenerlaubnissen abzusehen (Bayerische Staatskanzlei 2013). Darüber hinaus wurde eine Passage aus der bayerischen Asyldurchführungsverordnung (DVAsyl) gestrichen, nach der die Sammel-Unterbringung „die Bereitschaft zur Rückkehr in das Heimatland fördern soll“ (§ 7 Abs. 5 Satz 3 DVAsyl weggefallen, s. Vierte Verordnung zur Änderung der Asyldurchführungsverordnung v. 30.07.2013). Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 16. Dezember 2013 wurde zudem festgehalten, dass „die räumliche Beschränkung (sog. Residenzpflicht), für Asylbewerber und Geduldete [...] auf das jeweilige Land ausgeweitet [werden soll]“ (CDU/CSU/SPD 2013: 109).

### **Widerruf der Anerkennung als Asylberechtigter/Rücknahme der Flüchtlingsanerkennung**

Klagt ein Betroffener gegen den Widerruf der Schutzberechtigung, beschränkt sich nach einem Urteil des BVerwG vom 31. Januar 2013 (BVerwG 10 C 17.12) die Pflicht des Verwaltungsgerichts nicht darauf, nur die durch die Asylbehörde vorgebrachten Widerrufsründe sowie die durch den Betroffenen vorgebrachten Argumente gegen den Widerruf zu prüfen. Vielmehr hat das Verwaltungsgericht alle Gründe zu prüfen, die für und gegen den Widerruf der Schutzbedürftigkeit und -würdigkeit sprechen. Mit dem selben Urteil bekräftigte das Gericht die Auffassung, dass ein Ausschluss vom Flüchtlingsschutz aufgrund Gefährdung der Allgemeinheit wegen einer Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren nicht möglich ist, wenn diese Strafhöhe nur durch Bildung einer Gesamtstrafe zustande gekommen ist, die Einzelstrafen aber jeweils unter drei Jahre liegen.

<sup>53</sup> Brandenburg: Erlass 5/2013 v. 18.04.2013; Berlin: Neufassung der Verfahrenshinweise der Ausländerbehörde Berlin v. 11.09.2013; Bremen: Asylbegehrenden-Ausnahmereverordnung v. 27.03.2013; Niedersachsen: Verordnung über den vorübergehenden Aufenthalt von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern außerhalb des Geltungsbereichs der Aufenthaltsgestattung v. 04.04.2013.

In einem weiteren Urteil bestätigte das BVerwG die Praxis des Bundesamts, die Flüchtlingsanerkennung zurückzunehmen, wenn im Nachhinein bekannt wird, dass der Antragsteller über zentrale Punkte, die für die Anerkennung ausschlaggebend waren, getäuscht hat. Im vorliegenden Fall hatten Antragsteller behauptet, syrisch-orthodoxe Christen aus der Türkei zu sein. Nach zehn Jahren stellte sich heraus, dass es sich um armenische Staatsangehörige handelt, die weder in der Türkei gelebt hatten noch in ihrem Herkunftsland verfolgt worden waren (BVerwG, Urt. v. 19.11.2013, 10 C 27.12).

### **Innerstaatliche Fluchtalternative**

Hinsichtlich der Geltung von Abschiebungsverboten bei nicht-landesweiten Konflikten entschied das BVerwG, dass die Situation am tatsächlichen Zielort der Abschiebung ausschlaggebend für die Gefahrenprognose sein muss (BVerwG, Urt. v. 31.01.2013, BVerwG 10 C 15.12). Abschiebungen in andere Regionen als die Herkunftsregion einer Person sind damit nur zulässig, wenn die betreffende Person sich bereits vor der Flucht von der Herkunftsregion gelöst und in der Zielregion der Abschiebung niedergelassen hatte. Damit entfallen auch Abschiebungen in für Zwischenaufenthalte während der Flucht genutzte Regionen.

### **Nicht-auswertbare Fingerabdrücke**

Mit Urteil vom 5. September 2013 entschied das BVerwG über die Konsequenzen nicht-auswertbarer Fingerabdrücke. Liegen Anhaltspunkte für manipulierte Fingerkuppen vor, ist das Bundesamt berechtigt, im Rahmen einer Betreibensaufforderung die Abgabe auswertbarer Fingerabdrücke durch den Asylbewerber zu verlangen. Kommt er dieser Aufforderung nicht innerhalb eines Monats nach, muss das Bundesamt das Verfahren ohne Entscheidung über den Asylantrag einstellen (BVerwG 10 C 1.13).

### **Verfolgung wegen sexueller Orientierung**

Bezüglich der asylrelevanten Verfolgung Homosexueller stellte das Verwaltungsgericht Trier fest, dass im Iran, falls die Behörden von der Homosexualität eines Mannes Kenntnis erhalten, diesem bei jedem Kontakt mit Sicherheitsbehörden die Prügelstrafe oder Inhaftierung droht. Diese Gefahr besteht auch, wenn keine konkreten homosexuellen Handlungen nachgewiesen werden können (VG Trier, Urt. v. 17. 01.2013, 2 K 730/12.TR).

### **Albanien/nichteheliches Kind**

Bekommt eine Frau aus einer patriarchal geprägten, nordalbanischen Familie ein nichteheliches Kind, so kann aufgrund des dort „überlieferten Gewohnheitsrechts des Kanun, in dem die Familienehre ein zentraler Wert ist“ (BAMF 2013d: 5), das Leben von beiden bedroht sein. Dies stellt nach Auffassung des Verwaltungsgerichts Magdeburg eine Bedrohung im Sinne des § 60 Abs. 1 AufenthG dar, vor der albanische Frauenhäuser aufgrund von Kapazitätsproblemen nicht ausreichend schützen können (VG Magdeburg, Urt. v. 30.01.2013, 3 A 101/12 MD). In derartigen Konstellationen kann dies die Flüchtlingsanerkennung nach sich ziehen.

## **6.1.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU**

### **Novellierung des AsylVfG zur Umsetzung der Qualifikationsrichtlinie**

Um den Anforderungen der Qualifikationsrichtlinie Rechnung zu tragen, hat der Bundestag im August 2013 das „Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/95/EU“ verabschiedet, das am 1. Dezember 2013 in Kraft getreten ist. Unter anderem konkretisieren die neu geschaffenen §§ 3a-3e AsylVfG, was asylrelevante Verfolgungshandlungen und Verfolgungsgründe sind, bestimmen die Akteure, von denen Verfolgungshandlungen ausgehen können, ebenso wie Akteure, die Schutz bieten können, und was unter internem Schutz zu verstehen ist. Darüber hinaus bestimmt die Neufassung, dass mit dem Asylantrag automatisch ein Antrag auf subsidiären Schutz gestellt wird. Letzterer kann nur noch zusammen mit Asyl beim Bundesamt beantragt werden und nicht mehr gesondert bei der Ausländerbehörde. Neben der Änderung des AsylVfG wurde mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz auch das AufenthG so geändert, dass sich die Rechte von Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten angleichen und deren Leistungsansprüche vereinheitlicht werden (Richert 2013).

### **Anpassung des AsylVfG an die Dublin-III-Verordnung**

Um das Verfahren zur Abschiebung eines Asylbewerbers in den zuständigen Mitgliedstaat an die Dublin-III-Verordnung anzupassen, wurde im Rahmen des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2011/95/EU auch § 34a Abs. 2 AsylVfG geändert. Nach der seit dem 6. September 2013 geltenden Rechtslage entfaltet ein

innerhalb einer Woche nach der Bescheidzustellung gestellter Eilantrag gegen eine Abschiebungsanordnung im Dublinverfahren aufschiebende Wirkung bis zur gerichtlichen Entscheidung.

### **Verfolgung wegen Religionsausübung**

Bereits 2012 hat der EuGH entschieden, dass eine Bedrohung wegen öffentlicher Religionsausübung als asylrelevante Verfolgung zu werten ist (EuGH Urt. v. 05.09.2012, EuGH C-71/11; siehe auch BAMF/EMN 2013: 46f.). Mit der Entscheidung vom 20. Februar 2013 (BVerwG 10 C 20.12) setzte das BVerwG diese Auffassung in Deutschland um. Damit wird die bisher übliche Rechtspraxis aufgegeben, einen Schutzanspruch zu verneinen, wenn der Asylbewerber durch den Verzicht auf Religionsausübung der Verfolgung im Herkunftsland entgehen kann.

