

1 Überblick zu den wichtigsten statistischen und politischen Entwicklungen⁴

Im Jahr 2020 setzten sich die bereits in den Vorjahren sichtbaren rückläufigen Tendenzen im Migrationsgeschehen nach Deutschland fort. Die Nettozuwanderung nach Deutschland lag mit rund 1,19 Millionen Zuzügen und 966.000 Fortzügen – und damit einem Saldo von +220.000 Personen – erneut unter dem Vorjahreswert (2019: +327.000). Dies stellte den fünften jährlichen Rückgang der Nettomigration in Folge und den geringsten Wert seit 2011 dar. Im Jahr 2020 sind rund 24 % weniger Personen zugezogen und 22 % weniger Personen über die Grenzen Deutschlands fortgezogen als 2019. Dieser starke Rückgang an registrierten Wanderungen fällt überwiegend in den Zeitraum von März bis Dezember 2020, in welchem weltweite Reisebeschränkungen durch die COVID-19-Pandemie galten. Im Zuge dessen sank der Wanderungssaldo von Staatsangehörigen aus der Europäischen Union (EU)⁵ leicht auf ein Plus von nur noch 109.000 Personen (2019: +113.000, Rückgang um 3 %). Die Zuzüge gingen dabei vor allem für rumänische und polnische Staatsangehörige zurück. Der Wanderungssaldo von Drittstaatsangehörigen sank hingegen gegenüber 2019 deutlich stärker um 48 % (von +215.000 auf +111.000 Personen).

Mit 102.581 Asylbeantragungen stellten rund 40.000 Personen bzw. 28 % weniger erstmals einen Antrag als im Vorjahr (2019: 142.509). 26 % dieser Anträge (26.520) gingen auf Kinder im Alter von unter 1 Jahr zurück, die bereits in Deutschland geboren wurden (2019: 31.415, 22 %), die übrigen 74 % (76.061) auf grenzüberschreitende Erstanträge (2019: 111.094). Die Zahl der Asylbeantragungen zuzüglich des Resettlements und der humanitären Aufnahmen, des Familiennachzugs zu Schutzberechtigten sowie abzüglich der Rückführungen und der freiwilligen Rückkehr ergibt eine Nettozuwanderung von ca. 98.000 Personen (mit in Deutschland Geborenen im Alter von unter 1 Jahr)⁶ bzw. ca. 71.400 Personen (ohne in Deutschland Geborene im Alter von unter 1 Jahr).

Neben der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie und den Auswirkungen der dazu beschlossenen nationalen und internationalen Maßnahmen auf das Migrations- und Integrationsgeschehen war das Jahr 2020 außerdem durch den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der EU am 31. Januar 2020 geprägt. Bis 31. Dezember 2020 lief – entsprechend dem zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich geschlossenen Austrittsabkommen die in Deutschland mit dem Brexit-Übergangsgesetz⁷ (BrexitÜG) normierte Übergangsphase, während der das EU-Recht im und für das Vereinigte Königreich grundsätzlich weiterhin galt. Das Land war in dieser Zeit noch Teil des EU-Binnenmarktes und der Zollunion; Britinnen und Briten und ihre Familienangehörigen waren weiterhin noch freizügigkeitsberechtigt. Sie hatten im Jahr 2020 dementsprechend auch (noch) keine Aufenthaltstitel wie andere Drittstaatsangehörige inne, die im Ausländerzentralregister (AZR) ersichtlich sind. Aufgrund des „unterjährigen“ Austritts und der geschilderten, bis Ende 2020 andauernden rechtlichen Gleichstellung der britischen Staatsangehörigen mit anderen Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern wird in diesem Bericht das Vereinigte

⁴ Die Zusammenfassung der politischen und rechtlichen Entwicklungen des Jahres 2020 in diesem Kapitel wurde in wesentlichen Teilen aus dem jährlichen Politikbericht der deutschen nationalen Kontaktstelle des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN/BAMF 2021) sowie dem Jahresbericht 2020 des „Monitorings zur Bildungs- und Erwerbsmigration“ (Graf 2021a) übernommen. Weitere Quellen sind im Text angegeben.

⁵ Hier wie im weiteren Bericht wird unter „EU“ der Verbund von 28 Staaten gefasst, wie er Anfang 2020 bestand, also inkl. des Vereinigten Königreichs. Siehe zur Begründung dieser Vorgehensweise den nächsten Abschnitt im Haupttext. Deutsche Staatsangehörige sind bei den angegebenen Wanderungssalden nicht berücksichtigt.

⁶ Deutscher Bundestag 2021d.

⁷ Gesetz für den Übergangszeitraum nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union (Brexit-Übergangsgesetz – BrexitÜG) vom 27. März 2019, BGBl. Teil I Nr. 11, 402.

Königreich noch als zur EU gehörig betrachtet (mit Ausnahme des Kapitels 5.2, wo die Datenbasis dies nicht erlaubt). Ab dem Berichtsjahr 2021 zählt es als Drittstaat.

Auf europäischer Ebene legte die EU-Kommission am 23. September 2020 – unter der deutschen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020 – ihr neues Migrations- und Asylpaket vor, außerdem neue Aktionspläne für Integration und Inklusion sowie zur Bekämpfung von Rassismus. Umstritten unter den Mitgliedstaaten blieben im Rahmen des New Pact on Migration and Asylum Reformen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS). Gemeinsames Verständnis besteht jedoch unter den Mitgliedstaaten darin, den umfassenden Ansatz der externen Dimension der Flucht- und Migrationspolitik aufzuwerten und die Kooperation mit wichtigen Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländern durch ausgewogene und maßgeschneiderte Partnerschaften zu intensivieren. Die sich zuspitzende Lage in griechischen Flüchtlingslagern führte dazu, dass Deutschland gemeinsam mit anderen EU-Staaten im Rahmen fest vereinbarter Kontingente verstärkt Menschen von dort aufnahm.

Im Bereich der Erwerbsmigration trat in Deutschland als migrationspolitischer Meilenstein am 1. März 2020 das Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG)⁸ in Kraft. Mit ihm wurden einerseits bestehende Regelungen zur Erwerbsmigration weiterentwickelt und in eine neue Systematik überführt, andererseits neue Regelungen geschaffen, die dazu beitragen sollen, mehr Fachkräfte aus Drittstaaten für den deutschen Arbeitsmarkt zu gewinnen und insbesondere die Zuwanderung von nicht-akademischen Fachkräften zu stärken. Zudem wurde im weiteren Jahresverlauf die sogenannte Westbalkanregelung verlängert.

Des Weiteren stand in Deutschland der Kampf gegen Rechtsextremismus und Rassismus verstärkt im Blickpunkt. Der von der Bundesregierung in Reaktion auf entsprechende Gewalttaten einberufene Kabinettsausschuss zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus legte am 25. November 2020 ein umfangreiches Maßnahmenpaket vor, das am 2. Dezember 2020 im Kabinett beschlossen wurde.

Außerdem wurden im Jahr 2020 bzw. im Frühjahr 2021 die Arbeiten der von der Bundesregierung einberufenen Fachkommissionen zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit bzw. zu den Fluchtursachen sowie am Nationalen Aktionsplan Integration der Bundesregierung abgeschlossen.

2 Die COVID-19-Pandemie: Auswirkungen und Maßnahmen zur Bekämpfung

Die im 1. Quartal 2020 auch in Deutschland ausbrechende COVID-19-Pandemie sowie die Maßnahmen zur Eindämmung des Virus prägten die Geschehnisse und die politischen und öffentlichen Debatten in Bezug auf Migration und Integration. In Deutschland wurden, wie in zahlreichen anderen Staaten, ab dem 16. März 2020 verstärkte Binnen- und Außengrenzkontrollen und weitgehende Einreisebeschränkungen eingeführt. Ausnahmen galten an den Binnengrenzen lediglich für triftige Reisegründe wie z. B. bei Berufspendelnden oder für den grenzüberschreitenden Güter- und Warenverkehr. Die eingeführten Kontrollen an den EU-Binnengrenzen wurden ab dem 15. Mai 2020 teilweise wieder gelockert bzw. auf stichprobenartige Kontrollen reduziert. Nach insgesamt 3 Monaten, ab dem 15. Juni 2020, war die Personenfreizügigkeit im Schengen-Raum wiederhergestellt. Mit Rücksicht auf bekannte Risikogebiete galten jedoch Ausnahmeregelungen für bestimmte Staaten. Für Personen aus Drittstaaten, die selbst bzw. deren Familienangehörige noch keinen Wohnsitz bzw. längerfristiges Aufenthaltsrecht im EU-/Schengen-Raum oder dem Vereinigten Königreich besaßen, erfolgte eine schrittweise Öffnung der Einreisemöglichkeiten.

⁸ Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 15. August 2019, BGBl. I Nr. 31, 1307.

Ab dem 2. Juli 2020 wurden die Einreisebeschränkungen für einzelne Drittstaaten uneingeschränkt aufgehoben (Liste sogenannter „Positivstaaten“). Seitdem wird diese Staatenliste kontinuierlich den aktuellen Gegebenheiten angepasst. Außerdem wurden Ausnahmen der Einreisebeschränkungen vereinbart, die es Personen aus Staaten außerhalb der „Positivliste“ ermöglichten, in den EU-/Schengen-Raum einzureisen, wenn dies als zwingend notwendig anzusehen war. Darunter fielen z. B. Personen in Gesundheitsberufen oder im Transportwesen, Saisonarbeitskräfte, Einreisen im Wege des Familiennachzugs, Besuchsreisen aus zwingenden familiären Gründen oder Personen, die internationalen Schutz oder Schutz aus anderen humanitären Gründen benötigten. Nur wenn es sich um versorgungsrelevante Branchen handelte, durften auch Drittstaatsangehörige im Rahmen der Westbalkanregelung nach Deutschland einreisen⁹. In darüber hinausgehenden Fällen musste bei der Einreise von Fachkräften vom jeweiligen Arbeitgebenden bestätigt werden, dass die Beschäftigung in Deutschland wirtschaftlich notwendig war und deren Ausübung eine Präsenz der betreffenden Person erforderte. Mit der zunehmenden Ausbreitung von Virusmutationen wurden außerdem sogenannte Virusvarianten-Gebiete definiert, für die verstärkte Einreisebeschränkungen galten. Für Drittstaatsangehörige ohne bereits bestehenden Wohnsitz und Aufenthaltsrecht in Deutschland war eine Einreise aus diesen Staaten lediglich in ausgewählten Sonderfällen möglich.

Im Rahmen des Asylverfahrens wurden Dublin-Überstellungen ab dem 18. März 2020 ausgesetzt und ab dem 15. Juni 2020 sukzessive in fast alle Mitgliedstaaten wieder aufgenommen.¹⁰ Deutschland setzte in diesem Zusammenhang auch die sechsmonatige Frist aus, in der Personen im Rahmen des Dublin-Verfahrens in der Regel überstellt werden müssen. Die pandemiebedingten Vorgaben der Mitgliedstaaten wechselten nach wie vor – auch im Jahr 2021 – dynamisch je nach Entwicklung des Infektionsgeschehens. Einzelne Mitgliedstaaten haben den Überstellungsbetrieb eingeschränkt oder zeitweilig ganz ausgesetzt und teilweise werden negative COVID-19-Tests von den zu überstellenden Personen verlangt. Auch Deutschland fordert seit dem 7. Dezember 2020 negative COVID-19-Tests zum Schutz des an der Überstellung beteiligten Personals und zur Verhinderung von grenzüberschreitenden Infektionsketten an. Zudem kam es zu deutlichen Einschränkungen im internationalen Reise- und Flugverkehr. All dies führte und führt weiterhin zu Einschränkungen bei Dublin-Überstellungen.

Abgesehen von den Einreisebeschränkungen wirkte sich die COVID-19-Pandemie auch auf die Arbeitsweise der deutschen Auslandsvertretungen sowie der inländischen Ausländerbehörden aus. Je nach Verlauf der Pandemie in den jeweiligen Staaten konnte der Publikumsverkehr an den Standorten der Auslandsvertretungen teilweise nur in sehr begrenztem Umfang stattfinden oder musste sogar gänzlich unterbleiben. Dies führte zu z. T. deutlichen Erschwernissen und Verzögerungen bei der Visavergabe. Ausnahmen galten hier beispielsweise für Gesundheits- und Pflegeberufe.¹¹ Gleichzeitig hatten die pandemiebedingten Einschränkungen auch Auswirkungen auf die Arbeitsweise der Ausländerbehörden in Deutschland. Auch hier war der Publikumsverkehr zeitweise stark begrenzt oder sogar ganz ausgesetzt. Auf diese Weise kam es zu Verzögerungen im Erteilungsprozess von Aufenthaltstiteln, dem durch eine vermehrte Ausstellung sogenannter Fiktionsbescheinigungen zur Überbrückung der Zeit bis zum tatsächlichen Erhalt des Titels entgegengewirkt wurde.¹²

Auswirkungen hatten die ab 25. März 2020 geltenden Einreisebeschränkungen auch für die Saisonarbeit, insbesondere in der Landwirtschaft. Um den Arbeitskräftebedarf in der Landwirtschaft zu sichern, wurde

⁹ Vgl. Deutscher Bundestag 2021a.

¹⁰ Vgl. Deutscher Bundestag 2020a.

¹¹ Vgl. Make it in Germany 2021.

¹² Vgl. Statistisches Bundesamt 2021i.

von April bis Mitte Juni 2020 eine begrenzte Einreise von 80.000 Saisonarbeitskräften aus dem Ausland unter strengen Voraussetzungen zur Minimierung des Infektionsrisikos ermöglicht. In mehreren Schlachthöfen, in denen vorwiegend Personen aus Osteuropa beschäftigt und meist in beengten Sammelunterkünften untergebracht waren, kam es zu COVID-19-Ausbrüchen. Dies löste Debatten über teilweise prekäre Arbeits- und Wohnverhältnisse mit unzureichenden Hygienemaßnahmen und einer erhöhten Ansteckungsgefahr in Gemeinschaftsunterkünften aus. Ähnliche Herausforderungen zeigten sich bei Gemeinschaftsunterkünften für Geflüchtete. Arbeitsschutzkontrollen in Hessen¹³ und Nordrhein-Westfalen¹⁴ zeichnen für die Situation von Saisonarbeitskräften in der Landwirtschaft hingegen ein positives Bild.

