

### Policy Analysis Report on Migration and Asylum: 01.01.2003 - 31.07.2004

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Forschungsbericht / research report

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ); Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Nationale Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). (2005). *Policy Analysis Report on Migration and Asylum: 01.01.2003 - 31.07.2004*. (Politikbericht / Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ)). Nürnberg. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67444-7>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Januar 2005

Nationaler Kontaktpunkt Deutschland  
im Europäischen Migrationsnetzwerk

**Policy Analysis Report on Migration and Asylum**

01.01.2003 – 31.07.2004

## INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einführung	3
2.	Politische Entwicklungen	4
2.1.	Politische Veränderungen	4
2.2.	Institutionelle Entwicklungen	5
2.3.	Zentrale politische Diskussionen	6
3.	Legislative Änderungen	8
3.1.	Migration und Integration	8
3.2.	Asyl	9
4.	Umsetzung von EU-Rechtsetzungsakten auf nationaler Ebene	10
4.1.	Überblick über die Umsetzung verschiedener EU-Rechtsinstrumente	10
4.2.	Verhältnis von nationaler Politik und EU im Bereich Migration und Asyl	11
5.	Umsetzungsaspekte der Politiken	12
5.1.	Arten der Zuwanderung	12
5.2.	Arbeitsmarkt und Beschäftigung	15
5.3.	Wohnsituation	16
5.4.	Besondere Integrationsmaßnahmen	18
5.5.	Einbürgerung	23
5.6.	Rückkehrförderung	25

## 1. Einführung

Die Bundesrepublik Deutschland ist seit Jahrzehnten für Ausländer ein bevorzugtes Aufenthaltsland. Die besondere Attraktivität der Bundesrepublik Deutschland dürfte vor allem auf ihrer Wirtschaftskraft, ihren günstigen sozialen Bedingungen und der Freiheitlichkeit ihrer Lebensformen beruhen. Heute halten sich mehr als 7,3 Millionen Ausländer nicht nur vorübergehend in Deutschland auf, und ein erheblicher Teil der in den letzten Jahrzehnten zugewanderten Ausländer will auf Dauer im Bundesgebiet bleiben. Darüber hinaus kommen viele Millionen Ausländer jährlich zu einem kurzfristigen Aufenthalt ins Bundesgebiet. Wegen ihrer geografischen Lage in der Mitte Europas ist die Bundesrepublik Deutschland ein wichtiges Ziel- und Transitland. Grenzüberschreitende Kontakte gewinnen über die Bereiche von Politik, Wirtschaft und Welthandel hinaus zunehmend an Bedeutung.

Anfang des Jahres 2000 begann in Deutschland eine öffentliche Debatte über das geltende Ausländerrecht, die sich zunächst um die Frage drehte, ob die mit dem geltenden Ausländergesetz verfolgte uneingeschränkte Begrenzung des Zuzugs von Ausländern nicht nationalen Interessen zuwider läuft, wenn die deutsche Wirtschaft auf hoch qualifizierte Arbeitskräfte angewiesen ist, die nicht auf dem deutschen Arbeitsmarkt verfügbar sind. Es wurde insbesondere von Seiten der Wirtschaft die Auffassung vertreten, dass sich die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Deutschland vor dem Hintergrund eines immer stärker vernetzten Welthandels nur erhalten lasse, wenn auch die Leistungsträger des globalen Wettbewerbs in Deutschland Platz finden können. Dabei wurde das Ausländergesetz als hinderlich beim „Wettbewerb um die besten Köpfe“ angesehen, da es nicht die notwendigen Handlungsspielräume für eine den internationalen Wettbewerb der deutschen Wirtschaft berücksichtigende Zuwanderungspolitik gebe.

Diese öffentliche Debatte weitete sich auf weitere Kritikpunkte am Ausländerrecht aus. Kritisiert wurde insbesondere die im Ausländerrecht fehlenden ausdrücklichen Regelungen über die Integration dauerhaft in Deutschland lebender Ausländer. Im Zusammenhang mit der politischen Auseinandersetzung um die Frage, ob Deutschland ein Einwanderungsland sei, entwickelte sich parteiübergreifend die Überzeugung, dass die Integration einen neuen Schwerpunkt der Ausländerpolitik darstellen solle.

Auf der Grundlage einer intensiven und streitigen politischen und gesellschaftlichen Diskussion ist das „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“ (Zuwanderungsgesetz) am 01.07.2004 bei nur vier Gegenstimmen im Deutschen Bundestag verabschiedet worden. Am 09.07.2004 hat der Bundesrat dem Zuwanderungsgesetz zugestimmt. Kernstück des Zuwanderungsgesetzes ist eine umfassende Neuregelung des Ausländerrechts. Das geltende Ausländergesetz wird durch ein neues Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet ersetzt.

Wird das Gesamtwanderungsgeschehen von Deutschen und Ausländern auf der Basis der Zu- und Fortzügestatistik des Statistischen Bundesamtes betrachtet, so ergibt sich für Deutschland folgendes Bild: Von 1990 bis 2003 wurden 14,2 Millionen Zuzüge vom Ausland nach Deutschland registriert. Diese hohen Zuzugszahlen resultieren vor allem aus dem – bis Mitte der 1990 Jahre – erhöhten Zuzug von Spätaussiedlern, der bis 1992 gestiegenen Zahl von Asylbewerbern, die seitdem jedoch kontinuierlich gesunken ist, den seit 1991/92 aus dem ehemaligen Jugoslawien geflohenen Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlings, von denen die meisten bereits wieder in ihre Heimat zurückgekehrt sind, sowie aus der gestiegenen, aber zeitlich begrenzten Arbeitsmigration aus Nicht-EU-Staaten, insbesondere von Werkvertrags- und Saisonarbeitnehmern. Im gleichen Zeitraum waren fast 9,6 Millionen Fortzüge aus dem Bundesgebiet ins Ausland zu verzeichnen. Im Jahr 2003 wurden insgesamt fast 769.000 Zuzüge und 626.000 Fortzüge registriert. Der Wanderungssaldo liegt somit bei einem Überschuss von 143.000 Zuzügen. Grund hierfür waren vor allem die gesunkenen Asylbewerber- und Spätaussiedlerzahlen.

## **1. Politische Entwicklungen**

### **a. Politische Veränderungen**

Im Berichtszeitraum 01.01.2003 bis 31.07.2004 fanden in den Bundesländern Saarland, Bayern, Thüringen und Niedersachsen Landtagswahlen statt. Mit den veränderten Mehrheitsverhältnissen in den Länderparlamenten war keine Änderung der Zuwanderungspolitik der Bundesregierung verbunden. Im Vorfeld der Bundestagswahl 2002 hatte die Debatte um ein neues Zuwanderungsrecht eine bedeutende Rolle gespielt. Die Oppositionsparteien CDU/CSU forderten, die beabsichtigte Zuwanderungspolitik der

Bundesregierung zu korrigieren und jegliche Zuwanderung möglichst weitgehend zu begrenzen, um eine befürchtete Belastung für den Arbeitsmarkt und die Sozialsysteme zu verhindern. Vor den Landtagswahlen wurde das Thema Zuwanderung in den Programmen der Landesparteien jedoch nicht weiter aufgegriffen. Denn es hatte sich inzwischen nach langen parlamentarischen Kontroversen doch der Wille zu einem politischen Kompromiss durchgesetzt, der mit der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes durch den Bundestag am 01.07.2004 umgesetzt werden konnte, so dass das Gesetz zum 01.01.2005 in Kraft treten wird.

## **b. Institutionelle Entwicklungen**

### **- Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) -**

Durch Organisationserlass des Bundesministeriums des Innern sind dem Bundesamt bereits neue Aufgaben zum 1. Januar 2003 übertragen worden. Im Bereich der Integrationsförderung werden erstmals Programme zur Förderung der sprachlichen, gesellschaftlichen und sozialen Integration gebündelt: durch Sprachkurse für ausländische Arbeitnehmer und deren Familienangehörige, durch gemeinwesenorientierte Projekte für Zuwanderer, durch die Gewährung von Zuschüssen zur Ausländersozialberatung, durch Seminarveranstaltungen für ausländische Frauen, durch Multiplikatorenseminare zur Stärkung der interkulturellen Kompetenz und durch Aufgaben im Rahmen der Aufnahme und Verteilung jüdischer Immigranten. Im Berichtszeitraum wurden die Verfahren der Basissprachkurse und Aufbausprachkurse sowie Orientierungskurse für Ausländer und Spätaussiedler entwickelt, die ab 01.01.2005 durch beauftragte private oder öffentliche Träger durchgeführt werden.