### **Schnellerer Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber und Geduldete**

Mit dem Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/95/EU wurde nicht nur die Möglichkeit eines Eilantrages gegen die Abschiebungsanordnung bei Dublin-Überstellungen eingeführt (s. o.), sondern auch der Arbeitsmarktzugang für sich im Erstverfahren befindliche Asylbewerber erleichtert. Mit der zum 6. September 2013 in Kraft getretenen Neufassung des § 61 Abs. 2 AsylVfG erhalten Asylbewerber nach neun Monaten einen nachrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt (vorher: 12 Monate). Mit dieser Regelung wurden Bestimmungen der überarbeiteten Aufnahme-Richtlinie bereits vor Fristablauf umgesetzt. Der Koalitionsvertrag der Regierungsfractionen für die neue Legislaturperiode sieht in diesem Zusammenhang vor, den Zugang zum Arbeitsmarkt für Asylbewerber und Geduldete nach drei Monaten zu erlauben (CDU/CSU/SPD 2013: 110).

### **Überstellungen nach Griechenland**

Im Dezember 2013 beschloss das BMI, die Überstellung von Asylsuchenden an Griechenland auch im Jahr 2014 auszusetzen, und forderte das Bundesamt auf, bei Asylbewerbern, die über Griechenland nach Deutschland eingereist sind, vom Selbsteintrittsrecht Gebrauch zu machen. Mit der Verlängerung der Aussetzungen von Überstellungen will das BMI jedoch nicht das Dublin-System zur Bestimmung des für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständigen Mitgliedstaats als Ganzes in Frage stellen. Bereits seit dem 13. Januar 2011 überstellt das BAMF keine Asylsuchenden mehr nach Griechenland.

## **6.2 Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen**

### **6.2.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext**

Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) ist eine Einrichtung des europäischen Rechts mit Sitz auf Malta und soll den Mitgliedstaaten der EU bei der praktischen Zusammenarbeit im Asylbereich unterstützend zur Seite stehen. Darüber hinaus koordiniert EASO neben der Hilfe im operativen Bereich auch die multilateralen Komponenten des innereuropäischen Umverteilungs-Programms (Relocation), mit dem EU-Staaten Flüchtlinge aus den Mitgliedstaaten aufnehmen, in denen eine besonders hohe Zahl an Asylbewerbern ankommt.

### **6.2.2 Entwicklung mit Bezug zur EU**

Gem. seines Jahresarbeitsprogramms 2013 hatte sich das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) folgende Arbeitsschwerpunkte gesetzt:

1. Aufstellung eines hochwertigen Trainingsprogramms für den Asylbereich aller EU-Mitgliedstaaten
2. Bereitstellung von Herkunftsländerinformationen und spezifischen Länderberichten für alle Länder der EU
3. Entwicklung eines für die EU maßgeschneiderten Frühwarnmechanismus für den Asylbereich
4. Bereitstellung operativer Hilfsmaßnahmen für Griechenland, um das dortige Asylsystem zu unterstützen
5. Konsolidierung des EASO

Neben diesen gesetzten Arbeitsschwerpunkten kamen in 2013 die Themen „Externe Dimension des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS)“ und die AST-Unterstützungsleistungen (Asylum Support Team) für Bulgarien als aktuelle Themen zur EASO-Agenda hinzu.

Deutschland stellt in seinem Expertenpool Mitarbeiter für verschiedene AST-Profile zur Verfügung. Für die 2013 laufenden Unterstützungsmaßnahmen in Grie-



chenland, Italien und Bulgarien wurden von EASO im Rahmen von vier Aufrufen Experten für insgesamt 31 Maßnahmen gesucht. Zusätzlich wurden Experten für eine Notfallübung in Ungarn und Rumänien gesucht. Das Bundesamt meldete 2013 für drei AST-Einsätze in Griechenland sowie für einen AST-Einsatz in Bulgarien und für die Notfallübung Experten an; bezüglich des Aufrufes für Italien konnten keine Experten benannt werden. Bis auf die Meldung für Bulgarien wurden von EASO alle gemeldeten Mitarbeiter des Bundesamtes für die AST-Einsätze ausgewählt.

Des Weiteren waren Mitarbeiter des BAMF auch an den Aktivitäten des Europäischen Schulungssystems im Rahmen von EASO beteiligt. In insgesamt sechs Einsätzen fungierten sie als Trainer für internationale Kollegen oder arbeiteten an der Weiter- und/oder Neuentwicklung der Schulungsmodulen mit. Ferner nahmen im Jahr 2013 Mitarbeiter des BAMF an von EASO organisierten Konferenzen und Expertenworkshops teil.

### 6.3 Kooperation mit Drittstaaten, inklusive Neuansiedlung (Resettlement)

#### 6.3.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Am 9. Dezember 2011 sprach sich die Innenministerkonferenz (IMK) im Interesse einer Fortentwicklung und Verbesserung des Flüchtlingsschutzes für eine permanente Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an der Aufnahme und Neuansiedlung besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge aus Drittstaaten (Resettlement) aus. Die Implementierung des Resettlements erfolgt in Zusammenarbeit mit dem UNHCR und unter finanzieller Beteiligung der EU-Kommission. Die entsprechenden Aufnahmeanordnungen werden vom Bundesministerium des Innern im Benehmen mit den Ländern erlassen.

#### 6.3.2 Nationale Entwicklungen

Im Rahmen der Beteiligung am Resettlement-Verfahren des UNHCR nahm Deutschland im Jahr 2013 293 irakische, iranische und syrische Flüchtlinge aus der Türkei auf, die dort in Flüchtlingslagern untergekommen waren. Im Dezember 2013 sprach sich die Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder dafür aus, die deutsche Beteiligung am Resettlement-Programm fortzusetzen und deren Umfang auszuwei-

ten. Im Koalitionsvertrag der Regierungsfractionen für die neue Legislaturperiode wurde zudem festgehalten, dass das Resettlement-Verfahren „fortgesetzt, verstetigt und spätestens 2015 quantitativ in Abstimmung mit der Innenministerkonferenz (IMK) deutlich ausgebaut werden“ soll. Auch soll der Familiennachzug bei Resettlement-Flüchtlingen erleichtert werden (CDU/CSU/SPD 2013: 110).

Außerhalb dieses Programms beschloss im Mai 2013 der Bundesminister des Innern, im Rahmen der humanitären Aufnahme 5.000 Syrer, die vor dem Bürgerkrieg geflohen waren, aufzunehmen. Im Dezember 2013 wurde eine Kontingenterweiterung auf insgesamt 10.000 Flüchtlinge aus Syrien beschlossen.<sup>54</sup> Diesen wird eine zunächst auf zwei Jahre befristete Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 2 AufenthG erteilt. Die Situation in Syrien wird dann erneut bewertet. Im Rahmen des ersten Kontingents hat maßgeblich der UNHCR dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Vorschläge zu aufzunehmenden Flüchtlingen unterbreitet. Im Rahmen des zweiten Kontingentes werden Vorschläge bzw. Aufnahmeanträge in erster Linie von den Bundesländern zur Prüfung und Entscheidung an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge übermittelt. Auch hier übermittelt der UNHCR einen maßgeblichen Anteil an Aufnahmeverschlägen an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Berücksichtigt werden besonders schutzbedürftige Menschen, die bestimmte humanitäre Kriterien erfüllen, sowie Flüchtlinge mit besonderen Bezügen zu Deutschland und zudem Personen, die einen besonderen Beitrag zum Wiederaufbau nach Beendigung des Konflikts in Syrien leisten können.

54 [http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Asyl-Fluechtlingsschutz/humanitaere-aufnahme-programme/humanitaere-aufnahmeprogramme\\_node.html](http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Asyl-Fluechtlingsschutz/humanitaere-aufnahme-programme/humanitaere-aufnahmeprogramme_node.html) (11.03.2014).