Das Robert-Koch-Institut (RKI) hat bereits am Anfang der Pandemie diesbezüglich Empfehlungen für Gesundheitsämter zu Prävention und Management von COVID-19-Erkrankungen in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften für Schutzsuchende herausgegeben. Diese Empfehlungen richten sich einerseits auf die Prävention von Ausbrüchen in Einrichtungen, indem über allgemeine Schutzmaßnahmen und Verhalten im Erkrankungsfall aufgeklärt wird und damit Ängsten, Unsicherheiten und Missverständnissen vorgebeugt werden soll. Diese Informationen wurden in verschiedenen Sprachen und auch in Audioformaten zur Verfügung gestellt. Andererseits wurde Empfehlungen erstellt, wie mit Ausbrüchen in Gemeinschaftsunterkünften mit dem Fokus auf die frühzeitige Identifikation und schnelle Information aller Risikopersonen und deren separate Unterbringung umzugehen ist¹⁵.

Diskutiert wurden darüber hinaus die mit den Einschränkungen der COVID-19-Pandemie einhergehenden Herausforderungen und möglichen Rückschritte im Hinblick auf die (insbesondere) sprachliche Integration: Obwohl die Angebote des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) größtenteils auf digitale Formate umgestellt werden konnten, bestanden Herausforderungen bezüglich der Erreichbarkeit bestimmter Gruppen, beispielsweise bei Personen, die noch nicht alphabetisiert sind¹⁶ und/oder bei denen keine entsprechenden Endgeräte bzw. Internet-Zugangsmöglichkeiten vorhanden waren. Des Weiteren gibt es Hinweise darauf, dass sich Diskriminierungs- und Rassismustendenzen während der Pandemie verschärft haben.¹⁷ Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes bestätigte einen Anstieg an Diskriminierungsfällen aufgrund der ethnischen Herkunft insbesondere gegenüber Menschen vermeintlich asiatischer Herkunft zu Beginn der Pandemie.¹⁸

Die Ursachen von Flucht und irregulärer Migration werden durch die COVID-19-Pandemie verstärkt. Die Pandemie hat unter anderem eine weitreichende Wirtschafts- und Hungerkrise ausgelöst: Nach Schätzungen des Welternährungsprogramms der Vereinten Nationen wurden allein 2020 130 Millionen Menschen in Krisen- und Flüchtlingsregionen besonders hart getroffen, wodurch dort bereits bestehende Krisen verstärkt wurden. Bestandteil des Corona-Sofortprogramms des BMZ für die Jahre 2020 und 2021 in Höhe von 4,7 Milliarden Euro ist daher auch die Versorgung von Flüchtlingen, der Ausbau von Maßnahmen zur Gesundheits- und Wasserversorgung (insbesondere Hygiene) in aufnehmenden Gemeinden sowie die Ernährungssicherung.

¹³ Hessisches Ministerium für Soziales und Integration, Regierungspräsidium Darmstadt und Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau 2021.

¹⁴ Vgl. MAGS-NRW 2020.

¹⁵ Empfehlungen für Gesundheitsämter zu Prävention und Management von COVID-19-Erkrankungen in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften für Schutzsuchende (im Sinne von §§ 44, 53 AsylG).

¹⁶ Vgl. Deutscher Bundestag 2021b.

¹⁷ Vgl. Bendel et al. 2021.

¹⁸ Vgl. ADS 2020.

3 Entwicklungen mit Bezug zur Europäischen Union

Brexit

Am 1. Februar 2020 trat das zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich abgeschlossene Austrittsabkommen¹⁹ mit unmittelbar geltender Wirkung in Kraft. Dabei wurden die „Rechte der EU-Bürgerinnen und EU-Bürger, die im Vereinigten Königreich leben, sowie die Rechte der Britinnen und Briten, die in der EU leben, [...] umfassend geschützt; sie können, soweit sie bislang Freizügigkeitsrechte ausgeübt haben, grundsätzlich weiterhin im jeweiligen Staat, in dem sie sich aufgehalten hatten, leben, arbeiten, studieren und soziale Sicherheit genießen“²⁰. Das Austrittsabkommen regelte, dass für einen Übergangszeitraum bis zum 31. Dezember 2020 die bisherigen aufenthaltsrechtlichen Regelungen bestehen blieben, was für diesen Zeitraum eine Fortschreibung des Freizügigkeitsrechts bedeutete.

Ab dem 1. Januar 2021 ist das Vereinigte Königreich in aufenthaltsrechtlicher Hinsicht nicht mehr wie ein Mitgliedstaat der EU zu behandeln. Auf britische Staatsangehörige finden also die Regeln für Drittstaatsangehörige Anwendung, sofern das Austrittsabkommen i. V. m. dem Freizügigkeitsgesetz/EU „keine besonderen Regelungen trifft“²¹. In Deutschland wurde mit dem am 13. November 2020 in Kraft getretenen „Gesetz zur aktuellen Anpassung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften an das Unionsrecht“²² unter anderem ergänzende Regelungen zu den Vorschriften des Austrittsabkommens geschaffen, die das Aufenthaltsrecht nach dem Ende der Übergangsfrist neu ordnen. Das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) stellt hierzu für die betroffenen Britinnen und Briten weitergehende Informationen zur Verfügung.²³

Der Brexit hat auch Folgen im Staatsangehörigkeitsrecht. Während der Übergangszeit vom 1. Februar bis 31. Dezember 2020 wurde das Vereinigte Königreich in allen staatsangehörigkeitsrechtlichen Fragen weiterhin so behandelt, als sei es ein Mitgliedstaat der EU (§ 1 BrexitÜG). Für britische Einbürgerungsbewerberinnen und Einbürgerungsbewerber enthielt das Gesetz eine Übergangsregelung für diejenigen, die vor Ablauf der Übergangsphase in Deutschland einen Antrag auf Einbürgerung stellten: Von dem sonst nach dem Staatsangehörigkeitsgesetz erforderlichen Ausscheiden aus ihrer bisherigen Staatsangehörigkeit wurde abgesehen, auch wenn die Entscheidung über ihre Einbürgerung erst nach Ablauf der Übergangsphase erfolgte. Voraussetzung dafür war, dass alle weiteren Einbürgerungsvoraussetzungen vor Ablauf des Übergangszeitraums und bei der Einbürgerung weiterhin erfüllt waren (§ 3 Abs. 1 BrexitÜG). Möglicherweise sind noch nicht alle vorgenannten Einbürgerungsverfahren abgeschlossen. Ab dem 1. Januar 2021, also nach Ablauf der Übergangszeit können britische Staatsangehörige grundsätzlich nur eingebürgert werden, wenn sie zuvor die britische Staatsangehörigkeit aufgegeben haben. Die Regelung folgt aus der bisher allgemein geltenden Regelung zur Vermeidung von Mehrstaatigkeit im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht, sofern nicht eine Ausnahme greift.

¹⁹ Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft, Amtsblatt der Europäischen Union C 3841 vom 12. November 2019, 1.

²⁰ Vgl. BMI 2020c.

²¹ Vgl. BMI 2020a: 6.

²² Gesetz zur aktuellen Anpassung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften an das Unionsrecht vom 12. November 2020, BGBl. Teil I Nr. 53, 2416.

²³ Vgl. BMI 2021a.

Deutsche EU-Ratspräsidentschaft

Im Zeitraum vom 1. Juli bis zum 31. Dezember 2020 hatte Deutschland die EU-Ratspräsidentschaft inne. Unter dem Motto „Gemeinsam. Europa wieder stark machen.“ stellte die Bundesregierung die Bewältigung der COVID-19-Pandemie und die Beantwortung aktueller Zukunftsfragen – u. a. hinsichtlich der Asyl- und Migrationspolitik – in den Mittelpunkt ihrer Arbeit²⁴. Im Rahmen der sogenannten Triopräsidentschaft mit den Staaten Portugal und Slowenien, die Deutschland in der Ratspräsidentschaft ab Anfang 2021 nachfolgten, wurde gemeinsam das Ziel verfolgt, für ein stärkeres, nachhaltigeres und gerechteres Europa zu wirken.²⁵

Migrations- und Asylpaket der EU-Kommission

Am 23. September 2020 legte die EU-Kommission unter der Leitung von Präsidentin Ursula von der Leyen Vorschläge für ein neues Migrations- und Asylpaket vor, das einen Neustart der Diskussion über die europäische Migrations- und Asylpolitik ermöglichen soll. Neben einer angepassten Fortführung laufender Rechtssetzungsverfahren der dritten Phase des GEAS enthält das Paket eine Reihe neuer Verordnungsentwürfe, Empfehlungen und Leitlinien (inkl. angekündigter Gesetzgebungsvorhaben) mit dem Ziel, ein berechenbares und zuverlässiges Migrationsmanagementsystem einzurichten.²⁶ Unter anderem sollen damit Länder an den EU-Außengrenzen entlastet, die irreguläre Sekundärmigration innerhalb der EU vermieden und eine konsequente Rückkehrpolitik verfolgt werden.

Der Vorschlag für das neue Migrations- und Asylpaket zur internen Dimension basiert – jenseits der Notwendigkeit, dass bestehendes Unionsrecht auch im Flüchtlingsbereich umgesetzt und strikt beachtet wird – auf zwei zentralen Pfeilern: Zum einen sollen Verfahren im gesamten Asyl- und Migrationssystem verbessert und beschleunigt werden, ohne rechtstaatliche Standards aufzugeben. Zum anderen sehen die Vorschläge der EU-Kommission EU-interne Solidaritätsmechanismen vor, in dem ein besseres Gleichgewicht zwischen den Grundsätzen der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten und der Solidarität geschaffen werden soll, um den Anliegen aller Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen, ohne die völker- und unionsrechtlich verbrieften Rechte von Schutzsuchenden preiszugeben. Zudem geht es darum, in der externen Dimension maßgerechte, umfassende und ausgewogene Migrationsdialoge und -partnerschaften mit Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländern einzuführen und zu vertiefen. Die Kooperation soll durch ausgewogene und maßgeschneiderte Partnerschaften zum beiderseitigen Vorteil intensiviert werden.

Die grundlegenden Elemente des Vorschlags sind unter anderem:

- Effiziente und schnelle Verfahren an den Außengrenzen vor Einreise in die EU
 - Einführung eines Screenings u. a. von Drittstaatsangehörigen, die irregulär eine EU-Außengrenze überschritten haben, in Bezug auf Identifizierung, Vulnerabilitäts-, Gesundheits- und Sicherheitsüberprüfungen, Abnahme von Fingerabdrücken und Registrierung in der Eurodac-Datenbank
 - Anschließend – bei Äußerung eines Asylgesuchs – schnellere Asylverfahren an den Außengrenzen verpflichtend für Personen, die aus Ländern mit einer EU-weiten Anerkennungsquote von 20 % oder weniger stammen, bei Gefahr für die nationale Sicherheit oder öffentliche Ordnung sowie bei Täuschung der Behörden. Wird ihr

²⁴ Vgl. AA 2020a.

²⁵ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/europa/triopräsidentschaft-1758632> (16. August 2021).

²⁶ Vgl. KOM 2020a.

- Asylantrag abgelehnt, soll sich ein Rückkehrgrenzverfahren anschließen und umgehend eine Rückführung erfolgen
 - Unabhängiger Überwachungsmechanismus zur Gewährleistung der Achtung der Grundrechte im Rahmen der Screening-Verordnung

- Gerechte Aufteilung der Verantwortung sowie Solidarität (durch eine neue Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement)
 - Die neue Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement, die die sogenannte Dublin-III-Verordnung ersetzen soll: Bei der Frage, welcher EU-Staat im Rahmen des Dublin-Verfahrens für die Bearbeitung eines Asylantrags zuständig ist, sollen zukünftig stärker soziale Kriterien berücksichtigt werden, etwa ob in einem EU-Mitgliedstaat bereits Geschwister der betreffenden Person leben oder dort in der Vergangenheit ein Bildungsabschluss erworben wurde. Grundsätzlich bleiben die Regeln des bisherigen Dublin-Systems (insbesondere die Zuständigkeit des Ersteinreisestaats) auch in der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMM-VO) bestehen.
 - Die Mitgliedstaaten können in bestimmten Situationen (Ausschiffungen nach Such- und Rettungseinsätzen der Seenotrettung, Migrationsdruck, akute Krise/Massenzustrom) rechtlich verpflichtet werden, auf der Grundlage ihres Bruttoinlandsprodukts (BIP) und der Bevölkerungszahl ihren Beitrag zu leisten („fair share“).
 - Mitgliedstaaten können, im Rahmen des zur Entlastung eines anderen Mitgliedstaates festgestellten Bedarfs, grundsätzlich verschiedene Maßnahmen der Solidarität ergreifen: Sie können sich an der Verteilung und Aufnahme von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern und Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, beteiligen oder andere EU-Staaten bei der Rückführung vollziehbar ausreisepflichtiger Personen unterstützen (sogenannte Rückkehrpatenschaften). Die unter passenden Umständen zulässige, dritte Möglichkeit ist eine Unterstützung anderer Mitgliedstaaten beim Kapazitätsausbau (Material, Expertinnen und Experten im Bereich Asyl, Unterbringung, Rückkehr) und bei der Drittstaatenkooperation.

- Verbesserung von Eurodac
 - Die Eurodac-Datenbank soll künftig genauere Daten zu Asylantragsstellenden und über irreguläre Migration in der EU liefern und insbesondere durch neue Möglichkeiten der statistischen Erfassung eine belastbare Informationsgrundlage für die künftige Politikgestaltung liefern (beispielsweise, indem künftig nicht mehr nur die einzelnen Asylanträge in der EU gezählt werden können, sondern auch die Anzahl der Antragstellenden erkennbar wird).
 - Zudem sind im neuen Vorschlag Änderungen enthalten, um die bereits beschlossene Interoperabilität von Eurodac mit den Datenbanken VIS, EES, ETIAS, SIS und ECRIS-TCN zu ermöglichen.