Erstmalig sollen durch Beobachtung und Analyse der Migration deren fiskalischen und wirtschaftlichen Auswirkungen auch im volkswirtschaftlichen Zusammenhang festgestellt und beschrieben werden, um so einen wesentlichen Beitrag zur politischen Steuerung der Zuwanderung zu leisten. Zur Gewinnung analytischer Aussagen für die Steuerung der Zuwanderung wird das Bundesamt künftig ein Monitoring wissenschaftlicher Forschung zu Migrations- und Integrationsfragen durchführen. Neben eigenen Forschungsprojekten wird es die nationale und internationale Forschung beobachten und auswerten sowie eine Zusammenarbeit mit anderen Forschungsträgern etablieren.

Weiterhin wurde dem Bundesamt die Wahrnehmung sämtlicher Aufgaben im Zusammenhang mit der Förderung der freiwilligen Rückkehr von Flüchtlingen nach den

Programmen REAG (Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany) und GARP (Government Assisted Repatriation Programme) übertragen. Das Bundesamt hat die Aufgabe, die Auszahlung der nach diesen Programmen bewilligten Mittel zu gewähren. Die Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung (ZIRF) wurde am 21.07.2003 durch den Präsidenten des Bundesamtes auf Grundlage eines Erlasses des Bundesministers des Innern eingerichtet.

Durch die Bündelung der Zuständigkeiten im Bereich Migration wurde das Bundesamt nunmehr in Deutschland die zentrale Behörde im Asyl- und Migrationsbereich. Dazu ist eine umfassende Neustrukturierung des gesamten Amtes erforderlich. Dies spiegelt sich äußerlich in der neuen Behördenbezeichnung „Bundesamt für Migration und Flüchtlinge“ wider. Das Bundesamt ist bestrebt, ein partnerschaftliches Verhältnis zu Bürgern, Migranten, zu gesellschaftlichen Gruppen und Unternehmen sowie zu den Ländern und Kommunen aufzubauen und zu pflegen.

#### **- Der Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (Zuwanderungsrat) -**

Am 02.04.2003 wurde vom Bundesminister des Innern der Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration eingerichtet. Der Zuwanderungsrat hat den Auftrag, die innerstaatlichen Aufnahme- und Integrationskapazitäten sowie die aktuelle Entwicklung der Wanderungsbewegungen regelmäßig zu begutachten und wird bei seiner Tätigkeit vom Bundesamt unterstützt.

#### **c. Zentrale politische Diskussionen**

Ein zentrales Thema in der bisherigen politischen Debatte ist die Frage: „Kann Deutschland wirtschaftspolitisch und arbeitsmarktpolitisch noch Zuwanderung verkraften?“. An der Erkenntnis, dass in Deutschland seit etwa 30 Jahren weniger Kinder geboren werden als zur Bestanderhaltung der Bevölkerung notwendig wären, gibt es keinen Zweifel. Dieses Geburtendefizit wird sich in Zukunft noch vergrößern. Die Prognosen besagen, dass die Bevölkerung in Deutschland von derzeit 82 Mio. bis zum Jahre 2050 auf weniger als 60 Mio. sinken wird – ohne Zuwanderung. Während diese Prognose unstrittig ist, werden Lösungswege kontrovers diskutiert. Eine gezielte Zuwanderung wird im Hinblick auf die gegenwärtige wirtschaftliche Situation mit hoher Arbeitslosigkeit vielfach kritisch gesehen. Dem wird entgegengehalten, dass in bestimmten Berufsbranchen ein gradueller Mangel an qualifizierten Fachkräften herrsche und dieser nur durch eine Zuwanderung ausländischer Fachkräfte auszugleichen sei.

Ein weiteres Diskussionsthema befasst sich mit einer befürchteten Inanspruchnahme von Sozialhilfe durch zuwandernde EU-Bürger aus den osteuropäischen Beitrittsstaaten. Ausgelöst wurde die Debatte vom ifo-Institut mit einer Expertise zu dem Thema: „Freizügigkeitsrichtlinie: Freifahrt in den Sozialstaat“. Vor einer Einwanderung in den deutschen Sozialstaat im Zuge der EU-Osterweiterung wird darin ausdrücklich gewarnt. Tatsächlich sieht die neue europäische Freizügigkeitsrichtlinie (2004/38/EG) vor, dass künftig jeder Unionsbürger, der sich rechtmäßig mindestens fünf Jahre in einem anderen Mitgliedstaat aufhält, diesen Aufenthalt unbeschadet eines weiteren Nachweises eigener Existenzmittel und einer Krankenversicherung unbefristet verlängern kann. Er hat dann den gleichen Anspruch auf Sozialleistungen wie Einheimische. Trotzdem hält es der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ in seinem Jahresgutachten 2004/2005 für wenig plausibel, dass die EU-Osterweiterung zu einer Belastung der deutschen Sozialsysteme von erheblichem Ausmaß führen werde: Dies stünde in deutlichem Widerspruch zu den theoretischen und empirischen Erkenntnissen der Migrationsliteratur. Das „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV)“ reduziere außerdem die Anziehungskraft für eine sozialstaatsinduzierte Zuwanderung. Sofern Sozialhilfe in unangemessener Weise bezogen werde, sei die Möglichkeit der Ausweisung durch die EU-Richtlinie ausdrücklich gedeckt.

In einigen Bundesländern gibt es seit wenigen Jahren Modellprojekte, bei denen ausreisepflichtige Ausländer in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden. Weil jedoch noch keine deutlichen Erfolge bei Rückführungen erkennbar sind, sehen sich diese Einrichtungen öffentlicher Kritik ausgesetzt. Einer der Hauptkritikpunkte dabei ist, dass (statt eine freiwillige Ausreise zu erreichen) der ausgeübte psychische Druck zu einer massenhaften Illegalisierung führe und etwa die Hälfte aller eingewiesenen Flüchtlinge sich dem staatlichen Zugriff durch das Abtauchen in die Illegalität entziehe.

In den letzten Monaten haben Vorgänge um das Flüchtlingschiff „Cap Anamur“ und die Idee, Flüchtlingslager in Nordafrika einzurichten, in Deutschland eine lebhafte Diskussion ausgelöst. Überlegungen dieser Art sind nicht vollständig neu, sondern in Ansätzen auch bereits in einschlägigen Dokumenten der Europäischen Union enthalten. Hierauf hat der Bundesminister des Innern mehrfach hingewiesen. Er plädiert für Flüchtlingslager in Nordafrika auch deswegen, weil sich sonst die Menschen von der nordafrikanischen Küste

auf lebensgefährliche Überfahrten über das Mittelmeer nach Europa begeben. Während Italien den Vorschlag befürwortet, beurteilen die Innenminister Großbritanniens, Frankreichs und Spaniens ihn skeptisch bis ablehnend. In Deutschland wird von den Befürwortern auch vorgeschlagen, die Auffanglager von der Bundeswehr schützen zu lassen. Demgegenüber wird von den Gegnern eingewandt, nach einem Beschluss der Europäischen

Union vom November 2003 sollten Asylbewerber gerade nicht in Aufnahmeeinrichtungen außerhalb der Europäischen Union untergebracht werden.

## **2. Gesetzliche Änderungen**

### **a. Migration und Integration**

Mit dem Zuwanderungsgesetz konnte ein Gesamtkonzept zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung implementiert werden. Auf Grund der Vielzahl und Komplexität der bisherigen und künftigen Regelungen können die gesetzlichen Änderungen hier nur stark verkürzt dargestellt werden.