# 7 Unbegleitete Minderjährige und andere Gruppen mit besonderen Schutzbedürfnissen

## 7.1 Unbegleitete Minderjährige

### 7.1.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Unbegleitete Minderjährige (UM) kommen nach Deutschland, da sie vor Kriegshandlungen, Menschenrechtsverletzungen oder wirtschaftlicher Not fliehen und Schutz bzw. bessere Lebensumstände suchen. Manche verlieren ihre Angehörigen, andere werden auf der Flucht von ihren Eltern getrennt, wieder andere werden von ihren Familien nach Europa geschickt.

Die verschiedenen aufenthalts-, asyl- und sozialrechtlichen Maßnahmen und Verfahren, die im Zusammenhang mit der Einreise, der Aufnahme und einer eventuellen Rückkehr von UM zum Einsatz kommen, unterliegen aufgrund nationaler und internationaler Vorschriften zum Schutz von Kindern und Jugendlichen besonderen Anforderungen. Nach erfolgter Inobhutnahme kommt dem sogenannten „Clearingverfahren“ eine wichtige Rolle zu. Es dient u. a. dazu, den individuellen Bedarf an Jugendhilfemaßnahmen zu ermitteln und zu prüfen, ob die in Obhut genommenen UM Verwandte in Deutschland oder einem anderen EU-Land haben und ob die Stellung eines Asylantrags sinnvoll erscheint. Bislang wird das „Clearingverfahren“, sofern es zur Verfügung steht, je nach Bundesland unterschiedlich gehandhabt. Das Asylverfahren folgt dagegen einheitlichen Kriterien. Im BAMF sind Asylentscheider als „Sonderbeauftragte“ für den Umgang mit UM geschult. Sie sollen darauf achten, dass die Anhörung bei UM weniger formal verläuft als bei Volljährigen. Auch sind sie gehalten, auf die Bedürfnisse Minderjähriger besonders sensibel einzugehen (Parusel 2009; 2010b).

In Deutschland bezeichnet der Begriff Personen unter 18 Jahren, die von beiden Elternteilen getrennt sind und nicht von einem Erwachsenen betreut werden, dem die Betreuung des Kindes obliegt. Unbegleitete Minderjährige, die einen Antrag auf Asyl stellen oder die vorläufigen Abschiebungsschutz bei einer Ausländerbehörde beantragen, gelten jedoch derzeit noch nicht erst ab 18 Jahren, sondern gemäß § 12 Abs. 1 AsylVfG bzw. § 80 Abs. 1 AufenthG bereits mit dem vollendeten 16. Lebensjahr als verfahrens- bzw. handlungsfähig.<sup>55</sup> Dies bedeutet, dass 16- und 17-Jährige in asyl- und ausländerrechtlichen Verfahrensfragen derzeit noch auch ohne Vormund rechtlich wirksame Handlungen vornehmen können (vgl. BAMF/EMN 2009). Die Altersgrenze soll nunmehr auf 18 Jahre angehoben werden (s. u.).

### 7.1.2 Nationale Entwicklungen

Nach einem Rückgang der Asylantragszahlen von unbegleiteten Minderjährigen zwischen 2002 (873 Anträge) und 2007 (180) steigt die Zahl seit 2008 (324) wieder kontinuierlich an. 2013 lag die Zahl der unbegleiteten minderjährigen Asylantragstellenden bei 2.485 Personen. Dies stellt einen Anstieg um 18,6 % gegenüber dem Vorjahr dar (2012: 2.096, siehe auch Abbildung 4). Die fünf Hauptherkunftsländer 2013 waren Afghanistan (961 UM, -31,1 % zum Vorjahr), Somalia (354, +187,7 %), Syrien (287, +115,8 %) und Eritrea (138, +253,8 %).<sup>56</sup>

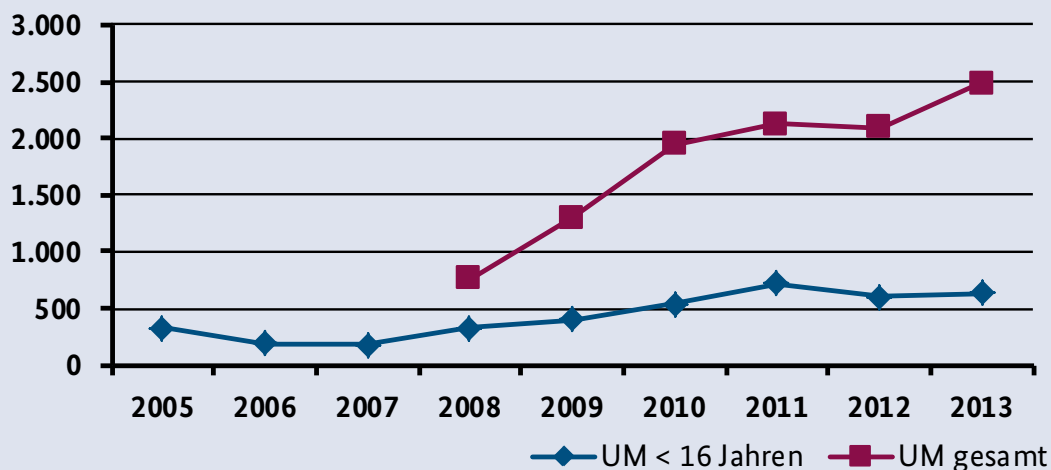
<sup>55</sup> „Fähig zur Vornahme von Verfahrenshandlungen nach diesem Gesetz ist auch ein Ausländer, der das 16. Lebensjahr vollendet hat, sofern er nicht nach Maßgabe des Bürgerlichen Gesetzbuches geschäftsunfähig oder im Falle seiner Volljährigkeit in dieser Angelegenheit zu betreuen und einem Einwilligungsvorbehalt zu unterstellen wäre“ (§ 12 Abs. 1 AsylVfG).

<sup>56</sup> Quelle: BAMF.

Die Gesamtschutzquote von UM, d. h. die Anzahl der Asylanerkenntnisse, der Gewährungen von Flüchtlingsschutz und der Feststellungen eines Abschiebeverbotes bezogen auf die Gesamtzahl der Entscheidungen im betreffenden Zeitraum, stieg 2013 auf 57 %.

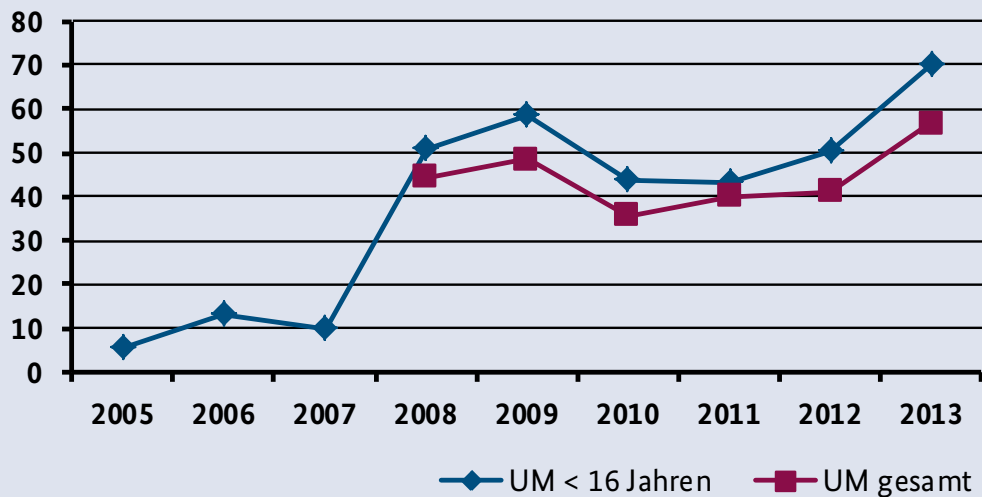
Im Jahr 2012 lag die Gesamtschutzquote noch bei 41 %. Die Gesamtschutzquoten für UM unter 16 Jahren sowie aller UM haben sich im Trend parallel entwickelt (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 4: Unbegleitete Minderjährige, Erstantragsteller in Personen



Quelle: BAMF (bis einschließlich 2007 wurden 16- und 17-jährige unbegleitete Minderjährige nicht separat statistisch erfasst).