- Verstärkte Zusammenarbeit mit Drittstaaten
 - Flüchtlingsschutz
 - Zur Minderung der Ursachen von Flucht und irregulärer Migration
 - Zur Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen wie irreguläre Einreise und Schleuserkriminalität
 - Zur Unterstützung für Schutzbedürftige in Drittstaaten und der sie aufnehmenden Gemeinden
 - Zur Erleichterung von Rückführungen und nachhaltiger Reintegration

- Förderung legaler Migrationswege: sogenannte Talentpartnerschaften (Talent Partnerships) sollen für bessere Jobchancen in den Herkunftsländern und für legale Wege in die EU sorgen
- Stabilisierung und Rechtsstaatlichkeit
- Gemeinsames EU-Rückkehrsystem
 - Wirksamerer Rechtsrahmen
 - Koordinierte Einbindung der Europäischen Grenz- und Küstenwache
 - Neu zu ernennender EU-Rückkehrkoordinator
- EU-Strategie zur freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung
 - Mit dem Ziel, Rückkehr-, Reintegrations- und Entwicklungsmaßnahmen miteinander zu verknüpfen
 - Erhöhung der Zahl der Rückkehrer und Ermöglichung einer nachhaltigen Reintegration

Von der deutschen Ratspräsidentschaft vorgelegte Bilanzen zeigen, in welchen Bereichen sich die Mitgliedstaaten hinsichtlich der künftigen europäischen Migrations- und Asylpolitik bisher verständigen konnten: So konnte beispielsweise zur Gewährleistung eines wirksameren Schutzes der EU-Außengrenzen „die schnelle Operationalisierung des neuen Frontex-Mandats sowie des Standing Corps vorangetrieben und durch konkrete Handlungsempfehlungen im Zusammenhang mit Rückführungsmaßnahmen unterstützt“ werden²⁷. Darüber hinaus ist in diesem Kontext auf die kontinuierlich steigende Bedeutung von Frontex im Bereich freiwillige Rückkehr und Reintegration hinzuweisen, insbesondere aufgrund der geplanten Übernahme einiger Aktivitäten des europäischen Rückkehr- und Reintegrationsprogrammes ER-RIN wie den sogenannten Joint Reintegration Services. Auch die Unterstützung von Frontex im Bereich der Linienflüge und Chartermaßnahmen – sowohl für freiwillige als auch für nicht-freiwillige Rückkehrende – nahm kontinuierlich immer weiter an Bedeutung zu. Weiterhin erfolgte im Rahmen der EU-Ratspräsidentschaft ein Praktikeraustausch dazu, inwieweit Rückkehr- und Reintegrationsprogramme sowie Unterstützungsangebote der EU-Partner angepasst werden müssten, um sowohl Herausforderungen der COVID-19-Pandemie zu überwinden als auch für künftige Krisenfälle vorbereitet zu sein.

Zudem wurde das EU-Visainformationssystem (VIS) weiter modernisiert und sich darauf verständigt, dass künftig neben einem automatisierten Datenaustausch mit anderen EU-Sicherheits- und Migrationsdatenbanken u. a. auch im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben Informationen über Visa für den längerfristigen Aufenthalt und nationale Aufenthaltstitel der EU-Mitgliedstaaten von den zu zuständigen Stellen zu den in der Verordnung vorgesehenen Zwecken im VIS gespeichert und EU-weit für die Überprüfung des Aufenthaltsrechtes von den zugriffsberechtigten Stellen aus dem VIS abrufbar sein werden. In den wieder aufgenommenen Trilogverhandlungen zur Reform der Blauen Karte EU Richtlinie konnten gute Fortschritte erzielt werden, die neue Blaue Karte EU Richtlinie (EU 2021/1883) trat am 17. November 2021 in Kraft.

Weiterer Diskussionsbedarf besteht hingegen beispielsweise hinsichtlich des Screening-Verfahrens, des EU-Außengrenzverfahrens und des EU-weiten Solidaritätsmechanismus im Rahmen der AMM-VO.²⁸ Erste Erfolge konnten durch den politischen Kompromiss über die Verordnung zur Errichtung der Asylagentur der Europäischen Union (EUAA) im Sommer 2021 erzielt werden. Die formelle Annahme der EUAA-Verordnung soll noch vor Ende des Jahres 2021 erfolgen.

²⁷ Vgl. AA 2020b: 13.

²⁸ Vgl. BMI 2020d: 7ff.

EU-Aktionsplan gegen Rassismus 2020-2025

Die EU-Kommission legte am 18. September 2020 einen neuen EU-Aktionsplan gegen Rassismus 2020-2025 vor, der eine Reihe von Maßnahmen enthält, mit denen Rassismus durch EU-Recht und durch die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten (u. a. nationale Strafverfolgungsbehörden, Medien und Zivilgesellschaft) bekämpft werden soll. Außerdem sollen bereits bestehende und künftige EU-Instrumente optimal genutzt und die Zusammensetzung des Personalbestands der Kommission hinsichtlich ihrer Vielfalt einer Prüfung unterzogen werden. Darüber hinaus sieht der Aktionsplan Maßnahmen zur Sensibilisierung und Bekämpfung von Stereotypen in Bezug auf die ethnische Herkunft durch Medien, Bildung, Kultur und Sport vor. Weiterhin werden die Mitgliedstaaten ermutigt, bis Ende 2022 nationale Aktionspläne zur Bekämpfung von Rassismus zu verabschieden.²⁹

EU-Aktionsplan für Integration und Inklusion 2021-2027

Für die Gestaltung und Umsetzung integrationspolitischer Maßnahmen sind die nationalen Regierungen der EU-Mitgliedstaaten zuständig. Um die EU-Mitgliedstaaten bei der Integration von Migrantinnen und Migranten zu unterstützen, hat die EU-Kommission am 24. November 2020 einen neuen Aktionsplan für Integration und Inklusion für den Zeitraum 2021-2027 vorgelegt³⁰. Dieser fokussiert insbesondere auf:

- Inklusive allgemeine und berufliche Bildung von der frühen Kindheit bis zur Hochschulbildung mit Schwerpunkt auf einer einfacheren Anerkennung von Qualifikationen und dem fortdauernden Erlernen der Sprache;
- Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten und der Anerkennung von Kompetenzen, um den Beitrag von Migrantengemeinschaften – insbesondere der Frauen – in vollem Umfang zu würdigen und sicherzustellen, dass sie dabei unterstützt werden, ihr Potenzial voll auszuschöpfen;
- Förderung des Zugangs zu Gesundheitsdiensten, einschließlich psychologischer Betreuung, für Menschen mit Migrationshintergrund;
- Zugang zu angemessenem und erschwinglichem Wohnraum, u. a. Bekämpfung von Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt und von Segregation.

Für die Umsetzung des Aktionsplans werden EU-Mittel zur Verfügung gestellt und Partnerschaften mit allen Beteiligten – Migrantinnen und Migranten, Sozial- und Wirtschaftspartnern, der Zivilgesellschaft, lokalen und regionalen Behörden und dem Privatsektor - gefördert.

4 Flucht und Asyl

Asylanträge, Entscheidungen und anhängige Verfahren

Die Fluchtmigration nach Deutschland war 2020 wie bereits in den vorangegangenen Jahren von sinkenden Asylantragszahlen gekennzeichnet. Es wurden insgesamt 122.170 Asylerst- und Folgeanträge beim BAMF gestellt, davon 102.581 Erstanträge und von diesen wiederum 76.061 grenzüberschreitende Erstanträge³¹, was einem Anteil von 74 % entspricht. Obwohl Schutzsuchende von den Grenzschließungen und Reiseeinschränkungen grundsätzlich ausgenommen waren, lässt sich der starke Rückgang an Asylanträgen auch auf die COVID-19-Pandemie und die damit verbundenen Maßnahmen zur

²⁹ Vgl. KOM 2020b.

³⁰ Vgl. KOM 2020c.

³¹ Bei grenzüberschreitenden Asylernhandlungen handelt es sich um Asylernhandlungen, bei denen im Regelfall eine Einreise nach Deutschland vorausging, vgl. dazu ausführlich Kapitel 3.4.

Eindämmung zurückführen. Im Jahr 2020 hat das BAMF 145.071 Entscheidungen über Erst- und Folgeanträge getroffen, wobei die Gesamtschutzquote³² im Vergleich zum Vorjahr gestiegen ist und bei 43,1 % lag (2019: 38,2 %). Zum Ende des Jahres 2020 waren noch 52.056 Verfahren anhängig³³.

Dublin-Verfahren

Im sogenannten Dublin-Verfahren wird bestimmt, welcher europäische Staat für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist. Gegebenenfalls wird im Ergebnis ein anderer Mitgliedstaat ersucht, die bzw. den Asylantragstellenden zur Durchführung des Asylverfahrens zu übernehmen. Die Anzahl deutscher Ersuchen an andere Mitgliedstaaten (30.135) sank im Jahr 2020 gegenüber den Vorjahren (48.847 im Jahr 2019 und 54.910 im Jahr 2018) deutlich ab, da auch die Zahl der Asylerstanträge in Deutschland zurückging. Die meisten Übernahmersuchen wurden an Griechenland gestellt, gefolgt von Italien, Frankreich, Schweden und Spanien³⁴. Bei den Übernahmersuchen der Mitgliedstaaten an Deutschland war bis 2016 ein Anstieg zu verzeichnen, danach sank die Zahl von 26.931 im Jahr 2017 bis auf 17.253 im Jahr 2020. Die 5 Mitgliedstaaten, die die meisten Ersuchen an Deutschland stellten, waren Frankreich, das Vereinigte Königreich, die Niederlande, Griechenland und Belgien. An die Mitgliedstaaten überstellte Deutschland im Jahr 2020 2.953 Personen, während es umgekehrt 4.369 überstellte Personen übernahm.

Ankunfts-, Entscheidungs- und Rückkehr- (AnKER) sowie funktionsgleiche Einrichtungen

Nachdem in den Jahren 2018 und 2019 sogenannte AnKER- und funktionsgleiche Einrichtungen in 6 Bundesländern ihre Arbeit aufnahmen, wurde das Konzept im Jahr 2020 in 2 weiteren Bundesländern (Hamburg und Baden-Württemberg) umgesetzt. Ende 2020 waren damit bundesweit insgesamt 16 solcher Einrichtungen in Betrieb. Seit Inbetriebnahme der ersten AnKER-Einrichtungen am 1. August 2018 bis zum 27. Juni 2021 wurden 36.699 Asylanträge in AnKER- bzw. funktionsgleichen Einrichtungen gestellt und 23.665 dieser Verfahren entschieden. Das BAMF-Forschungszentrum führte eine wissenschaftliche Evaluation der AnKER- und funktionsgleichen Einrichtungen durch.³⁵

In den AnKER- bzw. funktionsgleichen Einrichtungen sind alle direkt am Asylprozess beteiligten Akteure vertreten. Ziel dabei war es, das Asylverfahren von der Registrierung bis zur kommunalen Verteilung bzw. Rückkehr gebündelt durchzuführen. Grundsätzlich gilt, dass der intensiverte Kontakt aller beteiligten Behörden unter einem Dach das gegenseitige Verständnis für die Verfahrensabläufe erhöhen und den Weg für weitere Verfahrensoptimierungen ebnen kann.

Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten

Der Familiennachzug war für subsidiär Schutzberechtigte, denen nach dem 17. März 2016 eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wurde, bis zum 31. Juli 2018 ausgesetzt (§ 104 Abs. 13 AufenthG). Seit dem 1. August 2018 ist der Nachzug zu subsidiär Schutzberechtigten wieder gestattet, allerdings begrenzt auf monatlich 1.000 nationale Visa für Familienangehörige von subsidiär Schutzberechtigten. Im Gesamtjahr 2020 wurden 5.271 solcher Visa erteilt³⁶.

³² Die Gesamtschutzquote berechnet sich aus der Anzahl der Asylberechtigungen, der Flüchtlingsanerkennungen, der Gewährung von subsidiärem Schutz und der Feststellung eines Abschiebungsverbots bezogen auf die Gesamtzahl der Entscheidungen im betreffenden Zeitraum.

³³ Vgl. BAMF 2021a.

³⁴ Vgl. BAMF 2021a.

³⁵ Vgl. hierzu auch ausführlich die BAMF-Publikation: „Evaluation der AnKER-Einrichtungen und der funktionsgleichen Einrichtungen“, BAMF 2021b.

³⁶ Vgl. Deutscher Bundestag 2021c.

Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sowie weiterer Gesetze

Bei Vorliegen einer neuen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe ist der Gesetzgeber dazu verpflichtet, die Regelbedarfe neu zu ermitteln und für das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) die Höhe der Geldleistungen neu festzusetzen.³⁷ Am 5. November 2020 verabschiedete der Bundestag das entsprechende Gesetz³⁸, mit dem unter anderem ab Inkrafttreten am 1. Januar 2021 die Geldleistungssätze sowohl für den notwendigen Bedarf als auch den notwendigen persönlichen Bedarf für Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG erhöht wurden. Erwachsene Leistungsberechtigte, die in Aufnahmeeinrichtungen oder Gemeinschaftsunterkünften untergebracht sind, erhalten damit monatlich 146 Euro (zuvor 139 Euro) für den notwendigen persönlichen Bedarf und 182 Euro (zuvor 177 Euro) für den notwendigen Bedarf, sofern dieser vollständig durch Geldleistungen gedeckt wird (§ 3a AsylbLG).

Fachkommission Fluchtursachen

Von Oktober 2019 bis Frühjahr 2021 erarbeitete die von der Bundesregierung eingerichtete Fachkommission Fluchtursachen Empfehlungen zur Minderung der Ursachen von Flucht und irregulärer Migration. Die insgesamt 24 Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis stellten ihren Bericht mit dem Titel „Krisen vorbeugen, Perspektiven schaffen, Menschen schützen“ am 18. Mai 2021 vor (Fachkommission Fluchtursachen 2021). Der Bericht unterstreicht den Bedarf eines umfassenden Ansatzes, der die Minderung der strukturellen Ursachen zusammen mit der Unterstützung für Vertriebene, Flüchtlinge und Erstaufnahmeländer und die Fragen von Zuwanderung nach Europa komplementär und ressortkohärent behandelt. Er endet mit 15 zentralen Empfehlungen, um in der 20. Legislaturperiode die notwendigen Weichen für die Minderung der Ursachen von Flucht und irregulärer Migration zu stellen. Dazu gehören eine höhere Strategiefähigkeit der Bundesregierung im Bereich Krisenprävention und Konfliktbewältigung, prioritäre Maßnahmen der Entwicklungspolitik beispielsweise zum Ausbau sozialer Sicherung, massiver Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel in ärmeren Weltregionen, die verlässliche Unterstützung von Erstaufnahmeländern und ein Ausbau des Resettlement-Angebots sowie substanzielle Migrationspartnerschaften mit Herkunftsländern, die Angebote für Arbeitsmigration mit realistischen Vereinbarungen für die Rückkehr ausreisepflichtiger Personen verbinden können.