Die wichtigsten Neuregelungen im Bereich Migration:

- Für Hochqualifizierte wird die Gewährung eines Daueraufenthalts von Anfang an vorgesehen, sie können sofort eine Niederlassungserlaubnis erhalten. Mit- oder nachziehende Familienangehörige sind zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt.
- Förderung der Ansiedlung Selbstständiger: Selbstständige erhalten im Regelfall eine Aufenthaltserlaubnis bei einer Investition von mindestens 1 Mio. € und der Schaffung von mindestens 10 Arbeitsplätzen.
- Ausländische Studenten haben die Möglichkeit, nach erfolgreichem Studienabschluss zur Arbeitsplatzsuche noch für ein Jahr in Deutschland zu bleiben.
- Durch das Zuwanderungsgesetz wird das Verwaltungsverfahren vereinfacht:

- Die bisherige Vielzahl von Aufenthaltstiteln wird auf nunmehr zwei Titel reduziert: die (unbefristete) Niederlassungserlaubnis und die (befristete) Aufenthaltserlaubnis.
- Das bisherige doppelte Genehmigungsverfahren für Arbeitserlaubnis und Aufenthaltsgenehmigung wird beseitigt. Die Arbeitsgenehmigung wird in einem Akt mit der Aufenthaltserlaubnis von der Ausländerbehörde erteilt, sofern die interne Zustimmung der Arbeitsverwaltung vorliegt.
- Für Staatsangehörige der osteuropäischen EU-Beitrittsstaaten wurden im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit und in bestimmten empfindlichen Dienstleistungssektoren Beschränkungen vorgenommen. Sie haben aber dennoch einen verbesserten Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Beispiel dadurch, dass ihnen Vorrang gegenüber Arbeitswilligen aus Drittstaaten eingeräumt wird. Sie können einen Arbeitsplatz erhalten, wenn dafür kein Deutscher oder diesem gleichgestellter Unionsbürger zur Verfügung steht.

#### Die Neuregelungen im Bereich Integration:

- Alle Neuzuwanderer, gleich ob Ausländer oder Spätaussiedler, die sich dauerhaft in Deutschland aufhalten wollen, haben einen Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs, der ihnen die Eingliederung in die deutsche Gesellschaft durch Erlernen der deutschen Sprache sowie der Geschichte und Kultur erleichtern soll. Diesem Anspruch steht aber umgekehrt eine Pflicht zur Teilnahme gegenüber, wenn keine oder nur sehr mangelhafte Deutschkenntnisse vorhanden sind. Die ordnungsgemäße Teilnahme an diesem Kurs ist für Ausländer unter anderem Voraussetzung für die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis.
- Schon länger in Deutschland lebende Ausländer, die Arbeitslosengeld II (bisher Sozialhilfe oder Arbeitslosenhilfe) erhalten oder die besonders integrationsbedürftig sind, können zur Teilnahme an solchen Kursen verpflichtet werden. Für Bezieher von Sozialleistungen kann eine Verletzung der Teilnahmepflicht zu Leistungskürzungen führen.

- Bürger der Europäischen Union können ebenfalls an solchen Kursen teilnehmen, soweit Plätze vorhanden sind.

Der Bund wird das gesamte Kursangebot in eigener Regie durchführen und übernimmt dafür auch die Kosten. Die organisatorische Durchführung erfolgt zentral durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, das sich vor Ort entsprechend beauftragter Sprachkursträger bedient.

## **b. Asyl**

Das Zuwanderungsgesetz berührt durch das neue Aufenthaltsgesetz und Änderungen im Asylverfahrensgesetz auch den Bereich des Asylrechts. Zum 01.09.2004 wurde die Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider aufgehoben und die Institution des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten abgeschafft. Die Sicherstellung einer einheitlichen Entscheidungspraxis erfolgt nunmehr durch interne Steuerung des Bundesamtes.

Weitere asylrelevante Vorschriften treten am 01.01.2005 in Kraft:

- Politische Verfolgung wird nunmehr auch anerkannt, wenn diese von nichtstaatlichen Akteuren ausgeht, sofern der Staat oder Parteien und Organisationen (einschließlich internationale Organisationen), die den Staat oder wesentliche Teile des Staatsgebietes beherrschen, erwiesenermaßen nicht in der Lage oder nicht willens sind, Schutz vor dieser Verfolgung zu bieten.
- Ausdrücklich wird klargestellt, dass eine Verfolgung wegen der Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe auch dann vorliegen kann, wenn die Bedrohung des Lebens, der körperlichen Unversehrtheit oder der Freiheit allein an das Geschlecht anknüpft.
- An die Stelle der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis für Asylberechtigte und der befristeten Aufenthaltsbefugnis für Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention tritt eine einheitliche befristete Aufenthaltserlaubnis, die nach 3 Jahren in eine (unbefristete) Niederlassungserlaubnis übergehen kann, wenn die Anerkennungsvoraussetzungen noch vorliegen.

- Während es bisher nur Familienasyl für Kinder und Ehegatten eines Asylberechtigten nach Artikel 16a Grundgesetz gab, kann nun auch Familienabschiebungsschutz gewährt werden, wenn ein Asylbewerber unanfechtbar als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt wurde.

#### **4. Umsetzung von EU-Rechtsetzungsakten auf nationaler Ebene**

##### **a. Überblick über die Umsetzung verschiedener EU-Rechtsinstrumente**

Mit dem Zuwanderungsgesetz werden verschiedene Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft umgesetzt. Das Aufenthaltsrecht der Unionsbürger wird in dem Freizügigkeitsgesetz neu geregelt. Zur Verwirklichung der Freizügigkeit in der Europäischen Union wird die Aufenthaltserlaubnis für Unionsbürger abgeschafft. Es besteht nur noch eine Meldepflicht bei den Meldebehörden. Unionsbürger erhalten eine Bescheinigung ihres Aufenthaltsrechts. Für Staatsangehörige der Beitrittsstaaten, die hinsichtlich des Arbeitsmarktzugangs noch keine volle Freizügigkeit genießen, sieht das Zuwanderungsgesetz Übergangsregelungen vor.

Die EG-Richtlinien zur Gewährung von vorübergehendem Schutz im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen, zur Anerkennung von Rückführungsentscheidungen anderer Mitgliedstaaten und der Richtlinie zur Ergänzung der Regelungen nach Artikel 26 des Schengener Durchführungsübereinkommens sind in das neue Aufenthaltsgesetz eingearbeitet worden. Allerdings sind im Laufe des fast dreijährigen

Gesetzgebungsverfahrens zum Zuwanderungsgesetz weitere EU-Richtlinien in Kraft getreten, die noch nicht in das Zuwanderungsgesetz eingearbeitet worden sind, wie die

- Richtlinie 2003/9/EG vom 27.01.2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern,
- Richtlinie 2003/86/EG vom 22.09.2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung,
- Richtlinie 2003/109/EG vom 25.11.2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen,
- Richtlinie 2004/83/EG vom 29.04.2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als

Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes,

- Richtlinie 2004/81/EG vom 29.04.2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren.

#### **b. Verhältnis von nationaler Politik und EU im Bereich Migration und Asyl**

Die grundlegenden Entscheidungen in der Zuwanderungs- und Asylpolitik werden nicht mehr ausschließlich auf nationaler, sondern auch auf europäischer Ebene getroffen. Dies ist vor allem eine Folge des am 01.05.1999 in Kraft getretenen Amsterdamer Vertrags, mit dem die Europäische Gemeinschaft die Zuständigkeit für Außengrenzkontrollen, Visum-, Asyl-, Flüchtlingspolitik sowie für das Aufenthaltsrecht von Drittstaatsangehörigen in den Mitgliedstaaten erhielt. Damit wurde die Grundlage für eine europäische Harmonisierung der Ausländer-, Asyl- und Migrationspolitik geschaffen. Europarechtliche Vorgaben haben daher Auswirkungen auf die Ausgestaltung der deutschen Asyl- und Zuwanderungspolitik. Ziel der Politik der Bundesregierung ist eine ausgewogene europäische Asyl- und Migrationspolitik. Sie muss sich mit den Ursachen von Flucht und Migration ebenso vertieft befassen wie mit der Menschenrechtssituation in den Herkunftsländern. Zu einer solchen Politik gehören die Beseitigung oder Minderung von Fluchtursachen, eine aktive Menschenrechtspolitik, wirtschaftliche und entwicklungspolitische Zusammenarbeit sowie die Förderung demokratischer Strukturen in den betreffenden Ländern. Sie muss ausreichend flexibel sein und den EU-Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumen, besondere Sachverhalte, von denen nicht alle Mitgliedstaaten gleichermaßen betroffen sind, in eigener Verantwortung zu regeln.