Abbildung 5: Gesamtschutzquote unbegleitete Minderjährige in %



Quelle: BAMF.

**Nachzugsrecht für Eltern**

Dem BVerwG zufolge haben beide Elternteile von unbegleiteten Minderjährigen einen Anspruch auf Erteilung eines Visums zum Familiennachzug. Erteilt die Botschaft einem der beiden Elternteile das Visum schneller, darf sie dem anderen Elternteil das Visum nicht mit der Begründung verweigern, dass sich bereits eine sorgeberechtigte Person im Bundesgebiet aufhält (BVerwG, Urt. v. 18. 04.2013, BVerwG 10 C 9.12).

**Abschiebeschutz für unbegleitete Minderjährige**

Unbegleitete Minderjährige, die weder Asyl noch Flüchtlingsschutz erhalten haben, genießen Abschiebeschutz nach § 58 Abs. 1a AufenthG, falls die Ausländerbehörde sich nicht vergewissern konnte, dass der Minderjährige am Zielort geeigneten Personen oder Einrichtungen übergeben werden kann. Damit sollen unbegleitete Minderjährige vor Gefahren im Herkunftsland geschützt werden, selbst wenn kein Flüchtlingsschutz, subsidiärer Schutz oder nationale Abschiebungsverbote gewährt werden können (BVerwG, Urt. v. 13. 06.2013, BVerwG 10 C 13.12).

**Anhebung der Handlungsfähigkeit im Asylverfahren auf 18 Jahre**

Im Koalitionsvertrag für die neue Legislaturperiode haben die Regierungsfractionen angekündigt, eine Neudefinition der Altersgrenze für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMF) vorzunehmen. „Die Handlungsfähigkeit im Asylverfahrens- und Aufenthaltsrecht [soll] auf 18 Jahre“ angehoben werden, um den „Vorrang des Jugendhilferechts für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge“ festzuschreiben (CDU/CSU/SPD 2013: 110).

**7.2 Andere besonders schutzbedürftige Gruppen****7.2.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext**

Im Rahmen von Asylverfahren werden von den Antragstellern regelmäßig gesundheitliche Beeinträchtigungen vorgetragen. Das BAMF prüft in derartigen Fällen, ob wegen im Zielstaat drohender Gefahren, insbesondere der Gefahr einer wesentlichen Gesundheitsverschlechterung, eine Schutzgewährung in Betracht kommt.

Die Mitarbeiter des BAMF sind selbst nicht dafür ausgebildet, Erkrankungen zu diagnostizieren. Sie sind jedoch im Umgang mit besonders schutzbedürftigen Gruppen geschult, um konkrete Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Erkrankung erkennen zu können. Darüber hinaus stehen „Sonderbeauftragte“ als Entscheider für besonders schutzbedürftige Personengruppen zu Verfügung. Kommt es für die Verfahrensfähigkeit oder die Entscheidung in der Sache darauf an, ob eine Erkrankung vorliegt, dann ist gegebenenfalls ein ärztliches Gutachten beizubringen.

**7.2.2 Nationale Entwicklungen**

In diesem Bereich sind für das Jahr 2013 keine relevanten Entwicklungen zu berichten.

# 8 Maßnahmen gegen Menschenhandel

## 8.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Das Strafgesetzbuch (StGB) unterscheidet im Bereich des Menschenhandels folgende Tatbestände: Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung (§ 232 StGB) und Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 StGB).

Nach § 25 Abs. 4a des AufenthG kann einem Ausländer, der Opfer des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft oder der Förderung des Menschenhandels wurde, für einen vorübergehenden Aufenthalt ein Aufenthaltstitel gewährt werden. Die Voraussetzungen dafür sind, dass die vorübergehende Anwesenheit des Ausländers für die Durchführung eines Strafverfahrens als sachgerecht erachtet wird, dass er jede Verbindung zu den Personen, die beschuldigt werden, die Straftat begangen zu haben, abgebrochen hat und er seine Bereitschaft erklärt hat, in dem Strafverfahren wegen der Straftat als Zeuge auszusagen. Dies gilt auch für vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer. Mit der Vorschrift wurde die „Opferschutzrichtlinie“ der EU vom 29. April 2004 umgesetzt. Die Vorschrift dient dazu, den organisierten Menschenhandel zu bekämpfen; durch die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an Opfer sollen die Durchführung von Strafverfahren gegen Menschenhändler erleichtert und Anreize für die Kooperation von Opfern mit den Strafverfolgungsbehörden und Gerichten geschaffen werden (Parusel 2010a: 23).

Um die Bekämpfung, insbesondere des Frauenhandels, besser zu koordinieren, wurde in Deutschland im Jahr 1997 die „Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel“ eingerichtet und im November 2012 in „Bund-Länder-

Arbeitsgruppe Menschenhandel“ umbenannt. Zu den Aufgaben der Arbeitsgruppe gehören „ein kontinuierlicher Informationsaustausch über die vielfältigen Aktivitäten in den Bundesländern sowie in den nationalen und internationalen Gremien, eine Analyse der konkreten Probleme bei der Bekämpfung des Menschenhandels sowie die Erarbeitung von Empfehlungen und gegebenenfalls gemeinsamen Aktionen zur Bekämpfung des Menschenhandels“.<sup>57</sup>

2007 hat das BMFSFJ in Zusammenarbeit mit dem von der Bundesregierung geförderten „Bundesweiten Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V. (KOK)“ deutschlandweit abgestimmte Aus- und Fortbildungsprogramme für Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung entwickelt. Die Programme richten sich an Polizei, Fachberatungsstellen, Justiz, Zoll, Finanzkontrolle Schwarzarbeit, Justizvollzugsanstalten und sonstige Behörden (BMFSFJ 2007).

Seit 1976 ist in der Bundesrepublik das Opferentschädigungsgesetz in Kraft, das 1993 und zuletzt 2009 aktualisiert wurde. Opfern von Gewalttaten kommen demnach unabhängig von anderen Sozialsystemen die gleichen Leistungen zu wie Kriegsopfern. Mit der Broschüre „Hilfe für Opfer von Gewalttaten“<sup>58</sup> hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales eine Handreichung für die Polizei und spezielle Opferbetreuer entwickelt, durch die u. a. Opfer von Menschenhandel schnell und übersichtlich über etwaige Entschädigungen informiert werden können.

57 <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gleichstellung,did=73008.html> (25.02.2014).

58 [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a719-hilfe-fuer-opfer-von-gewalttaten-256.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a719-hilfe-fuer-opfer-von-gewalttaten-256.pdf?__blob=publicationFile) (25.02.2014).

## 8.2 Nationale Entwicklungen

### **Statistik**

Seit 1999 erstellt das BKA jedes Jahr ein „Bundeslagebild“ zum Thema Menschenhandel. Es enthält in gestraffter Form die jeweils aktuellen Erkenntnisse zu Lage und Entwicklung in den Bereichen Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung sowie Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft.

Im Berichtsjahr 2012 wurden 491 Ermittlungsverfahren mit insgesamt 769 registrierten Tatverdächtigen im Bereich des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung abgeschlossen. Im Vergleich zum Vorjahr bedeutet dies einen Anstieg von 2 % hinsichtlich der Ermittlungsverfahren und der Tatverdächtigen. Dagegen ist die Anzahl der offiziell erfassten Opfer des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung im Vergleich zu 2011 um circa 5 % gesunken; insgesamt wurden 612 Personen als Opfer sexueller Ausbeutung ermittelt. Bei ihnen handelte es sich überwiegend um Frauen (96 %); zudem waren 100 Opfer minderjährig. 2012 stammte die Mehrzahl der Opfer nicht deutscher Herkunft aus Bulgarien (25,3 %), Rumänien (20,9 %), Ungarn (7,7 %), Polen (3,8 %) und Nigeria (2,1 %). Wie in den Vorjahren stammten viele Opfer aus Mittel- und Osteuropa (66 %). Der hohe Anteil von Opfern aus Rumänien und Bulgarien dürfte auf die erleichterten Einreise-, Aufenthalts- und Arbeitsbestimmungen für Staatsangehörige dieser neuen EU-Mitgliedstaaten zurückzuführen sein (BKA 2013).