In ihrer am 3. November 2021 im Bundeskabinett beschlossenen Stellungnahme würdigt die Bundesregierung den fundierten Beitrag der Kommission zu einer Versachlichung des öffentlichen Diskurses. Die Bundesregierung schließt sich der Analyse der Fachkommission an, dass Frieden, menschliche Sicherheit und nachhaltige Entwicklungsperspektiven in Herkunftsländern Voraussetzungen für Perspektiven vor Ort und damit die Minderung der Ursachen von Flucht und irregulärer Migration sind. Sie begrüßt zudem den ausdrücklichen Impuls, den die Fachkommission für die Unterstützung besonders belasteter Aufnahmeländer gibt. Dazu werden die Umsetzungsmöglichkeiten, der Stellungnahme zufolge, in einem kontinuierlichen Prozess gemeinsam bzw. im Rahmen der jeweiligen Ressortzuständigkeit und unter Berücksichtigung der nach Haushaltslage zur Verfügung stehenden Mittel geprüft. Ferner muss die Rolle von Frauen, auch als Akteurinnen in der Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedenssicherung weiter gestärkt werden. Die Weiterentwicklung von Politik und Maßnahmen zu Minderung von Ursachen von Flucht und irregulärer Migration muss Deutschland in enger Abstimmung mit den anderen EU-Mitgliedstaaten und gemeinsam mit internationalen Partnern angehen.

³⁷ Vgl. Deutscher Bundestag 2020f.

³⁸ Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe und zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sowie weiterer Gesetze vom 9. Dezember 2020, BGBl. Teil I Nr. 61, 2855.

5 Humanitäre Aufnahme

Aufnahmen aus griechischen Aufnahmeeinrichtungen

Auf deutscher und europäischer Ebene kam es 2020 – wie bereits im Jahr 2019 – zu intensiven Debatten bezüglich des Umgangs mit Geflüchteten auf den griechischen Inseln und einer möglichen Verteilung auf die EU-Mitgliedstaaten. Anfang März 2020 einigte sich die Bundesregierung mit einer „Koalition der Willigen“ aus anderen EU-Staaten darüber, geflüchtete Minderjährige aus Griechenland zu übernehmen, und sagte die Übernahme von 243 behandlungsbedürftige Kindern einschließlich ihrer Kernfamilien und 53 unbegleiteten Minderjährigen zu.³⁹ Es handelt sich dabei um Kinder, die entweder wegen einer schweren Erkrankung dringend behandlungsbedürftig oder aber unbegleitet und jünger als 14 Jahre alt sind, die meisten davon Mädchen. Auslöser weiterer kontroverser Debatten hierzu war der Brand in der Aufnahmeeinrichtung Moria auf der griechischen Insel Lesbos im September 2020. Vor diesem Hintergrund erklärte sich die Bundesregierung zur Übernahme von weiteren 150 unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden bereit. Sie beschloss zudem die Aufnahme von 1.553 anerkannt schutzberechtigten Personen im Familienverbund von den griechischen Inseln im Rahmen einer europäischen Lösung. Zwischen April 2020 und April 2021 kamen im Rahmen dieser Maßnahmen aus Griechenland insgesamt 2.765 Personen nach Deutschland⁴⁰, zwischenzeitlich ist ihre Anzahl auf 2.812 angewachsen.

Resettlement/humanitäre Aufnahme

Resettlement stellt ein international anerkanntes flüchtlingspolitisches Instrument zur Neuansiedlung von durch das Hohe Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) anerkannten, besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen in einem anderen Staat als dem Erstaufnahmestaat dar. Ziel ist es, eine dauerhafte Lösung und Perspektive für geflüchtete Menschen zu schaffen, die langfristig weder eine Aussicht auf Rückkehr in ihr Herkunftsland noch auf Integration im Erstaufnahmestaat haben. Das BMI kann im Rahmen der Neuansiedlung von Schutzsuchenden im Benehmen mit den obersten Landesbehörden anordnen, dass das BAMF bestimmten, für eine Neuansiedlung ausgewählten Schutzsuchenden (Resettlement-Flüchtlinge) eine Aufnahmezusage erteilt.

Am EU-Resettlement-Programm hatte Deutschland bereits 2016 und 2017 teilgenommen. In diesem Bereich und bei den humanitären Aufnahmen verstetigte Deutschland sein Engagement weiter und erhöhte die zur Verfügung gestellten Plätze signifikant. Für die Jahre 2018 und 2019 wurde die Aufnahme von bis zu 10.200 und für das Jahr 2020 von bis zu 5.500 schutzwürdigen Personen zugesagt. Von 2017 bis Ende Mai 2021 kamen rund 11.000 Schutzbedürftige im Rahmen humanitärer Programme nach Deutschland. 2020 waren solche Aufnahmen durch die pandemiebedingten Beschränkungen allerdings nur sehr beschränkt möglich.

Von den für 2020 zugesagten 5.500 Resettlement-Plätzen sollen bis zu 1.900 auf Personen aus den Erstaufnahmeländern Ägypten, Jordanien, Kenia, Libanon und Niger entfallen, 3.000 auf Plätze im Rahmen des humanitären Aufnahmeprogramms zur Aufnahme von syrischen und staatenlosen Geflüchteten aus der Türkei, bis zu 400 Plätze auf das staatlich-zivilgesellschaftliche Aufnahmeprogramm

³⁹ Die Rechtsgrundlage dieser Aufnahmen bildet Art. 17 (2) EU 604/2013 der Dublin-III-Verordnung. Danach kann ein Mitgliedstaat insbesondere aus humanitären Gründen oder in Härtefällen von den Zuständigkeitskriterien abweichen, um Familienangehörige, Verwandte oder Personen jeder anderen verwandtschaftlichen Beziehung zusammenzuführen und einen bei ihm oder einem anderen Mitgliedstaat gestellten Antrag auf internationalen Schutz zu prüfen, auch wenn er für eine solche Prüfung nach den in dieser Verordnung festgelegten verbindlichen Zuständigkeitskriterien nicht zuständig ist.

⁴⁰ Vgl. BMI 2021b.

„Neustart im Team – NesT“ sowie bis zu 200 Plätze auf ein Aufnahmeprogramm des Landes Schleswig-Holstein.⁴¹ Aufgrund der pandemiebedingten weltweiten Einschränkungen der Reisemöglichkeiten konnten im Rahmen der Verfahren für das Jahr 2020 jedoch nur 1.178 Personen tatsächlich nach Deutschland einreisen, sodass noch rund 4.300 Aufnahmeplätze aus dem Jahr 2020 zur Verfügung stehen. Diese ausstehenden Aufnahmen sollen bis Ende 2021 umgesetzt werden. Darüber hinaus sagte die Bundesregierung der Europäischen Kommission für das Jahr 2021 weitere 2.500 Plätze für Resettlement, das Humanitäre Aufnahmeprogramm Türkei sowie Landesaufnahmeprogramme zu. Diese Aufnahmen sollen aus den Erstaufnahmestaaten Ägypten, Jordanien, Kenia, Libanon, Niger und der Türkei erfolgen und betreffen insbesondere syrische, irakische, sudanesisch, südsudanesisch, somalische, jemenitische und eritreische Staatsangehörige.

Neustart im Team – NesT

Ergänzend zu den bisherigen humanitären Aufnahmeprogrammen hat das BMI gemeinsam mit dem BAMF, der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (IntB) sowie zivilgesellschaftlichen Organisationen im Mai 2019 das Pilotprogramm „Neustart im Team – NesT“ ins Leben gerufen.⁴² Über dieses staatlich-gesellschaftliche Programm können zusätzlich insgesamt 500 besonders schutzbedürftige Personen während der Dauer der Pilotphase aufgenommen werden. Eine Aufnahme im Rahmen von NesT ist unter anderem daran gebunden, dass es sich um Resettlement-Flüchtlinge handeln muss, d. h., UNHCR stellt vorab die Flüchtlingseigenschaft und einen Resettlement-Bedarf fest. Das BAMF ist für die Auswahl der Flüchtlinge, das sogenannte „Matching“ der Flüchtlinge mit den Mentoringgruppen sowie die Einreiseorganisation in Deutschland zuständig.

Unter dem Motto „Verantwortung teilen – Flüchtlinge schützen und begleiten“ zielt das Programm darauf ab, die deutsche Zivilgesellschaft stärker in die Aufnahme von Resettlement-Flüchtlingen einzubinden und die gegenseitige Akzeptanz und Integration zu erleichtern. Mentoringgruppen, die aus mindestens 5 Personen bestehen, unterstützen die aufgenommenen Personen in der Anfangszeit finanziell und ideell. Sie suchen eine geeignete Wohnung und übernehmen für 2 Jahre die Netto-Kaltniete, die vorab auf ein gesondertes Konto einzuzahlen ist. Außerdem unterstützt die Mentoringgruppe die Schutzbedürftigen 1 Jahr lang ideell, insbesondere bei Behördengängen, bei der Suche nach einer Schule, einem Ausbildungsplatz oder einer Arbeitsstelle. Bis einschließlich dem 23. November 2021 wurden insgesamt 91 Resettlement-Flüchtlinge über das Pilotprogramm NesT in Deutschland aufgenommen.

6 Erwerbsmigration

Fachkräfteeinwanderungsgesetz

Das FEG, welches im Rahmen der Fachkräftestrategie der Bundesregierung am 7. Juni 2019 vom Deutschen Bundestag verabschiedet wurde, ist wie geplant zum 1. März 2020 in Kraft getreten.⁴³ Eine der zentralen Änderungen durch das Gesetz stellt die Abschaffung der Vorrangprüfung für Fachkräfte⁴⁴ dar. Bei der Prüfung der Voraussetzungen für die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit (BA) – was neben der

⁴¹ Vgl. BMI 2020e.

⁴² Vgl. BMI 2020e.

⁴³ Vgl. auch ausführlich Kapitel 3.2 „Erwerbsmigration“.

⁴⁴ Fachkräfte sind hiernach ausländische Staatsangehörige, die entweder eine inländische qualifizierte Berufsausbildung oder eine mit einer inländischen qualifizierten Berufsausbildung gleichwertige ausländische Berufsqualifikation besitzen (Fachkraft mit Berufsausbildung) oder einen deutschen, anerkannten ausländischen oder einen einem deutschen Hochschulabschluss vergleichbaren ausländischen Hochschulabschluss besitzen (Fachkraft mit akademischer Ausbildung).

Anerkennung des Abschlusses für diesen Teil der Erwerbsmigration nach wie vor grundsätzlich eine notwendige Voraussetzung für die Erwerbsmigration aus Drittstaaten darstellt – ist somit keine Überprüfung mehr notwendig, ob die jeweilige Stelle nicht auch durch Deutsche oder andere gleichgestellte Personen, wozu insbesondere EU-Staatsangehörige gehören, besetzt werden könnte. Diese Vorrangprüfung kann jedoch per Verordnung wiedereingeführt werden. Auch gilt sie weiterhin u. a. für die Aufnahme einer betrieblichen Berufsausbildung. Gleichzeitig entfällt mit dem Gesetz die Einschränkung auf Mangelberufe bei der Einwanderung nicht-akademischer Fachkräfte.⁴⁵ Personen ab 45 Jahren müssen jedoch zusätzlich ein Mindestgehalt⁴⁶ oder eine ausreichende Altersvorsorge vorweisen. Spezialistinnen und Spezialisten innerhalb der IT-Branche haben die Möglichkeit, ohne (formale) Berufsqualifikation bei einer Berufserfahrung von mindestens 3 Jahren in den letzten 7 Jahren, dem Nachweis eines Arbeitsvertrags mit einem Mindestgehalt⁴⁷ sowie ausreichenden Deutschkenntnissen (Niveau B1) einzuwandern.

Zusätzlich zu diesen Erleichterungen für die Einwanderung im Rahmen einer bereits feststehenden Erwerbstätigkeit wird Personen mit einer anerkannten qualifizierten Berufsausbildung auch die Möglichkeit gegeben, für einen Zeitraum von bis zu 6 Monaten zur Arbeitsplatzsuche nach Deutschland einzureisen. Zuvor war dies lediglich für Hochschulabsolventinnen und Hochschulabsolventen möglich. Voraussetzungen hierfür sind der angestrebten Tätigkeit entsprechende deutsche Sprachkenntnisse (i. d. R. Niveau B1) und eine eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts, da kein Anspruch auf Sozialleistungen besteht und die Aufenthaltserlaubnis nur zur Ausübung von der Qualifikation entsprechenden Probebeschäftigungen bis zu 10 Stunden je Woche berechtigt.

Mit dem beschleunigten Fachkräfteverfahren, welches Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in Deutschland mit einer Vollmacht der ausländischen Fachkraft bei der zuständigen Ausländerbehörde gegen eine Gebühr von 411 Euro einleiten können, soll die Migration von Fachkräften zusätzlich vorangetrieben werden. Die Ausländerbehörde hat zunächst die Aufgabe, den Arbeitgebenden zu den Einreisevoraussetzungen, zum Verfahren und den notwendigen Unterlagen zu beraten. Soweit erforderlich und durch den Arbeitgebenden bevollmächtigt, muss die Ausländerbehörde das Verfahren zur Feststellung der Gleichwertigkeit der im Ausland erworbenen Berufsqualifikation einleiten. Hier und in den weiteren Verfahren gelten verkürzte Fristen, u. a. bei der abschließenden Visumantragstellung. Diese Verfahren werden in einigen Bundesländern von den zentralen Ausländerbehörden bearbeitet.⁴⁸

Veränderungen im Rahmen der Bildungsmigration betreffen z. B. den Nachweis studiengangspezifischer Sprachkenntnisse anstatt eines einheitlich erforderlichen deutschen Sprachniveaus für alle Aufenthalte zu Studienzwecken, eine Vereinheitlichung bzw. Erweiterung der Wechselmöglichkeiten von Titeln der Bildungsmigration zu anderen Aufenthaltstiteln sowie eine Erleichterung des Aufenthalts zur Anerkennung einer bereits bestehenden ausländischen Berufsqualifikation.

Des Weiteren ist es seit Inkrafttreten des FEG auch möglich, ohne vorherige berufliche Qualifikation zur Ausbildungsplatzsuche nach Deutschland einzureisen. Dies ist mit einer Reihe von Voraussetzungen verbunden, z. B. hinsichtlich des Alters, der Lebensunterhaltssicherung, vorhandener Sprachkenntnisse oder des Schulabschlusses.

⁴⁵ Siehe dazu auch: Graf/Heß (2020).

⁴⁶ 55 % der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung (§ 18 Abs. 2 Nr. 5 AufenthG), das entsprach im Jahr 2020 45.540 Euro.

⁴⁷ 60 % der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung (§ 6 BeschV), das entsprach im Jahr 2020 49.680 Euro.

⁴⁸ Mit Stand Ende Juni 2021 existierten in Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein zentrale Stellen für die Durchführung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens.