Die Oppositionsparteien CDU/CSU sprachen wegen der Gemeinschaftskompetenz im Bereich Asyl und Einwanderung von einem weit gehenden Verlust der nationalen Gestaltungsfähigkeit in Asyl-, Ausländer- und Zuwanderungsfragen und warf der Bundesregierung vor, sie schaffe angesichts der massiven Auswirkungen europäischer Rechtsetzung auf die nationale Ebene weder den Bürgern noch dem Deutschen Bundestag gegenüber hinreichende Transparenz und verknüpfte dies mit der Forderung einer stärkeren Beteiligung des Deutschen Bundestags am Zustandekommen des EU-Zuwanderungsrechts (BT-Drucksache 15/655 vom 17.03.2003).

## **5. Umsetzungsaspekte der Politiken**

### **a. Arten der Zuwanderung**

Deutschland ist ein Zuwanderungsland: Im Jahr 2003 lebten hier 7.334.765 Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit - 8,9 Prozent der Gesamtbevölkerung. Insgesamt betrachtet ist die Zuwanderung nach Deutschland rückläufig - kamen 2002 noch 842.543 Personen (Deutsche und Ausländer) nach Deutschland, waren es 2003 nur noch 768.975. Der Zuzug von Ausländern (inklusive Asylbewerber) machte dabei etwa drei Viertel der Zuzüge aus. Humanitäre Zuwanderung, der Familiennachzug und die Arbeitsmigration sind hierbei die zentralen Zuwanderungskategorien. Einzelne Neuerungen im Bereich der Zuwanderungssteuerung sind im Berichtszeitraum im Bereich der humanitären Zuwanderung und der Arbeitsmigration zu verzeichnen: Beim Zuzug von Asylbewerbern werden seit dem 01.09.2003 die Bestimmungen der EG-Zuständigkeitsverordnung „Dublin II“ vom 18.02.2003 angewendet, die den Zugang von Asylbewerbern zum Asylverfahren sicherstellen und Missbrauch verhindern sollen. In technischer Hinsicht wird Dublin II unterstützt durch das im Januar 2003 in Betrieb genommene Fingerabdruckvergleichssystem EURODAC. Im Bereich der Arbeitsmigration setzt seit März 2004 das Gesetz über den Arbeitsmarktzugang im Rahmen der EU-Erweiterung die EU-Regelungen zur schrittweisen Freizügigkeit für Arbeitnehmer aus den neuen EU-Staaten um. Inwiefern sich diese beiden Steuerungsinstrumente auf die quantitative Entwicklung der beiden Zuwanderungsarten auswirken, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht abzusehen. Weiterführende Veränderungen der Steuerung der einzelnen Zuwanderungsarten werden mit In-Kraft-Treten des neuen Zuwanderungsgesetzes am 01.01.2005 und somit erst nach Ende dieses Berichtszeitraums eintreten. Im Folgenden sollen die Hauptzuwanderungsarten in Deutschland bis zum Ende des Berichtszeitraums kurz vorgestellt werden.

### **Flüchtlinge in Deutschland**

Zum 31.12.2003 hielten sich rund 1,088 Millionen Flüchtlinge in Deutschland auf. Statistisch wird unter dem Begriff „Flüchtling“ eine Vielzahl von unterschiedlichen und vielfältigen Personengruppen zusammengefasst; hierzu zählen u.a. Asylbewerber, Asylberechtigte, Bürgerkriegsflüchtlinge, de-facto-Flüchtlinge, Konventionsflüchtlinge und jüdische Kontingentflüchtlinge. Seit 1993 ist die Zahl neuer Asylanträge in Deutschland kontinuierlich zurückgegangen – ein Trend, der sich auch im Jahr 2003 fortsetzte. Wurden

2002 noch 71.127 Erstasylanträge und 20.344 Folgeanträge gestellt, so waren es 2003 nur noch 50.563 Erstanträge (29 Prozent weniger als im Vorjahr) sowie 17.285 Folgeanträge. Die meisten der 2003 eingereisten Flüchtlinge stammten aus der Türkei, Serbien und Montenegro, Irak und der Russischen Föderation; ihr Anteil an der Gesamtzahl der Asylbewerber lag bei 36,5 Prozent.

### **Spätaussiedlerzuzug und Jüdische Zuwanderung**

Der Umfang des Spätaussiedlerzuzugs ist in den vergangenen Jahren aufgrund der Einführung von Sprachtests und von Kontingentierungen stetig zurückgegangen. Während 2002 noch 91.416 Spätaussiedler nach Deutschland zogen, waren es 2003 nur noch 72.885 Personen. Dieser Trend setzt sich weiter fort: In den ersten drei Monaten des Jahres 2004 reisten nur noch 10.891 Personen nach Deutschland ein im Vergleich zu 13.971 im Zeitraum von Januar bis März 2003. Festzustellen sind in den letzten Jahren deutliche strukturelle Veränderungen: Der Anteil der Antragsteller deutscher Herkunft, die den Status des Spätaussiedlers erlangen, hat sich von 74 Prozent (1993) auf etwa 20 Prozent (2003) verringert. Demgegenüber wuchs der Anteil der mitreisenden Familienangehörigen nichtdeutscher Herkunft, die selbst keine Spätaussiedler sind. Diese Gruppe verfügt häufig nicht über ausreichende Deutschkenntnisse.

Von 1993 bis 2003 wanderten 180.000 jüdische Zuwanderer aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion nach Deutschland zu. Auch hier ist in jüngster Zeit ein rückläufiger Trend zu beobachten: Während 2002 noch 19.262 jüdische Zuwanderer in die Bundesrepublik kamen, waren es 2003 nur noch 15.442 Personen.

### **Familiennachzug**

Der vom Auswärtigen Amt registrierte Nachzug von Ehegatten und sonstigen Familienangehörigen bei Drittstaatsangehörigen (also Nicht-Unionsbürgern) stieg von 1996 bis zum Jahr 2002 kontinuierlich an. Mit 76.077 Personen, die im Rahmen des Familiennachzugs in die Bundesrepublik einreisten, zeichnete sich 2003 erstmals ein Rückgang ab. Knapp 30 Prozent der nachziehenden Personen stammten im Jahr 2003 aus der Türkei; 1996 waren dies noch 40 Prozent. Anzumerken ist, dass bei diesen statistischen Werten diejenigen Fälle von Familiennachzug fehlen, in denen der ausländische Familienangehörige bereits einen Aufenthaltstitel in Deutschland besitzt oder diesen unter bestimmten Voraussetzungen auch nach der Einreise bei der Ausländerbehörde beantragen kann. Diese Fälle sind quantitativ nicht unerheblich.

## **Temporäre Arbeitsmigration**

Die Arbeitsmigration nach Deutschland ist in der Anwerbestoppausnahmereverordnung (ASAV) geregelt. Der größte Teil der aufgrund dieser Ausnahmen erteilten Aufenthaltsgenehmigungen entfällt auf Saisonarbeitnehmer und Werkvertragsarbeitnehmer. Die Zahl der vermittelten Saisonarbeitnehmer, die höchstens drei Monate pro Kalenderjahr in Deutschland arbeiten dürfen, ist in den zurückliegenden Jahren kontinuierlich gestiegen: Wurden 1994 noch 137.819 Vermittlungen gezählt, waren es 2003 bereits 318.549. Dies entspricht einer Zunahme um 231 Prozent. Seit Mitte der 1990er Jahre stellen polnische Staatsangehörige mehr als 80 Prozent der Saisonarbeitnehmer.