Im Bereich Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft wurden 2012 elf Ermittlungsverfahren und damit zwei weniger als im Vorjahr (13) abgeschlossen. 2012 wurden insgesamt sieben Tatverdächtige ermittelt, 18 weniger als im Vorjahr. Im Jahr 2012 wurden 14 Opfer von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft registriert, 18 weniger als im Vorjahr (32). Die überwiegende Mehrheit stammte aus Rumänien. Die meisten Opfer wurden in der Gastronomie und im Baugewerbe beschäftigt (BKA 2013: 9f.).

### **Bundesweites Hilfstelefon „Gewalt gegen Frauen“**

Seit dem 6. März 2013 betreibt das Bundesamt für Familien und zivilgesellschaftliche Aufgaben das Hilfstelefon „Gewalt gegen Frauen“. Unter der Nummer 08000 116 016 erhalten Betroffene Beratung bei allen Formen von Gewalt gegen Frauen, einschließlich Menschenhandel. Das Hilfstelefon soll sie an Beratungs- und Schutzeinrichtungen vor Ort vermitteln.

### **Ausweitung des Opferschutzes**

Mit dem „Gesetz zur Stärkung der Rechte von Opfern sexuellen Missbrauchs“ (StRORMG), das am 30. Juni 2013 in Kraft trat, finden die Schutzbedürfnisse der Opfer von Menschenhandel stärkere Beachtung im Strafverfahren und -prozess. So wurden mit der Neufassung von § 58a Abs. 1 StPO die Möglichkeiten von Bild-Ton-Aufzeichnungen bei Vernehmungen von Opfern von Menschenhandel ausgeweitet, um ihnen mehrmalige Aussagen zu ersparen. Ebenso müssen Opfer von Menschenhandel darüber informiert werden, wenn dem Verurteilten Hafterleichterungen oder -urlaub gewährt wird.

# 9 Migration und Entwicklung

## 9.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Während die Wechselwirkungen zwischen Migration und Entwicklung in der wissenschaftlichen Debatte seit längerem thematisiert werden, wird in Deutschland auf politischer Ebene erst seit 2006/2007 über eine stärkere Verzahnung von Migrations- und Entwicklungspolitik diskutiert. Im Vordergrund stehen dabei die Versuche, beide Politikfelder und die ihnen innewohnenden Prioritäten zu koordinieren und dadurch zu einer stärkeren Kohärenz beizutragen. Besondere Herausforderungen ergeben sich dabei aus den unterschiedlichen politischen Zielvorstellungen der beiden Politikfelder: Während Migrationspolitik vor allem auf die Steuerung von Migrationsströmen abzielt, steht in der Entwicklungspolitik die Förderung von Strukturen in den ärmeren (Herkunfts-)Ländern im Vordergrund (Baraulina et al. 2012). Der Anspruch, beide Politikbereiche stärker zu verzahnen, erhöht auch den Koordinationsbedarf zwischen den beteiligten Akteuren. Auf Bundesebene sind dabei vor allem das BMI – federführend für die deutsche Migrationspolitik – und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) – verantwortlich für die deutsche Entwicklungspolitik – zu nennen. Auf operativer Ebene spielen die Durchführungsorganisationen und -behörden der beiden Ministerien eine herausgehobene Rolle. Im Bereich des BMZ handelt es sich dabei um die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und das Centrum für internationale Migration und Entwicklung (CIM). Zentraler Akteur für die Umsetzung der Migrationspolitik ist das BAMF.

An migrationspolitisch relevanten Entwicklungsprogrammen sind vor allem „Rückkehrende Fachkräfte“ sowie das Sektorvorhaben „Migration und Entwicklung“ zu nennen. Im Rahmen von „Rückkehrende Fachkräfte“ fördert CIM (akademisch) qualifizierte

Rückkehrer in Entwicklungsländern durch finanzielle Unterstützung, Vermittlungsangebote und ein Netzwerk von Beratern vor Ort. Dagegen soll mit dem durch die GIZ 2006 aufgelegten Sektorvorhaben „Migration und Entwicklung“ das Thema Migration dauerhaft in allen Aspekten der Entwicklungszusammenarbeit verankert werden. Seit 2012 ist das Sektorvorhaben bei CIM angesiedelt.

Umgekehrt finden entwicklungspolitische Erwägungen migrationspolitisch hauptsächlich im Rahmen der Rückkehrförderung Beachtung. Dies schlägt sich vor allem in der stärkeren Bedeutung von Reintegrationsaspekten im REAG/GARP-Programm (siehe Abschnitt 5) nieder. Zu diesem Zweck wurde beim BAMF eine Koordinierungsstelle „Rückkehr und Reintegration“ geschaffen. Aber auch im Rahmen der deutschen Beteiligung an den EU-Mobilitätspartnerschaften spielen entwicklungspolitische Aspekte eine Rolle. U. a. wurden die Bestimmungen für legale Migration dahingehend liberalisiert, dass „Ausländern, deren Auslandsaufenthalt Interessen der Bundesrepublik Deutschland dient, [...] eine längere Frist für einen Auslandsaufenthalt ohne Verlust des Aufenthaltstitels eingeräumt“ wird (51.4.1.2 AVwV AufenthG). Im Rahmen der Mobilitätspartnerschaften wird diese Regelung auf Staatsangehörige Moldaus, Armeniens und Georgiens angewendet, die dadurch Deutschland für einen längeren Zeitraum als die in § 51 Abs. 1 Nr. 7 AufenthG vorgeschriebenen sechs Monate verlassen können, ohne dadurch ihren Aufenthaltstitel zu verlieren.

## 9.2 Nationale Entwicklungen

### ***Migration und Entwicklung im Koalitionsvertrag***

Im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung wurde festgehalten, dass „Migrationsfragen mit dem Ziel einer besseren Steuerung der Zuwanderung und zur Bekämpfung der Ursachen von unfreiwilliger Migration und Flucht stärker und konkreter in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Drittstaaten verankert werden“ sollten. Ziel soll es

sein, „ein besseres Ineinandergreifen von Migrations-, Außen- und Entwicklungspolitik“ zu schaffen, wobei eine engere Zusammenarbeit mit den „Herkunfts- und Transitstaaten“ ins Auge gefasst wird. Hierzu soll eine „Strategie für Migration und Entwicklung“ erarbeitet werden (CDU/CSU/SPD 2013).

### **Hochrangige Konferenz zum Thema Migration und Entwicklung**

Um migrationspolitische Themen stärker in der Entwicklungszusammenarbeit zu verankern, veranstaltete das BMZ im Juni 2013 eine Konferenz mit dem Titel „Migration of Professionals from Developing Countries to Germany: Chances, Risks and Opportunities“. An der Konferenz nahmen Vertreter verschiedener Ministerien und Länder teil.

### **Entwicklungspolitischer Dialog mit Migrantenorganisationen**

Aufbauend auf zwei Fortbildungs- und Vernetzungsveranstaltungen zu den Themen „Partizipation in Globalen Prozessen zu Migration und Entwicklung“ sowie „Diaspora und Entwicklung“, die von GIZ, ICMPD und der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit durchgeführt wurden, lud das BMZ Vertreter von Migrantenorganisationen zu einem informellen Gespräch am Rande des UN High Level Dialog im September 2013 in New York.

### **Migration und Entwicklung in der Umsetzung der Mobilitätspartnerschaften**

Im Rahmen der Mobilitätspartnerschaft mit Armenien wurden 2013 zwei Projekte von GIZ, CIM und BAMF zur Verbesserung der Reintegration von Rückkehrern nach Armenien durchgeführt, eines davon unter Beteiligung der französischen Migrationsbehörde OFII. Dabei standen die Förderung von Unternehmensgründungen durch Rückkehrer sowie die Unterstützung rückkehrender Fachkräfte, die einen Beitrag zur Entwicklung des Landes leisten können, im Vordergrund. Daneben schloss die GIZ ein Projekt ab, mit dem Investitionen von in Deutschland lebenden Armeniern gefördert wurden.