Im Zuge der Einführung des FEG wurde außerdem die Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung (ZSBA) eingerichtet, die im Februar 2020 ihre Arbeit aufnahm und ihren Sitz bei der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit in Bonn hat. Sie wird für eine erste Phase von 4 Jahren vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) finanziert. Die ZSBA ist zentraler Ansprechpartner für ausländische Fachkräfte, die im Ausland leben und ihren Berufsabschluss in Deutschland anerkennen lassen wollen. Sie berät zum kompletten Verlauf des Anerkennungsverfahrens und begleitet die Fachkräfte durch die Verfahren bis zur Einreise, prüft beispielsweise Anträge auf ihre Vollständigkeit. Sie ist jedoch keine zuständige Stelle, die Entscheidungen über Anträge trifft.

Am 14. Mai 2020 beschloss der Deutsche Bundestag außerdem die Gründung des Bundesamtes für Auswärtige Angelegenheiten (BfAA) im Geschäftsbereich des Auswärtigen Amtes. Dieses hat zum 1. Januar 2021 seine Arbeit mit Dienstsitz in Brandenburg an der Havel sowie weiteren Standorten in Berlin und Bonn aufgenommen. Zu den Hauptaufgaben des BfAA zählt neben allgemeinen Verwaltungstätigkeiten sowie der Verwaltung von Fördermitteln vor allem die Unterstützung der Auslandsvertretungen bei der Bearbeitung von Visaverfahren, insbesondere von Fachkräften, Auszubildenden und Studierenden. Auf diese Weise sollen die Visavergabeverfahren zentralisiert und beschleunigt sowie die Digitalisierung der Visaverfahren vorangetrieben werden.

Westbalkanregelung

2020 wurde die sogenannte Westbalkanregelung (§ 26 Abs. 2 BeschV) verlängert, nach der Drittstaatsangehörige aus den Westbalkanstaaten⁴⁹ zur Ausübung jeder Beschäftigung nach Deutschland zuwandern können. Es gilt jedoch weiterhin die Vorrangprüfung. Die Anzahl der diesbezüglich notwendigen Zustimmungen der BA wurde auf jährlich 25.000 begrenzt. Nachdem der Bundesrat am 9. Oktober 2020 der Sechsten Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung zugestimmt hatte, trat die verlängerte Regelung am 1. Januar 2021 in Kraft und gilt bis Ende 2023. Eine der Verlängerung vorausgegangene Evaluierung durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zog insgesamt eine positive Bilanz: Das Ziel des Gesetzgebers, die Erwerbsmigration aus den Westbalkanstaaten zu erleichtern und zugleich eine gelungene Arbeitsmarktintegration sicherzustellen, sei erreicht worden.⁵⁰

Saisonarbeitskräfte: Globalzustimmung der BA und bilaterale Vermittlungsabsprachen

Bis zu den umfassenden Einreisebeschränkungen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie am 25. März 2020⁵¹ reisten ca. 20.000 Saisonarbeitskräfte aus anderen EU-Mitgliedstaaten nach Deutschland ein, während der Bedarf bis Ende Mai 2020 auf ca. 100.000 Arbeitskräfte geschätzt wurde. Um dem vermuteten kurzfristigen Arbeitskräftemangel in der Landwirtschaft entgegenzutreten, wurde Saisonarbeitskräften aus dem Ausland von April bis Mitte Juni 2020 unter strengen Voraussetzungen eine Einreise per Flugzeug ermöglicht. Das Kontingent betrug 80.000. Zusätzlich erließ die Zentrale der BA am 2. April 2020 eine sogenannte Globalzustimmung: Sie erteilte damit pauschal eine Zustimmung zur Tätigkeit als Saisonarbeitskraft für bestimmte Gruppen, die sich bereits in Deutschland aufhielten, wenn diese als Helferinnen bzw. Helfer in der Landwirtschaft im Zeitraum vom 1. April 2020 bis längstens 31. Oktober 2020 eingesetzt wurden.⁵² Dies betraf Ausländerinnen und Ausländer mit einem Aufenthaltstitel, nach dem die Ausübung einer Beschäftigung verboten oder beschränkt ist, Personen mit einer Aufenthaltsgestattung und Personen mit einer Duldung. Die Regelung galt zudem für Personen aus

⁴⁹ Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien.

⁵⁰ Vgl. Brücker et al. 2020.

⁵¹ Vgl. BMI 2020b.

⁵² Vgl. BMEL 2020b.

Drittstaaten, die für bis zu 90 Tage visumsfrei eingereist sind und eine Beschäftigung ausüben oder ausgeübt haben und nun etwa wegen der Schließung von Hotels und Restaurants beschäftigungslos waren und auch nicht ausreisen konnten.⁵³

Darüber hinaus kann die BA im Rahmen der Beschäftigungsverordnung Vermittlungsabsprachen zur saisonabhängigen Beschäftigung von Personen aus Drittstaaten abschließen. Eine erste Vermittlungsabsprache wurde mit Georgien Anfang 2020 getroffen; sie ist auf den landwirtschaftlichen Bereich und einen Zeitraum von 90 Tagen innerhalb von 180 Tagen beschränkt. Zudem musste die tatsächliche Vermittlung von georgischen Saisonarbeitskräften, die als Pilotverfahren ab Mai 2020 geplant war, aufgrund des Ausbruchs von COVID-19 und den damit einhergehenden Einreisebeschränkungen verschoben werden.⁵⁴ Neben dem Projektstart mit Georgien im Frühjahr 2021 konnte zum 1. Juli 2021 auch eine Vermittlungsabsprache mit der Republik Moldau abgeschlossen werden. Start ist hier für das Jahr 2022 vorgesehen. Aktuell laufen noch Verhandlungen mit der Ukraine⁵⁵.

7 Integration

Aufgrund der COVID-19-Pandemie und der gegen die Ausbreitung des Virus gerichteten Maßnahmen waren im Jahr 2020 im Integrationsbereich die Angebote des Gesamtprogramms Sprache zeitweise nur unter erschwerten Lehr- und Lernbedingungen erreichbar. Auf Bundesebene wurden die Träger finanziell unterstützt, insbesondere durch das Sozialdienstleister-Einsatzgesetz, wenn eine Kursdurchführung nicht möglich war, oder durch eine Pandemiezulage, um die Kursdurchführung trotz Mehraufwendungen zu ermöglichen. Dadurch konnten zahlreiche Flexibilisierungen im Hinblick auf die Lehrformate eingeführt und die Digitalisierung von Kursen maßgeblich gefördert werden (u. a. virtuelles Klassenzimmer)⁵⁶.

Integrationskurse

Die Integrationskurse stellen ein zentrales Integrationsinstrument des Bundes in Deutschland dar. Von 2005 bis Ende 2020 haben insgesamt mehr als 2,4 Millionen Menschen einen Integrationskurs begonnen.⁵⁷ Zum Stichtag 31. Dezember 2020 waren mehr als 1.500 private und öffentliche Träger vom BAMF für die Durchführung zugelassen.⁵⁸

In 2020 begannen 105.964 Personen einen Integrationskurs, von denen etwas mehr als die Hälfte zur Teilnahme verpflichtet war. Dies sind rund 40 % weniger neue Kursteilnehmende als im Vorjahr; die Zahlen sind seit dem Höchststand im Jahr 2016 mit über 339.000 Personen kontinuierlich rückläufig. Der Rückgang 2020 ist jedoch in hohem Maße als pandemiebedingt einzustufen. Der Frauenanteil an den neuen Teilnehmenden lag 2020 bei 58,9 %. Syrische Staatsangehörige stellten weiterhin die größte Gruppe der neuen Teilnehmenden, vor Menschen aus Rumänien, der Türkei, Afghanistan und Bulgarien. EU-Staatsangehörige haben keinen Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs. Das BAMF kann diese jedoch unter bestimmten Voraussetzungen (z. B. noch freie Kursplätze) auf Antrag zulassen.

Beim Abschlusstest des Integrationskurses „Deutsch-Test für Zuwanderer“ (DTZ) sank 2020 der Anteil der Teilnehmenden, die einen allgemeinen Integrationskurs besuchten und das Sprachniveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER) erreichten, geringfügig auf 62,5 % (Vorjahr

⁵³ Vgl. BMEL 2020a.

⁵⁴ Vgl. Lechner 2020.

⁵⁵ Vgl. Initiative Faire Landarbeit 2021.

⁵⁶ Vgl. Kay et al. 2021.

⁵⁷ Vgl. BAMF 2021a.

⁵⁸ Vgl. BAMF 2021a.

63,1 %)⁵⁹. Bei langfristiger Betrachtung erweist sich dieser Anteil als stabil. Im allgemeinen Integrationskurs, der von rund drei Viertel der Teilnehmenden besucht wird, liegt der Anteil derjenigen, die entweder B1 GER oder das darunterliegende Niveau A2 GER erreichen, unverändert bei über 90 %. Lediglich im Alphabetisierungskurs ist weiterhin ein Rückgang der B1-Quote zu verzeichnen. Allerdings liegt hier das im Curriculum vorgesehene Lernziel bei A2 GER, das von insgesamt mehr als der Hälfte der Teilnehmenden erreicht (36,9 %, im Vorjahr: 39,0 %) oder übertroffen wird (13,4 %; Vorjahr 13,7 %). Für die Durchführung der Integrationskurse wurden im Jahr 2020 ca. 580 Millionen Euro aus dem Bundeshaushalt verausgabt.

Berufssprachkurse

Wesentlich für die erfolgreiche und nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt sind über das Niveau B1 des GER speziell auf die Arbeitswelt ausgerichtete Deutschkenntnisse. Für Personen, die den Integrationskurs nicht erfolgreich besucht haben, gibt es ein spezielles Kursangebot unterhalb des Sprechniveaus B1. Ferner werden auch fachspezifische Kurse für einzelne Berufsgruppen sowie Kurse im Rahmen der Verfahren der Berufsankennung angeboten. Seit Januar 2020 werden außerdem im Rahmen eines Pilotprojektes Kurse für Auszubildende, die Deutsch als Zweit- oder Fremdsprache sprechen, durchgeführt.⁶⁰ Der Besuch von Berufssprachkursen ist für alle ausländischen Staatsangehörigen wie auch Deutsche mit Migrationshintergrund unter den Voraussetzungen des § 4 DeuFöV (Verordnung über die berufsbezogene Deutschsprachförderung) möglich und in der Regel kostenlos. Die berufsbezogene Deutschsprachförderung bildet gemeinsam mit den Integrationskursen die zentralen Bausteine des „Gesamtprogramms Sprache“. Für die Berufssprachkurse liegen die Koordination und die Steuerung ebenfalls beim BAMF.

Die Kurse wurden seit 2016 in Zusammenarbeit mit dem BMAS aufgebaut und 2019 von rund 1.200 privaten und öffentlichen Trägern durchgeführt.⁶¹ Im Jahr 2020 erfolgten 113.202 Kurseintritte mit einem Frauenanteil von 53 %. Der bisherige Aufwärtstrend bei den Kurseintritten und der im Jahr 2019 mit 180.989 Kurseintritten erreichte Höchststand wurde pandemiebedingt gestoppt. Dennoch waren im Jahr 2020 0,4 % aller Kurseintritte einem Spezialkurs zum Zweck der Anerkennung für Gesundheitsfachberufe zuzurechnen. So sind die Spezialberufssprachkurse zur Anerkennung für Gesundheitsfachberufe die einzige Kursart, bei der die Teilnahmen trotz im Jahr 2020 insgesamt deutlich niedrigerer Zahlen gestiegen sind. Die wichtigsten Staatsangehörigkeiten – Syrien, Irak und Afghanistan - blieben gegenüber dem Vorjahr unverändert, wobei der Anteil der syrischen Staatsangehörigen zwischen 2019 und 2020 von 39 % auf 30 % deutlich zurückging. Im Jahr 2020 betrug das Budget für die Berufssprachkurse 365 Millionen Euro. Insgesamt haben seit ihrer Einführung deutschlandweit mehr als 440.000 Menschen mit Migrationshintergrund das Angebot der berufsbezogenen Sprachförderung genutzt. Sie nahmen an insgesamt über 37.000 bis September 2021 begonnenen Berufssprachkursen teil.

Fachkommission zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit

Die am 30. Januar 2019 durch die Bundesregierung ins Leben gerufene Fachkommission zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit trat am 20. Februar 2019 zu ihrer konstituierenden Sitzung zusammen. Bestehend aus 25 Mitgliedern aus Wissenschaft und Praxis, die gemeinsam von der IntB, BMAS und BMI vorgeschlagen wurden, sollte die Kommission wirtschaftliche, arbeitsmarktpolitische, gesellschaftliche und demografische Rahmenbedingungen für die Integration beschreiben und kurz- bis mittelfristige Empfehlungen abgeben.

⁵⁹ Vgl. BAMF 2021d.

⁶⁰ Vgl. BAMF 2021e.

⁶¹ Vgl. BAMF 2021f.

Der Kommissionsbericht wurde am 20. Januar 2021 veröffentlicht (Fachkommission Integrationsfähigkeit 2021). Er beinhaltet neben einem ausführlichen Rückblick auf das Migrations- und Integrationsgeschehen der vergangenen Jahrzehnte sowie einem Ausblick auf absehbare Zukunftstrends eine Auseinandersetzung mit den zentralen Konflikt- und Politikfeldern der deutschen Einwanderungsgesellschaft. Zahlreiche Empfehlungen beschäftigen sich u. a. mit dem Inhalt eines neuen Verständnisses von Integration, aber auch mit sehr konkreten Aspekten wie einer vorgeschlagenen Veränderung des statistischen Konzeptes „Migrationshintergrund“.