Die Zahl der Werkvertragsarbeitnehmer lag 2002 bei 45.400 und 2003 bei 44.000. Die Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern ist an Kontingente geknüpft, die aufgrund der Arbeitsmarktlage festgelegt werden. Polnische Staatsangehörige stellen etwa die Hälfte der Werkvertragsarbeitnehmer. Im IT-Bereich gilt seit dem Jahr 2000 die so genannte „Green Card“-Regelung, da der Bedarf mit inländischen Arbeitskräften nicht zu decken war. Im Rahmen dieses Kontingents für IT-Fachkräfte wurden bis Ende 2003 mehr als 15.600 Personen Arbeitserlaubnisse bis maximal fünf Jahre zugesichert.

### **b. Arbeitsmarkt und Beschäftigung**

Die deutsche Wirtschaft hat 2003 im dritten Jahr in Folge stagniert. Auch der Arbeitsmarkt hat sich weiter verschlechtert:

Jahresdurchschnittliche Arbeitslosenzahl 2003: 4.376.000

Jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote 2003: 10,5 Prozent

Der Anteil der ausländischen Arbeitslosen beträgt davon rund 528.100, das entspricht einer Arbeitslosenquote von rund 20 Prozent <sup>1</sup>. Die Zahl der Erwerbstätigen lag mit 38,4 Mio. um knapp 400.000 oder ein Prozent unter der des Vorjahres.

Die Bundesregierung hat unter dem Namen Agenda 2010 ein mehrgliedriges Konzept entwickelt, mit dem sie das deutsche Sozialsystem und den Arbeitsmarkt reformieren will. Ziel der Agenda ist es, wirtschaftliches Wachstum und damit Beschäftigung zu bewirken.

Maßnahmen der Agenda 2010 im Bereich des Arbeitsmarktes:

- Stärkung des Grundsatzes von Fördern und Fordern,
- Verbinden von Sicherheit und Flexibilität,
- Erschließung neuer Beschäftigungsfelder und neuer Arbeitsplätze,

- Verbesserung der Qualität und Schnelligkeit der Arbeitsvermittlung,
- Neuausrichtung der Förderstruktur in der beruflichen Weiterbildung,
- Stärkung des Dienstleistungscharakters der Bundesagentur für Arbeit,
- Vereinfachung des Altersteilzeitrechts,
- Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einem einheitlichen Leistungssystem,
- Gründung von Job-Centern.

Das Jahr 2003 war geprägt von einer weiteren Umsteuerung beim Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente der Bundesagentur für Arbeit. Beträchtlich zugelegt haben vor allem Leistungen, die die Arbeitssuche unterstützen oder die Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt fördern. So wurden im Jahresdurchschnitt an 271.000 Personen Zuschüsse zur direkten Förderung regulärer Beschäftigung gewährt, das waren 22 Prozent mehr als im Vorjahr <sup>2</sup>.

### **c. Wohnsituation**

Die Integration von Zuwanderern in den Wohnungsmarkt in Deutschland wurde im Rahmen der allgemeinen Wohnungs- und Stadtpolitik gefördert - eine Politik der Integrationsförderung im Bereich Wohnen für die Zielgruppe der Zuwanderer gibt es auf Bundesebene nicht. Die Mehrheit der Zuwanderer unterliegt keinen gesetzlichen Beschränkungen beim Zugang zum Wohnungsmarkt (Will 2004). Eine Ausnahme bilden Asylbewerber, Spätaussiedler und jüdische Zuwanderer, deren Wohnortwahl für einen begrenzten Zeitraum nach der Einreise rechtlich eingeschränkt ist. Gleiches gilt im Prinzip auch für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge, allerdings spielt diese Zuwanderungsart in Deutschland aktuell keine Rolle (Worbs et al. 2004).

Im Folgenden werden nach einer kurzen Erläuterung der bisherigen Entwicklung der Wohnverhältnisse von Zuwanderern einzelne wohnungspolitische und städtebauliche Instrumente und ihre Auswirkungen auf Zuwanderer dargestellt. Dabei ist zu bedenken, dass zu der Gruppe der Zuwanderer auch Personen mit Migrationshintergrund gehören, die in Deutschland eingebürgert wurden. Die hier verwendeten Quellen beziehen sich zum Teil auf die ausländische Bevölkerung. Um diesen Unterschied im Text kenntlich zu machen, wird an den entsprechenden Stellen von „Ausländern“ bzw. „Zuwanderern“

---

<sup>1</sup> Quelle: Statistisches Bundesamt

<sup>2</sup> Quelle: Presseinformation der Bundesagentur für Arbeit vom 08.01.2004

gesprochen. Während die als „Gastarbeiter“ bezeichneten Arbeitsmigranten der 1950er und 1960er Jahre überwiegend in vom Arbeitgeber zur Verfügung gestellten Wohnheimen untergebracht waren, hat sich heute der Großteil der Zuwanderer erfolgreich auf dem privaten Wohnungsmarkt etabliert (Zwick 2003, 3). Bei dieser Entwicklung spielte der Familiennachzug eine wichtige Rolle, der in vielen Fällen den Ausschlag dafür gab, sich eine größere bzw. besser ausgestattete Wohnung zu suchen (Bremer 2000, 163). Hinzu kam, dass der Nachweis ausreichenden Wohnraums seit 1981 Voraussetzung für die Genehmigung des Nachzugs weiterer Familienangehöriger war. Diese Regelung wurde damit begründet, die Herausbildung von „Slums“ in den Städten zu verhindern (Bremer 2000, 161). Bis heute sind Defizite in den Wohnverhältnissen von Ausländern gegenüber Deutschen erkennbar. Dies spiegelt sich sowohl in der schlechteren Ausstattung der Wohnungen und den Gebäudetypen (Ausländer wohnen seltener in 1- oder 2-Familienhäusern als Deutsche, dafür häufiger in Wohnblocks) als auch in der geringeren Wohnfläche und geringeren Anzahl der Zimmer wider, die pro Person zu Verfügung stehen. Obgleich der Anteil der ausländischen Wohneigentümer in den letzten Jahren gestiegen ist, wohnen Ausländer im Vergleich zu Deutschen nach wie vor häufiger zur Miete (vgl. Clark/Drever 2001).

Zugangs- und Wahlmöglichkeiten von Zuwanderern auf dem Wohnungsmarkt in Deutschland wurden durch den öffentlich geförderten Sektor des Wohnungsmarktes beeinflusst, mit dem seit langem die Ziele des sozialpolitischen Ausgleichs und der Desegregation verfolgt wurden (Will 2004). Einkommensschwächere Ausländer haben nach dem Wohnraumförderungsgesetz Zugang zu öffentlich geförderten Wohnungen, sofern sie sich berechtigt im Bundesgebiet aufhalten und über einen Aufenthaltstitel verfügen, der zu einem weiteren Aufenthalt von wenigstens einem Jahr berechtigt. In vielen Quartieren des sozialen Wohnungsbaus wurde der Versuch unternommen, ethnische Segregation durch die Einführung einer „Ausländer-Quote“ zu verhindern. De facto führen solche Quoten häufig dazu, dass sich der verfügbare Wohnraum für solche ausländischen Haushalte weiter verringert, die an und für sich das Recht hätten, in eine Sozialwohnung zu ziehen. Die zurückgehende Förderung des sozialen Wohnungsbaus und der damit verbundene geringere Zuwachs an Sozialwohnungen führt zu einer weiteren Verschärfung dieser Problematik (Will 2004, 4). Auch wird eine Zunahme der Segregation in den restlichen Beständen des sozialen Wohnungsbaus befürchtet, da hier in besonderem Maße „Härtefälle“ eingewiesen werden (Häußermann/Siebel 2001, 40).