In Georgien wurden 2013 drei Projekte im Bereich Reintegration unter Beteiligung von CIM, GIZ und BAMF durchgeführt. Diese umfassen die Stärkung von Verwaltungskapazitäten, mit denen die Aufnahme von Rückkehrern in Georgien und die Integration in den Arbeitsmarkt befördert werden sollen. Ebenso wurden

im Rahmen des Programms „Migration for Development“ qualifizierte Rückkehrer, die einen Beitrag zur Entwicklung des Landes leisten können, finanziell und mittels Beratung gefördert.

Im Rahmen der 2013 mit einer Gemeinsamen Erklärung der EU-Mitgliedstaaten und Marokko ins Leben gerufenen Mobilitätspartnerschaft mit dem nordafrikanischen Land plant Deutschland, die Programme „Migration für Entwicklung“ und „Rückkehrende Fachkräfte“ auf Marokko auszuweiten. Darüber hinaus ist ein Ausbau der Hochschulpartnerschaften zwischen deutschen und marokkanischen Universitäten vorgesehen.



# 10 Umsetzung von EU-Richtlinien

## **Umsetzung der Qualifikationsrichtlinie**

Mit dem „Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/95/EU“ (Qualifikationsrichtlinie) wurden zum 1. Dezember 2013 wichtige Änderungen des AsylVfG vorgenommen. So wurden Bestimmungen zum Flüchtlingsschutz und zum subsidiären Schutz aus dem AufenthG in das AsylVfG übernommen. Inhaltlich wurde mit § 3a AsylVfG auch das Fehlen eines Schutzes vor Verfolgungshandlung als asylrelevante Verfolgungshandlung definiert. Ebenso wurden die Voraussetzungen für das Vorliegen innerstaatlicher Fluchtalternativen konkretisiert. Darüber hinaus wurde auch der Personenkreis, der Familienschutz genießen kann, erweitert und erstreckt sich jetzt auch auf Eltern und Geschwister eines Schutzberechtigten.

# Literaturverzeichnis

- Alscher, Stefan** (2014): Koalitionsstreit um Wegfall der Optionspflicht, in: Migration und Bevölkerung (2), 6-7.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2011): Migrationsbericht des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2010, Nürnberg.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2012): Das Bundesamt in Zahlen 2011. Asyl, Migration, ausländische Bevölkerung und Integration, Nürnberg: BAMF.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2013a): Migrationsbericht des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2012, Nürnberg.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2013b): Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das erste Halbjahr 2013, Nürnberg: BAMF.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2013c): Deutsch-Französische Zusammenarbeit beim Kosovo-Rückkehrprojekt „URA 2“, in: Entscheiderbrief, 20(12), 5.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2013d): „Ehre“/patriarchalische Familie/nicht eheliches Kind, in: Entscheiderbrief, 20(3), 5.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2013e): Syrien: Abschiebestopp verlängert – Flüchtlingsaufnahme – Hilfe vor Ort, in: Entscheiderbrief, 20(3), 2.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2013f): Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für Januar bis September 2013, Nürnberg: BAMF.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2014): Das Bundesamt in Zahlen 2013 – Asyl, Nürnberg: BAMF.
- BAMF/EMN – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge/Europäisches Migrationsnetzwerk** (2009): Unbegleitete minderjährige Migranten in Deutschland – Aufnahme, Rückkehr und Integration, Nürnberg: BAMF.
- BAMF/EMN – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge/Europäisches Migrationsnetzwerk** (2010): Politikbericht 2009 der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF.
- BAMF/EMN – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge/Europäisches Migrationsnetzwerk** (2011): Politikbericht 2010 der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF.
- BAMF/EMN – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge/ Europäisches Migrationsnetzwerk** (2012): Politikbericht 2011 der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF.
- BAMF/EMN – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge/ Europäisches Migrationsnetzwerk** (2013): Politikbericht 2012 der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk, Nürnberg: BAMF.

- Baraulina, Tatjana/Hilber, Doris/Kreienbrink, Axel** (2012): Migration und Entwicklung. Explorative Untersuchung des Handlungsfelds auf Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen. Working Paper 49, der Forschungsgruppe des Bundesamtes Nürnberg: BAMF.
- Bayerische Staatskanzlei** (2013): Pressemitteilung Nr. 292 vom 30.07.2013.
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration** (2013): Integrationsgipfel. Chancen geben und Vorurteile abbauen, Berlin, Online: [http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragteFuerIntegration/nap/integrationsgipfel6/\\_node.html](http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragteFuerIntegration/nap/integrationsgipfel6/_node.html) (05.02.2014).
- Beirat für Forschungsmigration** (2013): Jahresbericht des Beirats für Forschungsmigration gemäß § 38d Abs. 3 Aufenthaltsverordnung, Nürnberg: BAMF.
- Berger, Peter** (08.01.2014): Die Grenzen Europas im Ruhrgebiet, in: Berliner Zeitung vom 08.01.2014.
- BKA – Bundeskriminalamt** (2013): Menschenhandel. Bundeslagebild 2012, Wiesbaden: BKA.
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (2013): Fortschrittsbericht 2012 zum Fachkräftekonzept der Bundesregierung, Berlin: BMAS.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** (2007): Materialien zur Gleichstellungspolitik. Arbeitspapier zur Standardisierung der Aus- und Fortbildung im Deliktbereich Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, Berlin: BMFSFJ.
- BMI – Bundesministerium des Innern** (2013): Visa-Warndatei nimmt Betrieb auf, Berlin, Online: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2013/06/visawarndatei.html> (05.02.2014).
- BMI – Bundesministerium des Innern** (2014): Anzahl der Asylbewerber im Jahr 2013: Höchster Stand seit 14 Jahren, Berlin: BMI.
- BMI/BAMF - Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2012): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2010, Berlin/Nürnberg: BMI/BAMF.
- CDU/CSU/SPD** (2013): Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode.
- Deutsche Islam Konferenz** (2013): Gesellschaftlichen Zusammenhalt fördern – Polarisierung verhindern, Online: [http://www.deutsche-islam-konferenz.de/SharedDocs/Anlagen/DIK/DE/Downloads/DokumentePlenum/2013-erklaerung-ag-p.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.deutsche-islam-konferenz.de/SharedDocs/Anlagen/DIK/DE/Downloads/DokumentePlenum/2013-erklaerung-ag-p.pdf?__blob=publicationFile) (05.02.2014).
- Deutsche Presse-Agentur** (21.04.2013): Brandenburg vereinfacht weiter Residenzpflicht für Ausländer. Pressemitteilung vom 21.04.2013.
- Deutscher Bundestag** (2011): Das Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration – Sachstand 2011. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Memet Kilic, Josef Philip Winkler, Wolfgang Wieland, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/6720.
- Deutscher Bundestag** (2012): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 09.12.2011 über den Beitritt der Republik Kroatien zur Europäischen Union. Drucksache 17/11872, Online: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/118/1711872.pdf>.