Nationaler Aktionsplan Integration (NAP-I)

2018 wurde im Rahmen des 10. Integrationsgipfels der Startschuss zur Fort- und Weiterentwicklung des NAP-I in den Jahren 2018 bis 2021 unter Gesamtkoordination der IntB gegeben. Der Aktionsplan steht unter dem Motto „Ein Land. Viele Chancen“. Der Grundsatz von „Fordern und Fördern“ bleibt dabei erhalten, zusätzlich orientiert sich der NAP-I an einem zeitlich gestaffelten Modell, das die Integrationsbedarfe in unterschiedlichen Phasen der Zuwanderung und des Zusammenlebens thematisiert: Vor der Zuwanderung (Phase I), Erstintegration (Phase II), Eingliederung (Phase III), Zusammenwachsen (Phase IV) und Zusammenhalt (Phase V). Zugeordnet waren diesen Phasen insgesamt 24 Themenforen, in denen sich unter Federführung verschiedener Bundesressorts Vertreterinnen und Vertreter aus Wissenschaft und Praxis (Länder, Kommunen, Zivilgesellschaft, Migrant*innenorganisationen) mit verschiedenen Integrationsbereichen beschäftigten und bis Anfang 2021 entsprechende Berichte und Kernvorhaben erarbeiteten. Hierbei wurden über 100 Maßnahmen beschlossen.⁶² Mit dem 13. Integrationsgipfel am 9. März 2021 fanden die Arbeiten zum NAP-I ihren Abschluss; im Jahr 2020 fanden zuvor noch der 11. und der 12. Integrationsgipfel statt, deren Schwerpunkte auf den Themen Rassismus und Integration digital lagen.⁶³

8 Bekämpfung von Rassismus und Rechtsextremismus

Nachdem bereits das vergangene Berichtsjahr von erschütternden rechtsextremistischen und antisemitischen Gewalttaten — dem Mord an dem Kasseler Regierungspräsidenten Dr. Walter Lübcke im Juni 2019 und dem Anschlag auf die Synagoge in Halle im Oktober 2019 — gekennzeichnet war, ereignete sich im Februar 2020 ein weiterer rassistisch motivierter rechtsterroristischer Anschlag in Hanau, bei dem ein Mann gezielt 9 Personen mit Migrationshintergrund erschoss und 6 weitere verletzte. Das Bundesamt für Verfassungsschutz registrierte seit 2018 insgesamt eine Zunahme an rassistischen und antisemitischen Gewalttaten mit rechtsextremistischem Hintergrund. Die Fallzahlen der Politisch Motivierten Kriminalität (PMK) nahmen stark zu und erreichten einen neuen Höchststand.⁶⁴ Dies trifft auch auf die Straftaten im Phänomenbereich PMK -rechts- zu. Im Themenfeld Hasskriminalität wurde der dritthöchste Stand an Straftaten seit Beginn der Erhebung im Jahr 2001 registriert. In Reaktion auf die rechtsterroristischen Anschläge beschloss die Bundesregierung verschiedene Maßnahmen.

Maßnahmenpaket der Bundesregierung zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität vom 30. Oktober 2019

So wurde bereits Ende Oktober 2019, unmittelbar nach dem Anschlag in Halle, ein „Maßnahmenpaket zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität“ beschlossen. Dieses sah u. a., Gesetzesänderungen im Strafgesetzbuch (StGB), im Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) und im Melderecht, Verschärfungen im Waffen- und Sprengstoffrecht, eine Ausweitung der Präventionsarbeit

⁶² Siehe <https://www.integrationsbeauftragte.de/resource/blob/1864536/1877730/c19f20b92c97c122bb708e7676451450/napi-massnahmen-download-data.pdf?download=1> (4. August 2021).

⁶³ Siehe <https://www.nationaler-aktionsplan-integration.de/napi-de> (4. August 2021) sowie Bundesregierung (2020a).

⁶⁴ Vgl. BMI/BKA 2021.

sowie die Stärkung der Ressourcen in den Sicherheitsbehörden des Bundes vor. Mit dem Gesetz zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität⁶⁵, mit dem insbesondere auf zunehmende Hetze, Beleidigungen und Bedrohungen auch gegen Amts- und Mandatsträgerinnen und -träger sowie Engagierte, die sich in sozialen Netzwerken und bei Veranstaltungen zeigen, reagiert werden soll, konnte die Umsetzung des Maßnahmenpakets weitgehend abgeschlossen werden. Das Gesetz trat (mit Ausnahme der ab Februar 2022 geltenden Verpflichtung sozialer Netzwerke, bestimmte strafbare Inhalte zu melden) im April 2021 in Kraft und sieht u. a. folgende Rechtsänderungen vor:

- Verpflichtung großer sozialer Netzwerke nach dem Netzdurchsetzungsgesetz, Morddrohungen, volksverhetzende Äußerungen und bestimmte andere strafbare Inhalte nicht nur zu löschen oder zu sperren, sondern dem BKA als Zentralstelle zum Zweck der Ermöglichung der Strafverfolgung zu melden
- Sanktionierung von Anbietern sozialer Netzwerke mit einem Bußgeld, sofern kein ausreichendes Meldesystem eingerichtet wird
- Erweiterung der Straftatbestände der Bedrohung, der Störung des öffentlichen Friedens durch Androhung von Straftaten und der Belohnung und Billigung von Straftaten. vor Gewalt und Drohungen
- Höhere Strafantrohung für öffentlich, in einer Versammlung oder durch Verbreiten von Inhalten getätigte Beleidigungen. Klarstellung, dass der besondere Schutz von im öffentlichen Leben des Volkes stehender Personen vor Beleidigung, übler Nachrede und Verleumdung bis hin zur kommunalen Ebene reicht. Besserer Schutz von Personen, die im ärztlichen Notdienst oder in einer Notaufnahme Hilfe leisten, vor Gewalt und Drohungen
- Ausdrückliche Ergänzung des Katalogs der Strafzumessungsgründe in § 46 Abs. 2 StGB um antisemitische Beweggründe
- Erleichterung der Eintragung von Auskunftssperren im Melderegister zum Schutz von Personen, die aufgrund ihrer beruflichen oder ehrenamtlichen Tätigkeit in verstärktem Maße Anfeindungen oder sonstigen Angriffen ausgesetzt sind

Kabinettsausschuss zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus

Im März 2020 wurde außerdem ein Kabinettsausschuss zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus eingesetzt, der auf der Ebene höchster politischer Verantwortung Maßnahmen zur effektiven Bekämpfung von Rechtsextremismus, Rassismus, Antisemitismus und weiteren Phänomenen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit in Deutschland erarbeiten und weiterentwickeln sollte.

Im Ergebnis hat der Kabinettsausschuss am 25. November 2020 nach breiter Beteiligung der Länder sowie von Vertreterinnen und Vertretern aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft und insbesondere Migrantenorganisationen einen Maßnahmenkatalog mit 89 konkreten Maßnahmen zur Bekämpfung von Rechtsextremismus, Rassismus, Antisemitismus und weiteren Formen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit vorgelegt, der am 2. Dezember 2020 im Kabinett verabschiedet wurde⁶⁶. Mit dem Maßnahmenkatalog sollen unter anderem Forschung und Prävention intensiviert und die Zusammenarbeit von Sicherheitsbehörden, Justiz, staatlichen und zivilgesellschaftlichen Trägern gestärkt werden.

Für die Umsetzung der Maßnahmen zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus stellt die Bundesregierung in den Jahren 2021 bis 2024 insgesamt mehr als 1 Milliarde Euro bereit, für das

⁶⁵ Gesetz zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität vom 30. März 2021, BGBl. I S. 441.

⁶⁶ Siehe <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1819984/4f1f9683cf3faddf90e27f09c692abed/2020-11-25-massnahmen-rechtsextremi-data.pdf?download=1>

Haushaltsjahr 2021 wurden zudem Verstärkungsmittel in Höhe von 150 Millionen Euro zur Verfügung gestellt. Über die Arbeitsweise des Kabinettsausschusses und den Stand der Umsetzung der jeweiligen Maßnahmen gibt der Abschlussbericht des Kabinettsausschusses vom 12. Mai 2021 detailliert Auskunft.⁶⁷

9 Rückkehr und Reintegration

Statistische Entwicklungen

Im Rückkehrbereich überstieg im Jahr 2020, wie bereits in den Vorjahren, die Anzahl der Abschiebungen die Anzahl der geförderten freiwilligen Ausreisen im Rahmen des REAG/GARP-Programms⁶⁸. So reisten 5.664 Personen mit REAG/GARP-Unterstützung aus, während 10.800 Abschiebungen vollzogen wurden.

Die Zahl der mit REAG/GARP-Unterstützung freiwillig ausreisenden Personen sinkt bereits seit dem Jahr 2017. Dies erklärt sich dadurch, dass seit 2017 auch die Zugangszahlen abnehmen. Die freiwillige Rückkehr ist zudem immer auch das Ergebnis individueller Entscheidungen. Hierfür spielen eine Vielzahl von Faktoren eine Rolle, z. B. Bindungen ans Herkunftsland, die Aufenthaltsperspektive und die aktuelle Situation im Herkunftsland. Im Jahr 2020 wurde die freiwillige Rückkehr zudem sehr stark durch die COVID-19-Pandemie beeinflusst; der Rückgang der geförderten Ausreisen über REAG/GARP gegenüber 2019 (13.053) betrug 56,6 %.

Von den 5.664 in 2020 mit REAG/GARP-Unterstützung ausgereisten Personen sind 3.257 Personen⁶⁹ zusätzlich über das Bundesprogramm „StarthilfePlus“⁷⁰ gefördert worden. Die meisten Personen, die im Rahmen von REAG/GARP freiwillig ausreisen, waren Personen mit irakischer, georgischer oder moldawischer Staatsangehörigkeit. Im Rahmen des Programms „URA“⁷¹ Kosovo wurden insgesamt 182 Personen registriert und erstberaten und insgesamt 275 Personen finanziell unterstützt. „URA“ Kosovo ist vor allem auch für rückgeführte Personen relevant: Es wurden 128 solcher Personen registriert und erstberaten und 212 Personen finanziell gefördert (Gesamtzahlen 2019: 490 Personen registriert und erstberaten; 855 Personen finanziell unterstützt).

Vorübergehende Erhöhung der finanziellen Unterstützung

Die Auswirkungen der weltweiten COVID-19-Pandemie betreffen auch den Bereich der freiwilligen Ausreise und der Reintegration, u. a. durch Einführung von Quarantänemaßnahmen und durch teilweise signifikante Steigerungen der Lebenshaltungskosten. Vor diesem Hintergrund sind die Förderprogramme zur freiwilligen Rückkehr und Reintegration temporär angepasst worden. So können über das REAG/GARP-Programm zusätzliche Kosten, z. B. COVID-19-Tests und Quarantänemaßnahmen, finanziert werden. Das Programm StarthilfePlus, welches REAG/GARP seit 2017 ergänzt, wurde um eine

⁶⁷ Siehe https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/sicherheit/abschlussbericht-kabinettsausschuss-rechtsextremismus.pdf?__blob=publicationFile&v=2

⁶⁸ Der Bund und die Länder bieten seit 1979 durch das *Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany* (REAG), ergänzt seit 1989 durch das *Government Assisted Repatriation Programme* (GARP), Unterstützung für die freiwillige Rückkehr oder gegebenenfalls Weiterwanderung. REAG/GARP wird in Kooperation mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) durchgeführt. Über das Programm können mittellose Rückkehrwillige, darunter viele vollziehbar ausreisepflichtige Personen, Reise-/Transportkosten, Reisebeihilfen und je nach Staatsangehörigkeit eine Starthilfe zur Reintegration erhalten.

⁶⁹ Es handelt sich hierbei um vorläufige Zahlen (bewilligte Fälle).

⁷⁰ Diese Förderungen sind in der Gesamtzahl der Förderungen durch das REAG/GARP-Programm inbegriffen, da die Förderung durch REAG eine Voraussetzung für die Unterstützung durch StarthilfePlus ist.

⁷¹ URA bedeutet in der albanischen Sprache „Brücke“. Informationen zum Programm unter <https://www.bamf.de/DE/Themen/Rueckkehr/ProjektKosovoURA/projektkosovoura-node.html> (08. September 2021).

zeitlich befristete Corona-Zusatzkomponente in Höhe von 1.000 Euro pro Person und 2.000 Euro pro Familie ergänzt. Darüber hinaus wurden die regulären Leistungen des Programms ebenfalls temporär erhöht. Die Corona-Zusatzkomponente und die Erhöhungen der regulären Leistungen sind aktuell befristet bis 31. Dezember 2021 (Stand September 2021). Die Art sowie der Umfang der StarthilfePlus-Unterstützung ist je nach Zielland und Familienstand unterschiedlich ausgestaltet: Voraussetzung für die Gewährung der Zusatzzahlungen war jeweils die proaktive Kontaktaufnahme mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) nach der Ankunft im Zielland. Mit möglichen Fristverlängerungen und flexiblen Umsetzungsmaßnahmen im Einzelfall sollte zudem Sorge dafür getragen werden, dass alle Unterstützungsleistungen gewährt werden können.⁷²

Im Rahmen des europäischen Rückkehr- und Reintegrationsprogramms „European Return and Reintegration Network“ (ERRIN) gewährte das BAMF den Rückkehrenden in die Zielländer des Programms⁷³ (mit Ausnahme von Armenien) einen einmaligen Zusatzbetrag von 200 Euro pro Einzelantragstellerin bzw. Einzelantragsteller und 500 Euro pro Familie zur Deckung der gestiegenen Lebenshaltungskosten (z. B. Wohnkosten, Lebensmittel) und kurzfristiger medizinischer Bedarfe (u. a. Mund-Nase-Schutz, Desinfektionsmittel, Medikamente und Hygieneartikel).⁷⁴

Die COVID-19-Pandemie hat neben einer massiven Gesundheitskrise auch in den Partnerländern des BMZ-Programms „Perspektive Heimat“ schwere Wirtschafts- und Arbeitsmarktkrisen verursacht bzw. verschärft. Dies betrifft auch die Personen, die im Rahmen des BMZ-Programms „Perspektive Heimat“ bereits in Beschäftigung gebracht oder bei der Existenzgründung unterstützt wurden. Um diese Zielgruppe im Programm abzusichern, Beratungs- und Reintegrationsangebote auf die neue, pandemiebedingte Situation und auf Einschränkungen in den Partnerländern anzupassen und sich auf den zusätzlichen Bedarf an Unterstützung im Falle eines Abflauens der Corona-Krise und der vermehrten Wiederaufnahme freiwilliger Rückkehr vorzubereiten, hat das BMZ insgesamt 10 Millionen Euro bereitgestellt.

Rückkehrberatung durch das BAMF

Trotz der pandemiebedingten Einschränkungen konnten die 6 Rückkehrberatungsstellen des BAMF in Mecklenburg-Vorpommern, im Saarland und in Sachsen das Beratungsangebot über das gesamte Jahr 2020 hinweg sicherstellen. Neben der Möglichkeit der virtuellen und telefonischen Beratung wurden 2020 auch sukzessive Hygiene- und Sicherheitskonzepte implementiert, die eine Präsenzberatung in den BAMF-Liegenschaften ermöglichten. Darüber hinaus fand 2020 über das Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr (ZUR) ein regelmäßiger Austausch auf nationaler Ebene sowie im Zuge der deutschen EU-Ratspräsidentschaft auch ein enger Austausch mit den europäischen Partnern zu Best Practices für Rückkehrberatung unter Pandemiebedingungen statt.