Als Antwort auf Segregation und sozialräumliche Polarisierung werden in vielen Städten Quartiere mit einem hohen Anteil einkommensschwacher Haushalte gezielt gefördert. Dabei spielt die Gemeinschaftsinitiative „Stadt- und Ortsteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die Soziale Stadt“ eine wichtige Rolle, die 1999 von Bund und Ländern ins Leben gerufen wurde und bundesweit in 331 Programmgebieten in insgesamt 229 Städten und Gemeinden umgesetzt wird (Stand Ende 2003). Mit der Gemeinschaftsinitiative soll die Lebenssituation von Menschen in benachteiligten Quartieren verbessert werden durch einen Politikansatz, der auf die Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements setzt und die Handlungsfelder Soziales, Wirtschaft, Städtebau, Ökologie, Bildung und Kultur umfasst. Die Auswahl der Programmgebiete vor Ort richtet sich nach der Sozialstruktur der ansässigen Bevölkerung - in erster Linie nach Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedürftigkeit. Daneben spielen auch bauliche und städtebauliche Mängel, Defizite der sozialen und kulturellen Infrastruktur, der Nahversorgungsangebote und der öffentlichen Räume eine Rolle. Für viele Programmgebiete wurde festgestellt, dass sich diese Probleme überlagern. Dies scheint in den alten Bundesländern vielfach mit einem hohen Anteil von Haushalten mit Migrationshintergrund im Stadtteil einherzugehen (difu 2002, 61 - 65). Das Programm hat den Anspruch, unterschiedliche Bevölkerungsgruppen im Stadtteil stärker miteinander zu vernetzen, den sozialen Zusammenhalt zu fördern und damit eine Grundlage für die Mitwirkung der Bewohner an planerischen Entscheidungen und der Kommunalpolitik zu schaffen (difu 2002, 12 f.).

#### **d. Besondere Integrationsmaßnahmen**

##### **Sprachliche Integration**

Durch Organisationserlass des Bundesministeriums des Innern wurde dem Bundesamt zum 01.02.2003 die bis dahin vom damaligen Sprachverband Deutsch e.V. wahrgenommene Aufgabe der Sprachkursförderung von ausländischen Arbeitnehmern übertragen. Für die Vergabe der Fördermittel im Jahr 2003 wendete das Bundesamt die Fördergrundsätze des Sprachverbandes an und nahm die schon früher von vielen Seiten geforderte Zielgruppenerweiterung auf alle ausländischen Arbeitnehmer und deren Familienangehörige vor. Durch diese Entscheidung bekamen nun auch bereits länger in Deutschland lebende ausländische Mitbürger, für die es bislang keine Förderung gab, erstmals die Möglichkeit, Sprachkurse zu besuchen. Im Haushalt 2003 standen Fördermittel von insgesamt 22,8 Mio. € zur Verfügung. Nach Abzug bestehender finanzieller Verpflichtungen für die institutionelle Förderung des Sprachverbandes (bis

30.09.2003) und für sprachkursbezogene Projektförderungen verblieben für die Bewilligung neuer Sprachkurse 17,9 Mio. €. Mit diesen Mitteln konnten von insgesamt 7.500 beantragten Kursen 4.594 bewilligt werden. Zusammen mit den noch aus 2002 ins Jahr 2003 hineinreichenden Kursen wurden in 2003 über 5.000 Kurse gefördert. Stärker bedacht als in der Vergangenheit wurde dabei der Bedarf in den neuen Bundesländern und in den Modellregionen, die noch Kurse zur Umsetzung des Gesamtsprachkonzeptes durchführten.

Die Sprachkurse im Jahr 2003 wurden von ca. 70.000 Teilnehmern aus 172 Nationen besucht. Dabei stellten türkische Staatsangehörige mit 46 % den weitaus größten Anteil, gefolgt von Teilnehmern aus der russischen Föderation mit einem Anteil von allerdings nur 5 %. Seit Mai 2003 führte das Bundesamt Vor-Ort-Prüfungen bei den Sprachkurs-trägern durch. Dabei wurden bei 93 Trägern rund 300 Kurse besucht. Diese Maßnahme zur Qualitätssicherung wurde in 2004 intensiviert.

Neben der Durchführung der Sprachkurse hat sich das Bundesamt mit der konzeptionellen und qualitativen Weiterentwicklung der Sprachförderung befasst. So hat es bis Mitte 2003 neue Fördergrundsätze entworfen. Parallel zu diesen Aktivitäten unternahm das Bundesamt in Zusammenarbeit mit dem Goethe-Institut Schritte zur Erneuerung des Systems zur Qualifizierung der Lehrkräfte mit dem Ziel, einheitliche Standards festzulegen und das Angebot an Schulungsmaßnahmen auszuweiten. Zur Begleitung und Beratung der fachspezifischen Arbeiten richtete das Bundesamt im August 2003 ein Expertengremium für Integrationssprachkurse ein. Die Mitglieder kommen aus Wissenschaft und Praxis.

Für die Sprachkursförderung im Jahr 2004 wendete das Bundesamt nochmals die Grundsätze des Sprachverbandes erweitert auf alle Ausländer mit einem auf Dauer angelegten Aufenthaltstitel an. Für das neue Kursjahr wurden über 14.000 Kurse mit einem Volumen von ca. 64 Mio. € beantragt. Dem gegenüber stand für das Jahr 2004 eine Fördersumme von 22,8 Mio. €. Die Mittelvergabe richtete sich im Wesentlichen nach der Verteilung der Ausländer auf die Bundesländer, wobei auch regionale Schwerpunkte, Ballungszentren und eine flächendeckende Sicherstellung des Sprachkursangebots berücksichtigt wurden. Gemeinnützige Träger wurden bevorzugt gefördert. Für das gesamte Jahr 2004 konnten über 6.000 Kurse für mehr als 20 Mio. € bewilligt werden. Davon wurden bisher 4.349 Kurse mit ca. 80.000 Teilnehmern durchgeführt.

## **Gesellschaftliche und soziale Integration von Zuwanderern**

Im Hinblick auf die Umsetzung der Forderung der Unabhängigen Kommission Zuwanderung nach Bündelung der Integrationsaufgaben wurden dem Bundesamt am 01.01.2003 Aufgaben der gesellschaftlichen und sozialen Integration übertragen, die bisher beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) und beim Bundesverwaltungsamt (BVA) angesiedelt waren. Vom BVA wurde die Förderung von Maßnahmen zur Integration von Spätaussiedlern und Ausländern übernommen. Wegen des vergleichbaren Integrationsbedarfs erfolgte die Öffnung des bisher nur für Spätaussiedler verwendeten Haushaltstitels auch für die Zielgruppe der Ausländer. Im Zuge der Übertragung der Aufgaben der sonstigen Integration von Ausländern vom BMWA wurden die Fördermittel, die zuvor in den Haushaltstiteln „Zuschüsse für Betreuungsmaßnahmen“ und „Koordinierungs- und Sondermaßnahmen“ enthalten waren, unter dem neu geschaffenen Titel „Förderung sonstige Integration Ausländer“ (ohne berufliche Integration) zusammengefasst.

Insgesamt stand dem Bundesamt zur Förderung der gesellschaftlichen und sozialen Integration von Zuwanderern in den Jahren 2003 und 2004 eine Summe in Höhe von 31 Mio. € zur Verfügung, die sich aus zwei verschiedenen Haushaltstiteln (684 04: 28,08 Mio. € / 684 03: 3 Mio. € ) zusammensetzte. Mit diesen Finanzmitteln wurden rund 4.000 Projekte und Maßnahmen bundesweit gefördert.

### Titel 684 04 : „Integration von Spätaussiedlern und Ausländern“

Die Fördergrundsätze wurden zum 01.09.2003 aktualisiert. Besonders hervorgehoben wurden die Öffnung des Haushaltstitels auch für Ausländer, die Stärkung des Ehrenamtes und die Möglichkeit neuer Modellprojekte zur Weiterentwicklung der Integrationsarbeit, z. B. Vorbeugung gegen Alkoholmissbrauch, Drogen und Kriminalität.