- Deutscher Bundestag** (2013): Abwerbung von Fachkräften aus den Ländern des Südens im Pflege- und Gesundheitsbereich. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Niema Movassat, Annette Groth, Heike Hänsel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/14716.
- Europäischer Rat** (2010): Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger, in: Amtsblatt der Europäischen Union (C 115), 1-38.
- Fehsenfeld, Ulrike/Hecht, Heiko/Abo Kadir, Benjamin/Lentschig, Rudolf/Schulte, Wilhelm** (2008): Bericht 2007 über Migration und Asyl. Nationaler Kontaktpunkt Deutschland im Europäischen Migrationsnetzwerk, Nürnberg: BAMF.
- Frank, Charlotte** (15.06.2013): Willkommen im Kiez, in: Süddeutsche Zeitung vom 15.06.2013.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung** (20.03.2013): Mehr Reisefreiheit für Asylbewerber, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20.03.2013.
- Geyer, Steven** (18.11.2013): Besorgnis über rechte Hetze. Die fremdenfeindlichen Aktionen in Schneeberg und Leipzig rufen die großen Parteien auf den Plan, in: Frankfurter Rundschau vom 18.11.2013.
- Greive, Martin** (28.08.2013): Rösler: Asylproteste schrecken Fachkräfte ab. Neue Demonstrationen in Berlin-Hellersdorf gegen Flüchtlingsheim. Wirtschaftsminister fürchtet Imageschaden, in: Die Welt vom 28.08.2013.
- Hanganu, Elisa/Heß, Barbara** (2014 – im Erscheinen): Beschäftigung ausländischer Absolventen deutscher Hochschulen. Ergebnisse der BAMF-Absolventenbefragung 2013, Nürnberg: BAMF.
- Henning, Matthias** (2012): Entscheidungspraxis Syrien, in: Entscheiderbrief, 19(3), 5.
- Hochrangige Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung** (2011): Abschlussbericht der Hochrangigen Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung. Vom Anwerbestopp zur Gewinnung von Fachkräften. Bessere Bildungs- und Erwerbschancen schaffen – Zuwanderung gezielt steuern, Berlin: Hochrangige Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung.
- Hoffmann, Ulrike** (2013): Die Identifizierung von Opfern von Menschenhandel im Asylverfahren und im Fall der erzwungenen Rückkehr. Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg.
- IOM Deutschland** (2012): Projekt „Identifizierung und Schutz von Opfern des Menschenhandels im Asylsystem“, Nürnberg: IOM.
- IOM Deutschland** (2013): Bericht über die Programme zur unterstützten freiwilligen Rückkehr der Internationalen Organisation für Migration Deutschland.
- Jung, Hagen** (15.05.2013): Spielraum für mehr Menschlichkeit. Niedersachsen lockert Bestimmungen für Härtefallkommission, in: Neues Deutschland vom 15.05.2013.
- Klingert, Isabell/Block, Andreas H.** (2013): Ausländische Wissenschaftler in Deutschland. Analyse des deutschen Arbeitsmarktes für Forscherinnen und Forscher. Working Paper 50 der Forschungsgruppe des Bundesamtes, Nürnberg: BAMF.

- Kollender, Ellen** (2013): Deutschland: Auseinandersetzung um Schutz von Asylsuchenden, in: Migration und Bevölkerung (9), 1-2.
- KOM – Europäische Kommission** (2011): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Gesamtansatz für Migration und Mobilität, Brüssel: KOM.
- KOM – Europäische Kommission** (2012): Cooperation with non-EU countries: the Global Approach to migration, Brüssel: KOM.
- KOM – Europäische Kommission** (2013): Annual Report on Immigration and Asylum, Brüssel: KOM.
- Küpper, Mechthild** (01.11.2013): Die Schwierigkeit der Nächstenliebe, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 01.11.2013.
- Lautscham, Alfred** (2013): Reiseschwund nach EASY-Verteilentscheidung bei Asylbegehrenden 2012, in: Entschneiderbrief, 20(2), 5.
- Linstädt, Sebastian** (19.07.2013): „Rückkehrbereitschaft“ wurde gestrichen, in: Nürnberger Zeitung vom 19.07.2013.
- Mayer, Matthias M./Yamamura, Sakura/Schneider, Jan/Müller, Andreas** (2012): Zuwanderung von internationalen Studierenden aus Drittstaaten. Working Paper 47 der Forschungsgruppe des Bundesamtes, Nürnberg: BAMF.
- Müller, Andreas** (2013): Die Organisation der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in Deutschland. Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg.
- Müller, Frank** (31.07.2013): Reform der Asylpolitik, in: Süddeutsche Zeitung vom 31.07.2013.
- Nürnberger Nachrichten** (22.07.2013): Verfahren dauern zu lange. Asyl: Herrmann verlangt vom Bund mehr Personal, in: Nürnberger Nachrichten vom 22.07.2013.
- Pape, Ulrike** (2013): Deutschland: Städtetag thematisiert „Armutsmigration aus Südosteuropa, in : Migration und Bevölkerung (2), 2-4.
- Parusel, Bernd** (2009): Unbegleitete minderjährige Migranten in Deutschland – Aufnahme, Rückkehr und Integration. Working Paper 26 der Forschungsgruppe des Bundesamtes, Nürnberg: BAMF.
- Parusel, Bernd** (2010a): Europäische und nationale Formen der Schutzgewährung in Deutschland. Studie II/2009 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN), Nürnberg: BAMF.
- Parusel, Bernd** (2010b): Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge – Aufnahme in Deutschland und Perspektiven für die EU, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 30(7), 233–239.
- Parusel, Bernd/Schneider, Jan** (2010): Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Zuwanderung. Studie der deutschen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 32, der Forschungsgruppe des Bundesamtes Nürnberg: BAMF.
- Parusel, Bernd/Schneider, Jan** (2012): Visumpolitik als Migrationskanal: Die Auswirkungen der Visumvergabe auf die Steuerung der Zuwanderung. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF.

- PRO ASYL** (2013): Serbien – kein sicherer Herkunftsstaat von Asylsuchenden. Pressemitteilung vom 09.04.2013.
- Rebeggiani, Fatma** (2013): Deutschland: Migrationspolitische Ergebnisse des Koalitionsvertrags, in: Migration und Bevölkerung (10), 1-2.
- Richert, Klaus-Peter** (2013): Asyl- und ausländerrechtliche Neuerungen durch das Richtlinienumsetzungsgesetz vom 28.08.2013, in: Entscheiderbrief, 20(11), 2-4.
- Schneider, Jan** (2012a): Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) (2. überarbeitete und aktualisierte Auflage), Nürnberg: BAMF.
- Schneider, Jan** (2012b): Maßnahmen zur Verhinderung und Reduzierung irregulärer Migration. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Im Erscheinen, Nürnberg: BAMF.
- StBA – Statistisches Bundesamt** (2012): Einbürgerungen. Fachserie 1 Reihe 2.1 2011, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- StBA – Statistisches Bundesamt** (2013a): Bildung und Kultur - Studierende an Hochschulen. Fachserie 11 Reihe 4.1, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- StBA – Statistisches Bundesamt** (2013b): Einbürgerungen 2012. Fachserie 1 Reihe 2.1, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Storr, Christian** (2008): § 24 AufenthG, in: Storr, Christian/Wenger, Frank/Eberle, Simone/Albrecht, Rainer/Harms, Karsten/Kreuzer, Christine (Hg.): Kommentar zum Zuwanderungsrecht. Aufenthaltsgesetz und Freizügigkeitsgesetz/EU, Stuttgart: Richard Boorberg Verlag, 176-183.
- Süddeutsche.de** (28.12.2013): CSU plant Offensive gegen Armutsmigranten, Online: <http://www.sueddeutsche.de/politik/wegen-bulgarien-und-rumaenien-csu-plant-offensive-gegen-armutsmigranten-1.1852159> (23.01.2014).
- Süddeutsche Zeitung** (16.08.2013): Friedrichs Warnungen, in: Süddeutsche Zeitung vom 16.08.2013.
- Voigts, Hanning** (18.10.2013): Hamburg droht Krawall, in: Frankfurter Rundschau vom 18.10.2013.
- Weinmann, Martin/Becher, Inna/Babka von Gostomski, Christian** (2012): Einbürgerungsverhalten von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland sowie Erkenntnisse zu Optionspflichtigen. Ergebnisse der BAMF-Einbürgerungsstudie 2011, Nürnberg: BAMF.
- Worbs, Susanne/Bund, Eva/Kohls, Martin/Babka von Gostomski, Christian** (2013): (Spät-) Aussiedler in Deutschland. Eine Analyse aktueller Daten und Forschungsergebnisse. Forschungsbericht 20, der Forschungsgruppe des Bundesamtes Nürnberg: BAMF.
- Zeit Online** (28.12.2013): Migrationsdebatte. Linken-Chef wirft CSU „Hetze“ vor, Online: <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2013-12/csu-armutsmigration-kritik> (15.01.2014).