Ausbau der virtuellen Rückkehrberatung

Durch die COVID-19-Pandemie wurde die Kontaktaufnahme mit irregulär aufhältigen Personen zusätzlich erschwert. In vielen Rückkehrberatungsstellen konnten über eine längere Zeit hinweg keine persönlichen Beratungsgespräche stattfinden. In diesem Zusammenhang wurde das durch die IOM durchgeführte und vom BAMF finanzierte Pilotprojekt „ZIRF Counselling 2019 – Virtuelle Rückkehr- und

⁷² Vgl. BMI/BAMF/IOM 2021: 1.

⁷³ Ägypten, Algerien, Angola, Äthiopien, Afghanistan, Armenien, Bangladesch, Benin, Burkina Faso, Burundi, Côte d'Ivoire, Demokratische Republik Kongo, Gambia, Ghana, Guinea Conakry, Indien, Irak, Kamerun, Kasachstan, Kirgisistan, Mali, Marokko, Mongolei, Niger, Nigeria, Pakistan, Ruanda, Russische Föderation, Senegal, Sri Lanka, Tadschikistan, Togo, Tunesien, Ukraine, Vietnam.

⁷⁴ Vgl. BAMF/IOM 2021a.

Reintegrationsberatung“, welches bereits im Jahr 2019 durch BAMF und IOM ins Leben gerufen worden war, im Jahr 2020 noch stärker genutzt. Inhalt des Projekts ist die virtuelle Beratung der Zielgruppe durch Mitarbeitende der IOM in bisher insgesamt 19 Herkunftsländern.⁷⁵ In den Beratungsgesprächen werden interessierten Personen in ihrer Muttersprache Auskünfte über die Situation in den Herkunftsländern erteilt und detaillierte Erklärungen zu den von der Bundesregierung angebotenen Unterstützungsleistungen gegeben. Die Beratung erfolgt über verschiedene Kommunikationstechnologien (WhatsApp, Skype, Viber, Facebook) und Online-Messenger.⁷⁶

Ergänzend dazu bietet das BMZ-Programm „Perspektive Heimat“ Rückkehrinteressierten die Möglichkeit, bereits in Deutschland mit einem Reintegrationsexperten („Reintegrations-Scout“) oder virtuell mit den „Perspektive Heimat“ -Beratungszentren für Jobs, Migration und Reintegration zu Perspektiven für eine nachhaltige Reintegration im Herkunftsland zu sprechen.

Informationsportal „Returning from Germany“

Das Informationsportal „Returning from Germany“ (RfG) stellt umfassende Informationen zu freiwilliger Rückkehr und Reintegration in aktuell 10 Sprachen und in leicht verständlicher und zugänglicher Form zur Verfügung, um Rückkehrinteressierten eine informierte und selbstbestimmte Entscheidungsfindung zu ermöglichen. Auch Rückkehrberatende nutzen die Webseite als zentrales Informationsportal, um sich beispielsweise über Neuerungen im Bereich der freiwilligen Rückkehr und die Rückkehr- und Reintegrationsprogramme zu informieren. Die Webseite ermöglicht neben dem Abruf von allgemeinem Informationsmaterial eine Schwerpunktsuche nach Beratungsstellen, Förderprogrammen und Länderinformationen. Die für alle Zielgruppen geeignete Oberfläche ist benutzerfreundlich und für die Nutzung durch mobile Endgeräte ausgelegt. Seit der Initialisierung im Mai 2017 konnten bislang mehr als 1.760.000 Seitenaufrufe (Stand: September 2021) verzeichnet werden. „Returning from Germany“ enthält mehrsprachige Länderinformationen zu über 100 Herkunftsländern und gibt Auskunft über Standorte der deutschlandweit etwa 1.000 staatlichen und zivilgesellschaftlichen Beratungsstellen.

Maßnahmen zur freiwilligen Rückkehr und nachhaltiger Reintegration

Um Personen bei ihrer Rückkehr- und Reintegrationsvorbereitung in Deutschland zu unterstützen, finanziert das BMZ im Rahmen des Programmes „Perspektive Heimat“ seit 2017 pilothaft Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung und Existenzgründung.

Seit Herbst 2020 fördert das BMZ diejenigen Maßnahmen zur Vorbereitung einer nachhaltigen Reintegration, die sich während der Pilotphase besonders bewährt haben. Diese Maßnahmen qualifizieren Rückkehrinteressierte für den Arbeitsmarkt im Herkunftsland und unterstützen bei der Arbeitssuche. Pandemiebedingt haben die Kurse, auch diejenigen zur handwerklichen Qualifizierung, hybrid stattgefunden. Die hierbei gewonnenen Erfahrungen zu Vorteilen, aber auch Grenzen des digitalen Unterrichts berücksichtigen die Anbieter der Maßnahmen auch künftig. Im Gesamtjahreszeitraum 2020 haben 2.036 Personen an den Maßnahmen teilgenommen.

⁷⁵ Albanien, Algerien, Armenien, Äthiopien, Bangladesch, Bosnien und Herzegowina, Gambia, Georgien, Ghana, Guinea, Irak, Kosovo, Montenegro, Nigeria, Nordmazedonien, Pakistan, Russische Föderation, Serbien, Vietnam.

⁷⁶ Vgl. BAMF/IOM 2021b.

Im Sinne eines ressortgemeinsamen Vorgehens beim Thema Rückkehr und Reintegration fördert das BAMF seit 1. Oktober 2020 Rückkehrvorbereitende Maßnahmen (RkVM), die Ausreisepflichtige und Rückkehrinteressierte in Deutschland mittels Coachings, Workshops und Fortbildungen auf eine Existenzgründung im Zielland vorbereiten. Mit dieser umfassenden Qualifizierung im Bereich der Existenzgründung werden die unternehmerischen Kompetenzen der Teilnehmenden gestärkt und der berufliche Wiedereinstieg in den Zielländern unterstützt. Um die Nachhaltigkeit des Rückkehr- und Reintegrationsprozesses zu erhöhen, sehen die RkVM eine Anschlussfähigkeit an die Reintegrationsprogramme StarthilfePlus, ERRIN und Perspektive Heimat vor.

Aufgrund der pandemiebedingten Einschränkungen wurden die im Rahmen der RkVM angebotenen Trainingsmodule größtenteils virtuell und in Hybridformaten durchgeführt. Von Oktober bis Dezember 2020 haben 65 Personen an den RkVM teilgenommen bzw. die Maßnahme begonnen. Davon sind im Jahr 2020 34 Personen ausgereist. Die Förderung der RkVM durch das BAMF wird auch 2021 fortgesetzt.

Partnerschaft BAMF und Bosnien und Herzegowina: Aufbau eines Rückkehr- und Reintegrationsmanagements

Am 1. September 2020 startete das 24-monatige Projekt „Unterstützung der Aufnahme- und Integrationssysteme für bosnisch-herzegowinische Staatsangehörige, die im Rahmen von Rückübernahmeabkommen zurückkehren“, welches das BAMF gemeinsam mit dem bosnisch-herzegowinischen Ministerium für Menschenrechte und Flüchtlinge mit rund 1 Million Euro finanziert. Das Projekt ist das erste seiner Art in der Balkanregion und soll als Vorbild für die Einführung weiterer ähnlicher Projekte in der Region dienen. In Kooperation mit der vor Ort tätigen österreichischen Nichtregierungsorganisation „Hilfswerk International“ werden auf lokaler Ebene ressortübergreifende Unterstützungsteams, unter anderem mit Mitarbeitenden aus den kommunalen Gesundheitsbehörden und Arbeitsämtern, gebildet, die die Rückkehrenden beim Reintegrationsprozess durch Beratung und Begleitung unterstützen sollen.⁷⁷

Perspektive Heimat

Das BMZ-Programm „Perspektive Heimat“⁷⁸ soll Personen, die im Rahmen der freiwilligen Rückkehr aus Deutschland ausreisen, eine neue Startchance im Herkunftsland ermöglichen sowie die lokale Bevölkerung und Binnenvertriebene im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit unterstützen. Auch im Jahr 2020 wurden die Maßnahmen fortgeführt und weiterentwickelt. Seitdem das Programm im Jahr 2017 gestartet wurde, sind unter anderem folgende Erfolge zu verzeichnen:

- Es wurden insgesamt rund 1 Million individuelle Fördermaßnahmen durchgeführt, beispielsweise Beratungsgespräche, Trainings, Jobvermittlungen, (psycho-)soziale Hilfen, für die lokale Bevölkerung, Binnenvertriebene und Rückkehrende in den Partnerländern⁷⁹. Rund 85.000 dieser Maßnahmen kamen Rückkehrenden aus Deutschland zugute.
- Mehr als 32.000 kleine und mittelständische Unternehmen konnten gefördert werden, um Arbeitsplätze in den Partnerländern zu sichern bzw. zu schaffen. In mehr als 289.000 Fällen, davon

⁷⁷ Vgl. BAMF 2020.

⁷⁸ Vgl. <https://www.startfinder.de/de>.

⁷⁹ Afghanistan, Ägypten, Albanien, Gambia, Ghana, Irak, Kosovo, Marokko, Nigeria, Pakistan, Senegal, Serbien und Tunesien.

mehr als 21.000 Mal für Rückkehrende aus Deutschland, wurde im Rahmen des Programms emandem dabei geholfen, einen Job zu finden oder ein Unternehmen zu gründen.

- Deutschlandweit werden von insgesamt 17 Bildungsträgern Reintegrationsvorbereitungskurse angeboten.
- Es wurden 56 neue Partnerschaften mit zivilgesellschaftlichen Organisationen in den Partnerländern aufgebaut.⁸⁰

Aufgrund der COVID-19-Pandemie kam es 2020 zu Einschränkungen in den Beratungszentren der Partnerländer, die durch virtuelle Formate teilweise abgemildert werden konnten. 2020 hat „Perspektive Heimat“ trotz pandemiebedingter Einschränkungen rund 256.000 individuelle Fördermaßnahmen durchgeführt, beispielsweise Beratungsgespräche, Trainings, Jobvermittlungen, (psycho-)soziale Hilfen, für die lokale Bevölkerung, Binnenvertriebene und Rückkehrende in den Partnerländern⁸¹. Mehr als 23.000 dieser Maßnahmen kamen Rückkehrenden aus Deutschland zugute.

10 Internationale Zusammenarbeit

Die Bundesregierung verfolgt im Rahmen der Flucht- und Migrationspolitik einen kohärenten und umfassenden Ansatz und engagiert sich im internationalen Kontext sowohl bilateral als auch im EU-Kontext. Erklärte Ziele sind insbesondere die Verminderung der Ursachen von Flucht, Vertreibung und irregulärer Migration, Kampf gegen Menschenhandel und -schmuggel, Stärkung bestehender regulärer Migrationsmöglichkeiten, Förderung von freiwilliger Rückkehr und nachhaltiger Reintegration, effektive Rücknahme-kooperation, Schaffung von Bleibeperspektiven sowie Unterstützung von Flüchtlingen und aufnehmenden Gemeinden in Drittländern.

Die EU-Kommission zielt mit ihrem 2020 vorgelegten Migrations- und Asylpaket ebenfalls auf einen umfassenden Ansatz und eine Intensivierung der Zusammenarbeit. Hier soll aktuell die Kooperation mit wichtigen Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländern durch ausgewogene und maßgeschneiderte Partnerschaften (sogenannte Aktionspläne) zum beiderseitigen Vorteil intensiviert werden.

Migrationsgovernance im Rahmen des EU-Treuhandfonds für Afrika (EUTF Afrika)

Der 2015 aufgelegte „European Union Emergency Trust Fund for Stability and Addressing Root Causes of Irregular Migration and Displaced Persons in Africa“ (EUTF Afrika) endete regulär am 31. Dezember 2020 und wurde bis 31. Dezember 2021 verlängert. Im Rahmen des EUTF wurden insgesamt 254 Projekte beschlossen und durchgeführt. Der EUTF ist zentrales Ergebnis des EU-Afrika-Migrationsgipfels in Valletta (11./12. November 2015) und wichtigstes Finanzierungsinstrument zur Umsetzung des Valletta-Aktionsplans sowie der Migrationspartnerschaften in Afrika.

Der deutsche Anteil am EUTF Afrika beläuft sich auf bislang 228,5 Millionen Euro (davon 222 Millionen Euro aus dem Etat des Auswärtigen Amtes), zuzüglich bilateralen Eigenbeiträgen zu einzelnen EUTF – Vorhaben (70,7 Millionen Euro, davon 66,2 Millionen Euro aus dem Etat des BMZ). Damit leistet Deutschland den größten nationalen Beitrag. Durch den Fonds werden in drei Regionalfenstern (Nordafrika, Horn von Afrika, Sahel- und Tschadseeregion) Maßnahmen in vier Schwerpunktbereichen umgesetzt: Wirtschaftsprogramme zur Schaffung von Arbeitsplätzen, Stärkung der Widerstandsfähigkeit, insbesondere im

⁸⁰ Vgl. BMZ 2021.

⁸¹ Afghanistan, Ägypten, Albanien, Gambia, Ghana, Irak, Kosovo, Marokko, Nigeria, Pakistan, Senegal, Serbien und Tunesien.

Bereich Ernährungssicherung, Verbesserung des Migrationsmanagements in Partnerländern und Verbesserung der Regierungsführung in Herkunfts- und Transitländern.

Schwerpunkt des Engagements der Bundesregierung im Rahmen des EUTF ist die Förderung der EU-IOM Joint Initiative (EU-IOM JI) zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr von Migranten aus afrikanischen Transit- und Zielländern sowie ihrer Reintegration im Herkunftsland. Zudem werden über den EUTF auch die Auswirkungen von Flucht und Migration auf Gemeinden entlang der Flucht- und Migrationsrouten in den Blick genommen und u. a. Stabilisierungsmaßnahmen in Gemeinden, die stark von Migration betroffen sind, sowie Maßnahmen zur Extremismusprävention umgesetzt.

Der EUTF bietet die Möglichkeit eines koordinierten und integrierten Ansatzes, um Ursachen von Instabilität, irregulärer Migration und Vertreibung zu adressieren. Der EUTF ist zudem eine Plattform, um migrationspolitische Themen auf europäischer Ebene anzugehen und in den Dialog mit afrikanischen Partnerländern zu treten.