Im Jahr 2003 wurden beim Bundesamt 1.453 Anträge auf Zuwendungen für Integrationsmaßnahmen für Spätaussiedler und Ausländer mit einem Gesamtvolumen in Höhe von 35.641.893,48 € eingereicht, denen ein Mittelansatz von 28,08 Mio. € gegenüberstand. Davon wurden 1.096 Maßnahmen mit einem Gesamtvolumen von 27.179.231,96 € bewilligt. Es handelte sich dabei um 530 gemeinwesenorientierte Projekte (328 Fortsetzungsprojekte, 202 neue Projekte) sowie 535 Seminare, 5 Multiplikatorenschulungen und 26 sonstige Maßnahmen (z.B. sozialpädagogische Begleitung). Beispielhaft seien das Projekt „Integration durch Sport“ des Deutschen

Sportbunds (DSB) mit 6.069.460 € und das Projekt „Ost-West-Integration“ des Deutschen Volkshochschulverbands (DVV) mit 1.698.665,58 € erwähnt.

Für das Antragsverfahren 2004 standen wiederum Mittel in Höhe von 28,08 Mio. € zur Verfügung. Dem standen 1.416 Anträge und Konzepte mit einem beantragten Gesamtvolumen von 44.739.938,80 € gegenüber. Es wurden 909 Integrationsmaßnahmen bewilligt, davon 494 gemeinwesenorientierte Projekte (387 Fortsetzungsprojekte, 107 neue Projekte) sowie 394 Seminare, 3 Multiplikatorenschulungen und 18 sonstige Maßnahmen mit einem Gesamtvolumen von rund 27,9 Mio. €.

Im Rahmen der Auswahlverfahren für die Projekte fanden sowohl im Jahr 2003 als auch 2004 Abstimmungsgespräche mit allen 16 Bundesländern, den Wohlfahrtsverbänden und dem Internationalen Bund über die regionalen und inhaltlichen Förderschwerpunkte statt. Arbeitsschwerpunkte 2004 waren:

- Evaluation der Integrationsverträge und Lotsenprojekte,
- Entwicklung von Modellprojekten zu flankierenden Maßnahmen im Bereich der beruflichen Integration (in Abstimmung mit der Bundesagentur für Arbeit und dem BMI),
- Erarbeitung einer neuen Förderrichtlinie für den gesamten Bereich der Projektförderung,
- Errichtung einer Clearingstelle,
- Verstärkung der Projektkontrolle.

#### Titel 684 03: „Sonstige Integration von Ausländern“

Im Jahr 2003 lag der Schwerpunkt der Tätigkeit auf der kontinuierlichen Weiterführung der vom BMWA übernommenen Projektaufgaben. Dabei handelte es sich im wesentlichen um die Förderung einiger weniger Träger, die - historisch gewachsen - seit vielen Jahren Zuwendungen für die Durchführung von Maßnahmen für ganz bestimmte Zielgruppen erhielten. Schwerpunkt waren:

- Seminarmaßnahmen für ausländische Frauen, die Hilfen zur Erstorientierung und Bewältigung von Alltagssituationen geben sowie niederschwellige Sprachvermittlung beinhalten,

- Multiplikatorenschulungen zu ausländerspezifischen Fragen für die mit Beratungs- und Informationsarbeit für ausländische Arbeitnehmer befassten Mitarbeiter des DGB – Bildungswerkes und für Ausländerbeiräte,
- Multiplikatorenseminare zu Grundlagenwissen sowie aktuellen Entwicklungen in der Integrationspolitik und im Ausländerrecht für in der Migrationsarbeit Tätige.

Bundesweit konnten rund 3.000 Maßnahmen gefördert und damit die Kontinuität sichergestellt werden. Neben den obengenannten Projekten konnten bereits 2003 auch einige kleinere, innovative Maßnahmen neu in die Förderung aufgenommen werden. Für das Jahr 2004 lag neben den bekannten Projekten bereits eine Vielzahl interessanter Anträge von neuen Trägern mit innovativen Inhalten und Konzepten vor. Dies war auch das Ergebnis der offensiven Öffentlichkeitsarbeit des Bundesamtes, welche die Träger auf die neuen Aufgaben im Bereich der Integrationsförderung aufmerksam gemacht und zur aktiven Mitarbeit aufgefordert hatte. Im Jahr 2004 wurden im Rahmen der sozialen Integration von Ausländern aus diesem Haushaltstitel rund 2,85 Mio. € für Einzelprojekte, Multiplikatorenschulungen und Frauenkurse bewilligt. Weitere Arbeitsschwerpunkte 2004 waren:

- Evaluierung der bisherigen Projekte, beginnend mit den Frauenkursen,
- Inhaltliche Neuausrichtung der Förderung in Abstimmung mit dem BMI.

### **Soziale Beratung und Begleitung**

Am 01.01.2003 wurde die Aufgabe der Gewährung von Zuschüssen zur Ausländersozialberatung (ASB) vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) auf das Bundesamt übertragen. Es handelt sich dabei um eine bundesweite Beratungsstruktur in der Trägerschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, die anteilig aus Bundes - und Landesmitteln gefördert wird. Die Förderung beruht auf dem Prinzip der Kofinanzierung d.h. es findet eine ergänzende Förderung des Bundes unter der Voraussetzung statt, dass das jeweilige Bundesland sich an der Finanzierung beteiligt. Basis hierfür bilden die „Grundsätze für die Ausländersozialberatung“ vom 14.11.1984 (in der Fassung vom 28.05.1998) und das „Einvernehmen über die gemeinsame Finanzierung der Ausländersozialberatung“ vom 05.05.1987 (in der Fassung vom 18.07.2000). Für die Finanzierung der ASB standen im Jahr 2003 rd.17,8 Mio. € auf Bundeseite zur Verfügung.

Bund und Länder hatten sich im Juli 2000 darauf verständigt, innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren (2002 bis 2006) die Finanzierungsanteile von bis dahin 70 % Bundesmitteln und 30 % Landesmitteln schrittweise auf eine paritätische Finanzierung umzustellen. Ziel sollte sein, dass der Bund sich höchstens im gleichem Umfang wie das jeweilige Bundesland, die Länder sich grundsätzlich im gleichen Umfang wie der Bund an der Finanzierung der ASB beteiligen.

Die Zuwendungsbescheide wurden unter strikter Beachtung des Prinzips der Kofinanzierung und durch schrittweise Anpassung der Bundeszuwendung an das Finanzierungsverhalten der Bundesländer erstellt. Da einige Bundesländer ihre finanziellen Zuwendungen in 2003 unter Hinweis auf die schwierige Haushaltssituation abgesenkt hatten und Baden – Württemberg ab 01.01.2003 sogar vollständig (mit Ausnahme einer auf das erste Halbjahr 2003 begrenzten Auslaufförderung für die Arbeiterwohlfahrt) aus der Finanzierung der ASB ausgestiegen war, mussten die Arbeiterwohlfahrt (AWO), der Deutsche Caritasverband (DCV) und das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche Deutschlands (DW) erhebliche Kürzungen der Bundeszuwendungen hinnehmen.

Um die bestehenden Beratungsstrukturen sichern zu können, hatte das BMI im Oktober 2003 entschieden, Ziffer 4.1 und die Protokollerklärung des Bundes zu Ziffer 4.1 des „Einvernehmens“ unter Beibehaltung des Prinzips der Kofinanzierung bis zu einer Entscheidung über das Zuwanderungsgesetz einseitig auszusetzen. Damit konnten die noch vorhandenen Mittel in Höhe von rd. 4,5 Mio. € an die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege ausgezahlt werden. Für die ASB wurden damit 2003 Bundesmittel in Höhe von insgesamt 17.729.061,62 € eingesetzt.

Die Anträge der Wohlfahrtsverbände auf Gewährung von Bundeszuwendungen für die ASB in 2004 beliefen sich auf 16.042.483,16 €. Diese gegenüber dem Vorjahr reduzierte Antragssumme ist durch den Rückzug des Landes Baden-Württemberg aus der Finanzierung der ASB und dem damit verbundenen Abbau der Beratungsstrukturen in diesem Bundesland zu erklären.