# Abkürzungsverzeichnis

|             |   |
|-------------|---|
| AA          | Auswärtiges Amt   |
| AAH         | Ausbildungs- und Ausstattungshilfe  |
| ABG         | Automatisierte und Biometriegestützte Grenzkontrolle  |
| AG Rück     | Arbeitsgruppe Rückführung (Unterarbeitsgruppe der IMK)  |
| ASMK        | Konferenz der Ministerinnen und Minister bzw. Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder             |
| AST         | Asylum Support Teams (Asyl-Unterstützungsteam)  |
| AsylbLG     | Asylbewerberleistungsgesetz   |
| AsylVfG     | Asylverfahrensgesetz  |
| AsylZBV     | Asylzuständigkeitsbestimmungsverordnung   |
| AufenthG    | Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz) |
| AufenthV    | Aufenthaltsverordnung   |
| AVwV        | Allgemeine Verwaltungsvorschrift  |
| AZR         | Ausländerzentralregister  |
| AZRG        | Gesetz über das Ausländerzentralregister  |
| BA          | Bundesagentur für Arbeit  |
| BAMF        | Bundesamt für Migration und Flüchtlinge   |
| BASFI       | Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration   |
| BeschV      | Beschäftigungsverordnung  |
| BIODEV II   | BIometrics Data Experimented in Visas   |
| BKA         | Bundeskriminalamt   |
| BMAS        | Bundesministerium für Arbeit und Soziales   |
| BMBF        | Bundesministerium für Bildung und Forschung   |
| BMFSFJ      | Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  |
| BMI         | Bundesministerium des Innern  |
| BMP-Projekt | Building Migration Partnerships-Projekt   |
| BMWi        | Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie  |
| BMZ         | Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung  |
| BPolG       | Bundespolizeigesetz   |
| BR-Drs.     | Bundesratsdrucksache  |
| BSG         | Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz   |
| BT-Drs.     | Bundestagsdrucksache  |
| BT-PIPr.    | Bundestagsplenarprotokoll   |
| BVA         | Bundesverwaltungsamt  |
| BVerfG      | Bundesverfassungsgericht  |
| BVerwG      | Bundesverwaltungsgericht  |
| BWA         | Bundesverband für Wirtschaftsförderung und Außenwirtschaft  |
| CDU         | Christlich Demokratische Union  |
| CIM         | Centrum für internationale Migration und Entwicklung  |
| CSU         | Christlich-Soziale Union  |
| DIK         | Deutsche Islam Konferenz  |
| DPA         | Deutsche Presse-Agentur   |
| DPolG       | Deutsche Polizeigewerkschaft  |
| EAC         | European Asylum Curriculum (Europäisches Schulungsprogramm im Asylbereich)  |

|          |   |
|----------|---|
| EASO     | European Asylum Support Office (Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen)                                       |
| ECRE     | European Council on Refugees and Exiles   |
| EFF      | Europäischer Flüchtlingsfonds   |
| EG       | Europäische Gemeinschaft  |
| EGMR     | Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte   |
| EMN      | Europäisches Migrationsnetzwerk   |
| EMRK     | Europäische Menschenrechtskonvention  |
| EPN      | Europäisches Patrouillennetz  |
| ESF      | Europäischer Sozialfonds  |
| EU       | Europäische Union   |
| EUBAM    | EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine   |
| EuGH     | Europäischer Gerichtshof  |
| EUREMA   | EU-Pilotprojekt zur innereuropäischen Umverteilung von auf Malta unter internationalen Schutz gestellten Flüchtlingen |
| Eurostat | Statistisches Amt der Europäischen Union  |
| FDP      | Freie Demokratische Partei  |
| FRONTEX  | Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen  |
| GAMM     | Gesamtansatz für Migration und Mobilität/Gesamtansatz zur Migrationsfrage   |
| GASiM    | Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum irreguläre Migration  |
| GER      | Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen  |
| GFK      | Genfer Flüchtlingskonvention  |
| GG       | Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland  |
| GIZ      | Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit  |
| GMBI     | Gemeinsames Ministerialblatt  |
| ICMPD    | International Centre for Migration Policy Development (Internationales Zentrum für Migrationspolitikentwicklung)      |
| IMK      | Ständige Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder  |
| IntMK    | Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren der Länder           |
| IntV     | Integrationskursverordnung  |
| IOM      | Internationale Organisation für Migration   |
| KOBRA    | Zentrale Koordinierungs- und Beratungsstelle für Opfer von Menschenhandel   |
| KOK      | Bundesweiter Koordinationskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess                          |
| MAGS     | Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales   |
| MBE      | Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer  |
| MIDWEB   | Migration and Socio-Economic Development in the Western Balkans   |
| MIFKJF   | Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen   |
| MINT     | Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft, Technik  |
| MITRAS   | Operation Migration, Traffic and Security (koordinierte Operation zur Bekämpfung illegaler Migration)                 |
| NAP-I    | Nationaler Aktionsplan Integration  |
| NIP      | Nationaler Integrationsplan   |
| NPD      | Nationaldemokratische Partei Deutschlands   |
| OECD     | Organisation for Economic Cooperation and Development   |
| OFII     | Office Français de l'Immigration et de l'Integration (Französisches Amt für Einwanderung und Integration)             |
| OSZE     | Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa  |
| OVG      | Oberverwaltungsgericht  |
| PKK      | Kurdische Arbeiterpartei  |
| PKS      | Polizeiliche Kriminalstatistik  |



|           |   |
|-----------|---|
| RABIT     | Rapid Border Intervention Team  |
| RACOB     | Return Assistance in Armenia – Cooperation OFII-BAMF  |
| REAG/GARP | Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany/Government Assisted Repatriation Programme                           |
| SGB       | Sozialgesetzbuch  |
| SIS       | Schengener Informationssystem   |
| SOE       | Stabilitätspakt Südosteuropa  |
| SOLWODI   | Solidarity with Women in Distress (Nichtregierungsorganisation)   |
| SPD       | Sozialdemokratische Partei Deutschlands   |
| SSW       | Südschleswigscher Wählerverband   |
| StAG      | Staatsangehörigkeitsgesetz  |
| StBA      | Statistisches Bundesamt   |
| StGB      | Strafgesetzbuch   |
| SVR       | Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration  |
| UM        | Unbegleitete Minderjährige  |
| UNICEF    | United Nations Children's Fund (Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen)   |
| URA       | befristetes Rückkehr-Projekt  |
| VG        | Verwaltungsgericht  |
| VIS       | Visa-Informationssystem   |
| ZAV       | Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit   |
| ZuwG      | Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern |

# Abbildungsverzeichnis

|              |   |    |
|--------------|---|----|
| Abbildung 1: | Einbürgerungen in 1.000 Personen                          | 34 |
| Abbildung 2: | Einbürgerungsquote in Prozent                             | 34 |
| Abbildung 3: | Förderungsbewilligungen REAG/GARP 2013                    | 43 |
| Abbildung 4: | Unbegleitete Minderjährige, Erstantragsteller in Personen | 51 |
| Abbildung 5: | Gesamtschutzquote unbegleitete Minderjährige in %         | 51 |

# Tabellenverzeichnis

|            |   |    |
|------------|---|----|
| Tabelle 1: | Asylerstanträge in den Jahren 2012 und 2013, Hauptherkunftsländer | 45 |
|------------|---|----|

## Impressum

---

**Herausgeber:**

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge  
Nationale Kontaktstelle des EMN  
Frankenstraße 210  
90461 Nürnberg

[www.emn-germany.de](http://www.emn-germany.de)  
E-Mail: [emn@bamf.bund.de](mailto:emn@bamf.bund.de)

**Gesamtverantwortung:**

Dr. Axel Kreienbrink (Migrationsforschung)  
Birgit Gößmann (Nationale EMN-Kontaktstelle)

**Bezugsquelle:**

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge  
Referat 230  
Frankenstraße 210  
90461 Nürnberg  
[www.bamf.de](http://www.bamf.de)  
E-Mail: [info@bamf.bund.de](mailto:info@bamf.bund.de)

**Redaktion:**

Dr. Andreas Müller

**Stand:**

März 2014

**Layout:**

Gertraude Wichtrey  
Claudia Sundelin

**Bildnachweis:**

Thomas Gütlhuber

**Zitat:**

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge/EMN (2014):  
Politikbericht 2013 der deutschen nationalen Kontaktstelle  
für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN).  
Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge kostenlos herausgegeben. Für nichtgewerbliche Zwecke sind Vervielfältigungen und unentgeltliche Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangaben gestattet. Die Verbreitung, auch auszugsweise, über elektronische Systeme oder Datenträger bedarf der vorherigen Zustimmung des Bundesamtes. Alle übrigen Rechte bleiben vorbehalten.