Zahlreiche Maßnahmen aus dem EUTF werden künftig unter dem neuen EU Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit (NDICI) umgesetzt. Die Gesamtausstattung von NDICI-Global Europe beläuft sich rund 79,5 Milliarden Euro. Dabei beträgt das indikative Ausgabenziel für Flucht- und Migration 10 %.

Auslandskommunikation im Bereich Flucht und Migration

Seit Sommer 2015 betreibt das Auswärtige Amt die strategische Auslandskommunikation zu Flucht und Migration (FM) mit dem Ziel, Aufklärungsarbeit in Herkunfts- und Transitstaaten zu leisten. Die Entscheidung, sich auf irregulärem Wege nach Europa aufzumachen, wird oft durch bewusste Desinformation beeinflusst. Dem wird beispielsweise anhand der vorrangig zur Aufklärung über die Risiken von irregulärer Migration geschaffenen Website „Rumours about Germany“ entgegengewirkt. In Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen, Nicht-Regierungsorganisationen oder Diasporavertretern bieten zudem Kommunikationsprojekte in den Herkunfts- und Transitstaaten sachliche Informationen über die Voraussetzungen, unter denen legale Migration nach Deutschland zugelassen ist und welche Chancen diese bietet. Ferner geht es um Aufklärung zu den Gefahren, Risiken und Konsequenzen irregulärer Migration und des unrechtmäßigen Aufenthaltes in Deutschland. Die Projekte informieren auch zu Bleibeperspektiven im Heimatland sowie zu Möglichkeiten der freiwilligen Rückkehr.

Seenotrettung

Zum April 2020 lief das EU-Mandat von EUNAVFOR MED Operation SOPHIA aus. Die neue Operation der EU im Mittelmeer, EUNAVFOR MED IRINI, führt unter anderem die Bekämpfung der Schleusernetzwerke als Zusatzaufgabe fort. Aspekte der Seenotrettung werden auch im Rahmen der Vorschläge der EU-Kommission vom September 2020 zur Reform des europäischen Asylsystems thematisiert.

Entwicklungspolitisches Engagement im Bereich Flucht und Migration (Schwerpunkte)

Das BMZ verfolgt einen umfassenden entwicklungspolitischen Ansatz im Bereich Flucht und Migration (360-Grad-Ansatz). Neben der bilateralen, multilateralen und nichtstaatlichen Zusammenarbeit mit fluchtrelevanten Ländern kommen vor allem Instrumente der Strukturbildenden Übergangshilfe sowie die Sonderinitiative „Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge (re-)integrieren“ zum Tragen. Im Rahmen der Son-

der Initiative Flucht sollen durch eine Verbesserung der Lebenssituation vor Ort Bleibe- bzw. Rückkehrperspektiven geschaffen und Gastgemeinden unterstützt werden. Dafür wurden zwischen 2014 und 2020 rund 15,5 Millionen Menschen in mehr als 250 Projekten in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Energie-, Sanitär- und Wasserversorgung sowie psychosoziale Unterstützung erreicht. Um neuen Spannungen vorzubeugen und soziale Kohäsion zu verstärken, werden neben Flüchtlinge und Binnenvertriebenen auch Menschen aus aufnehmenden Gemeinden unterstützt.

Mit der „Beschäftigungsoffensive Nahost“ (Cash for Work) wurde ein Fokus auf Schaffung von vorwiegend kurzfristigen Beschäftigungsmöglichkeiten in Syrien und den umliegenden Staaten gelegt. In den Jahren 2019/2020 lag ein zusätzlicher Fokus auf der Förderung längerfristiger Beschäftigungen. Damit wurden bis heute rund 360.000 Beschäftigungsmöglichkeiten in der Region geschaffen.

Im Oktober 2020 gründete das BMZ zur Stärkung von Frauen in Flucht- und Vertreibungskontexten ein neues internationales Frauennetzwerk. Das Aktionsnetzwerk soll geflüchteten Frauen und Mädchen mehr Sicherheit, Mitsprache und ein selbstbestimmtes Leben ermöglichen. Es vereinigt Entscheidungsträgerinnen und -träger aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft sowie Aktivistinnen, die Projekte und Initiativen vor Ort umsetzen und sich für und gemeinsam mit Frauen auf der Flucht engagieren. Das BMZ fördert das Aktionsnetzwerk mit 6 Millionen Euro.

Mit dem Instrument der Strukturbildenden Übergangshilfe investiert das BMZ in Resilienz, d. h. Menschen, Gemeinden und lokale Strukturen werden in ihrer Widerstandsfähigkeit gegenüber Krisen gestärkt. Zwischen 2014-2020 erreichte das BMZ mit den Maßnahmen mehr als 25,6 Millionen Menschen, davon mindestens 9,7 Millionen Menschen in Fluchtkontexten. Wichtige Partner sind dabei das Welternährungsprogramm (WEP), UNICEF, GIZ, KfW und Nichtregierungsorganisationen.

Als Reaktion auf die Krise in Afghanistan stellt das BMZ 2021 über seine Kriseninstrumente der Strukturbildende Übergangshilfe und die Sonderinitiative Flucht bis Jahresende 250 Millionen Euro in Afghanistan und für afghanische Flüchtlinge in den Nachbarstaaten bereit. Dabei handelt es sich nicht um staatliche, bilaterale Entwicklungszusammenarbeit. Vielmehr werden diese Mittel eingesetzt, um humanitäre Aktivitäten mit entwicklungsorientierten Maßnahmen zu flankieren. Dadurch wird die Resilienz der afghanischen Bevölkerung, insbesondere von Frauen und Kinder durch Vorhaben zur Ernährungssicherung, Bildung und Mutter-Kind-Gesundheit gestärkt sowie Aufnahmeländer afghanischer Flüchtlinge in der Region unterstützt.

Reguläre Migration: Im Rahmen des „Programms Migration und Diaspora“ (PMD) werden Maßnahmen in den Bereichen reguläre Arbeitsmigration und Mobilität, Diasporakooperation und Migrationspolitikberatung durchgeführt. Dazu gehören u. a. Informationsangebote und die Förderung der Vermittlung von Wissen und Fähigkeiten durch Fachkräfte der Diaspora in Partnerländern der Entwicklungszusammenarbeit. Ein Teil der Maßnahmen des PMD wird mit der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit unter dem Dach der Arbeitsgemeinschaft „Centrum für internationale Migration und Entwicklung“ (CIM) umgesetzt.

Das Programm zu partnerschaftlichen Ansätzen für entwicklungsorientierte Ausbildungs- und Arbeitsmigration unterstützt die Etablierung von Partnerschaften aus Privatwirtschaft, staatlichen Institutionen, Zivilgesellschaft und Wissenschaft zwischen Deutschland und 4 Partnerländern der Entwicklungszusammenar-

beit (Ecuador, Kosovo, Nigeria und Vietnam). Im Rahmen der Partnerschaften werden entwicklungsorientierte Migrations- und Mobilitätsmodelle für Fachkräfte und Auszubildende in Verbindung mit Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der beruflichen Bildung in den Partnerländern umgesetzt.

Globale Pakte

Am 12./13. November 2020 fand die erste regionale Überprüfung des „Globalen Pakts für sichere, geordnete und reguläre Migration“ (GCM) in Europa statt. Dort legte Deutschland neben zahlreichen anderen Mitgliedstaaten einen freiwilligen Staatenbericht zur GCM-Umsetzung vor. Am 1. Dezember 2020 erschien der erste Bericht des VN-Generalsekretärs zur GCM-Umsetzung. Darüber hinaus werden mit dem Migration Multi-Partner Trust Fund (MPTF) weltweit Projekte und Initiativen unterstützt, die dabei helfen, die Ziele des GCM umzusetzen. Deutschland unterstützt das Vorhaben seit 2019 mit gut 12 Millionen US-Dollar (inklusive Einzahlung 2021).

Im Kontext des Globalen Pakts für Flüchtlinge (GCR) will die Bundesregierung die Umsetzung einer gerechteren internationalen Verteilung von Verantwortung und Lasten vorantreiben und wird sich dafür beim High-Level Officials Meeting „Reflecting on progress and charting the future“ im Dezember 2021 einsetzen.

11 Ausblick auf 2021

Bezüglich der **Entwicklung der Wanderungszahlen** wurden von Januar bis Juni 2021⁸² 557.296 Zuzüge und 447.453 Fortzüge verzeichnet, was einen Saldo von +109.843 ergibt. Im 1. Halbjahr 2020, das ab März stark von pandemiebedingten Reisebeschränkungen geprägt war, lagen die Werte bei 528.897 Zuzügen, 454.528 Fortzügen und damit einem Saldo von +74.369. Im 1. Halbjahr 2021 zogen also mehr Menschen nach Deutschland zu und weniger aus Deutschland fort als im Vergleichszeitraum des Vorjahres, was einen deutlich höheren positiven Wanderungssaldo ergab (+47,7 %). Folglich wird vermutlich auch der Saldo für das Gesamtjahr 2021 höher ausfallen als 2020, wo er bei +220.251 lag.

Im 1. Halbjahr 2021 wurden 58.927 **Asylerstanträge** vom BAMF entgegengenommen. Im Vergleichszeitraum des Vorjahres wurden 47.309 Erstanträge gestellt; dies bedeutet eine Zunahme der Antragszahlen um 24,6 % im Vergleich zum Vorjahr. Die Zahl der Folgeanträge stieg gegenüber dem vergleichbaren Vorjahreswert (7.489 Folgeanträge) um 198,5 % auf 22.357 Folgeanträge. Damit nahm das BAMF insgesamt 81.284 Asylanträge im 1. Halbjahr 2021 entgegen; im Vergleich zum Vorjahr (54.798 Asylanträge) bedeutet dies einen Anstieg um 48,3 %. Sowohl bei den Erst- als auch bei den Folgeanträgen ist Syrien mit großem Abstand das wichtigste Herkunftsland der Antragstellenden. Der starke Zuwachs der Folgeanträge aus diesem Herkunftsland dürfte auf eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 19. November 2020 zurückzuführen sein⁸³. Nach Auffassung des EuGHs spricht eine starke Vermutung dafür, dass die Verweigerung des Militärdienstes unter den Bedingungen der dem Gerichtshof vorgelegten Rechtssache mit einem der fünf Gründe in Zusammenhang steht, die einen Anspruch auf die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft begründen. Es ist Sache der zuständigen nationalen Behörden, in Anbetracht sämtlicher in Rede stehender Umstände die Plausibilität dieser Verknüpfung zu prüfen. Anschließend wurden beim BAMF mehr als 18.000 Folgeanträge von syrischen Staatsangehörigen gestellt, die bereits über subsidiären Schutz verfügten. Diese Folgeanträge wurden durch das BAMF nach individueller Prüfung in der Regel als unzulässig abgelehnt. Die Gesamtschutzquote für alle Herkunftsländer lag im Zeitraum Januar bis Juni 2021 bei 34,4 % (Gesamtjahr 2020: 43,1 %).

⁸² Die monatlichen Zahlen sind vorläufige Ergebnisse.

⁸³ Vgl. Urteil des EuGHs vom 19. November 2020, Rechtssache C-238/19.

Ende Juni 2021 betrug die **Zahl der anhängigen Asylverfahren** insgesamt 65.062 (Ende 2020: 52.056 Verfahren). Im Dublin-Bereich wurden im Zeitraum Januar bis Mai 2021 insgesamt 947 Überstellungen von Deutschland in Mitgliedstaaten durchgeführt. Diese Zahl liegt pandemiebedingt deutlich unter dem Vorjahreswert.

Relevanz für das Migrationsgeschehen im Jahr 2021 haben die **Sekundärmigration international Schutzberechtigter aus Griechenland** sowie die Evakuierung von Personen aus Afghanistan vor dem Hintergrund der **krisehaften Entwicklung in Afghanistan** mit dem Abzug der westlichen Truppen sowie der Machtübernahme durch die Taliban im August 2021. Ende September 2021 waren beim BAMF Asylanträge von ca. 30.400 Personen anhängig, bei denen Hinweise vorliegen, dass sie bereits in Griechenland als schutzberechtigt anerkannt wurden. Ihre Verfahren werden vom BAMF gegenwärtig zurückgestellt, da die Antragstellerinnen und Antragsteller bereits über Aufenthaltstitel und Schutzstatus eines EU-Mitgliedstaats verfügten. Mehrere Gerichte hatten sich zuvor der ursprünglichen Entscheidung des OVG Münster⁸⁴ angeschlossen und in ihren Urteilen ausgeführt, dass die Rückführung international Schutzberechtigter nach Griechenland gegen die Europäische Menschenrechtskonvention verstoße, da ihnen dort eine unmenschliche Behandlung drohe. Um die Sekundärmigration einzudämmen, ist daher eine Verbesserung der Lebensbedingungen in Griechenland erforderlich. Bundesinnenminister Seehofer und der griechische Migrationsminister Mitarakis unterzeichneten dementsprechend im Juli 2021 eine gemeinsame Absichtserklärung zu Bemühungen um die Integration von Personen mit internationalem Schutzstatus in Griechenland. Dies soll vor allem durch Unterstützung im Rahmen des ISBIG-Projektes („Integration Support of Beneficiaries of International Protection in Greece“) im Hinblick auf Unterbringung, medizinische Grundversorgung und die Bereitstellung aller notwendigen Artikel erfolgen.⁸⁵

Nach der Machtübernahme der Taliban in Afghanistan brachte die Bundeswehr im Rahmen des militärischen Evakuierungseinsatzes vom 16. bis 26. August 2021 mehr als 5.300 Menschen außer Landes, darunter 530 Deutsche sowie etwa 4.400 Afghaninnen und Afghanen.⁸⁶ Die Bundesregierung setzt weiterhin alles daran, den aktuellen und ehemaligen Ortskräften, die mit deutschen Institutionen zusammengearbeitet haben, sowie anderen zu schützenden Personen in Afghanistan (z. B. Menschenrechts- und Frauenrechtsaktivistinnen und Frauenaktivisten, Journalistinnen und Journalisten) eine Ausreise aus Afghanistan zu ermöglichen. Das BAMF steuert die Aufnahme und Verteilung der aus Afghanistan evakuierten Ortskräfte sowie deren Familien nach ihrer Ankunft in Deutschland.

⁸⁴ Siehe Urteil vom 21. Januar 2021 – 11A 1564/20.A.

⁸⁵ Vgl. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/nachrichten/2021/gemeinsame-absichtserklaerung.pdf?jsessionid=6B302C557F80C3104C552F23BE5CC21E.2_cid364?__blob=publicationFile&v=1 (4. Oktober 2021).

⁸⁶ Vgl. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/afghanistan-unterstuetzung-1954542> (29. September 2021).