Die Sicherstellung der Gesamtfinanzierung gestaltete sich in 2004 noch schwieriger als im Vorjahr. Einige Bundesländer hatten angekündigt, sich ebenfalls aus der Finanzierung der ASB zurückziehen zu wollen, andere Länder hatten in Aussicht gestellt, ihre Finanzierungsanteile weiter abzusenken. Trotz dieser Entwicklung hat der Bund die von den Trägern beantragten Bundesmittel auf der Grundlage einer abschließenden

Antragsprüfung bewilligt. Dadurch konnten die Beratungsstrukturen in 2004 weitestgehend aufrechterhalten werden. Insgesamt wurden rund 16 Mio. € an Bundesmitteln in 2004 für die ASB aufgewendet.

#### **e. Einbürgerung**

Der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit erfolgt durch Geburt oder durch Einbürgerung. Am 01.01.2000 ist in Deutschland ein neues Staatsangehörigkeitsrecht in Kraft getreten. Dafür wurde das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz (RuStAG) von 1913 in wichtigen Punkten geändert und in Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) umbenannt. Auch die Einbürgerungsvorschriften im Ausländergesetz sind hierbei teilweise neu gefasst worden. Der Kern dieser Reform ist die Ergänzung des Abstammungsprinzips („ius sanguinis“) durch weitere Elemente des Geburtsorts- oder Territorialprinzips („ius soli). Nach dem bis dahin in Deutschland dominierenden Abstammungsprinzip richtet sich die Staatsangehörigkeit eines Kindes nach der Staatsangehörigkeit der Eltern bzw. eines Elternteils. Dagegen erwirbt ein Kind nach dem Territorialprinzip die Staatsangehörigkeit des Staates, auf dessen Territorium es geboren wurde. Durch die Rechtsreform erhalten die ab 01.01.2000 in Deutschland geborenen Kinder ausländischer Eltern neben der Staatsangehörigkeit ihrer Eltern automatisch mit der Geburt (ohne Einbürgerungsantrag) auch die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn zumindest ein Elternteil zum Zeitpunkt der Geburt des Kindes seit acht Jahren rechtmäßig in Deutschland lebt und eine Aufenthaltsberechtigung oder seit drei Jahren eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis besitzt. Mit 18 Jahren müssen sich die Betroffenen allerdings für eine Staatsangehörigkeit entscheiden. Diese Optionspflicht muss bis zum 23. Lebensjahr vollzogen sein, sonst wird ihnen die deutsche Staatsbürgerschaft aberkannt. Wie groß die Bedeutung dieser Regelung ist, wird daran ersichtlich, dass allein im Jahr 2000 auf Grund dieses Geburtsrechtes 41.257 Kinder die deutsche Staatsangehörigkeit „erworben“ haben.

Den ausländischen Kindern, die vor dem 01.01.2000 geboren wurden, aber bis dahin das 10. Lebensjahr noch nicht vollendet hatten und für die zum Zeitpunkt ihrer Geburt die entsprechenden Voraussetzungen vorgelegen haben, wurde per Ausnahmeregelung ein entsprechender Einbürgerungsanspruch (§ 40b StAG) gewährt. Die Möglichkeit, einen derartigen Antrag zu stellen, war allerdings auf ein Jahr – bis zum 31.12.2000 – befristet.

In der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsrecht (StAR-VwV) ist festgelegt, dass zur Einbürgerung eines Ausländers der Einbürgerungsbewerber sich u.a.

in die deutschen Lebensverhältnisse eingeordnet haben und damit auch insbesondere über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen muss. Nach der StAR-VwV liegen ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache vor, wenn sich der Einbürgerungsbewerber im täglichen Leben einschließlich der üblichen Kontakte mit Behörden in seiner deutschen Umgebung sprachlich zurecht zu finden vermag und mit ihm ein seinem Alter und Bildungsstand entsprechendes Gespräch geführt werden kann. Dazu gehört auch, dass der Einbürgerungsbewerber einen deutschsprachigen Text des alltäglichen Lebens lesen, verstehen und die wesentlichen Inhalte mündlich wiedergeben kann. Die Fähigkeit, sich auf einfache Art mündlich verständigen zu können, reicht nicht aus. Bei den Anforderungen an die deutschen Sprachkenntnisse ist zu berücksichtigen, ob sie von dem Einbürgerungsbewerber wegen einer körperlichen oder geistigen Krankheit oder Behinderung nicht erfüllt werden können.

Die erforderlichen Sprachkenntnisse sind nach der StAR-VwV in der Regel nachgewiesen, wenn der Einbürgerungsbewerber

- das Zertifikat Deutsch (Niveau B1 nach dem Europäischen Referenzrahmen für Sprachen) oder ein gleichwertiges Sprachdiplom erworben hat,
- vier Jahre eine deutschsprachige Schule mit Erfolg (Versetzung in die nächsthöhere Klasse) besucht hat,
- einen Hauptschulabschluss oder wenigstens gleichwertigen deutschen Schulabschluss erworben hat,
- in die zehnte Klasse einer weiterführenden deutschsprachigen Schule (Realschule, Gymnasium oder Gesamtschule) versetzt worden ist oder
- ein Studium an einer deutschsprachigen Hochschule oder Fachhochschule oder eine deutsche Berufsausbildung erfolgreich abgeschlossen hat.

Spätaussiedler müssen seit dem 01.08.1999 kein formelles Einbürgerungsverfahren mehr durchlaufen; sie erhalten die deutsche Staatsangehörigkeit mit dem Erhalt ihrer Spätaussiedlerbescheinigung und werden daher nicht mehr in der Einbürgerungsstatistik erfasst.

Von 1994 bis 2002 ist die Zahl der Einbürgerungen von Ausländern (ohne Spätaussiedler) um das Zweieinhalbfache gestiegen. Im Jahr 2000 wurden dabei die meisten Ausländer (186.688) eingebürgert. In den drei Jahren seit Inkraft-Treten des modernisierten Staatsangehörigkeitsrechts (2000 bis 2002) haben sich mehr als eine halbe Million Menschen in Deutschland (519.333) einbürgern lassen. Dies sind 56% mehr Einbürgerungen als im Drei-Jahres-Zeitraum vor der Reform (1997 bis 1999). Im Jahr

2003 ist die Zahl der Einbürgerungen wieder leicht zurückgegangen auf 140.731, liegt aber immer noch deutlich über den Zahlen vor der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts. Fast die Hälfte aller Personen, die in den letzten Jahren die deutsche Staatsangehörigkeit erhielten, hatten ehemals die türkische Staatsangehörigkeit. Die weit verbreitete Auffassung, dass seitens der ausländischen Bevölkerung kein Interesse an einer Einbürgerung besteht, wird durch diese Daten widerlegt. Weiterführende Veränderungen im Staatsangehörigkeitsrecht werden mit In-Kraft-Treten des neuen Zuwanderungsgesetzes am 01.01.2005 und somit erst nach Ende dieses Berichtszeitraums eintreten.

#### **f. Rückkehrförderung**

Die Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung (ZIRF) im Bundesamt befasste sich im Berichtszeitraum mit der Umsetzung von Maßnahmen zur Förderung der freiwilligen Rückkehr sowie der Durchführung eines effizienten Rückkehrmanagements. Hierdurch soll vor allem die Überlegung Berücksichtigung finden, einer freiwilligen Rückkehr den Vorrang vor einer (zwangsweisen) Rückführung ins Herkunftsland zu geben. Sie hat damit das Ziel, die Anzahl der freiwilligen Rückkehrer zu erhöhen. Instrumente zur Umsetzung dieses Ziels sind vor allem der Aufbau einer Datenbank, die Durchführung einer „Verweisberatung“, die Durchführung von Informationsveranstaltungen/-kampagnen sowie eine intensive und gezielte Öffentlichkeitsarbeit.

#### **Datenbank**

Die Datenbank der ZIRF befindet sich gegenwärtig im Aufbau. Das bereits verfügbare "Afghanistan-Modul" wird der Öffentlichkeit seit Mitte September 2004 über die Homepage des Bundesamtes zur Verfügung gestellt. Weitere 23 Herkunftsländer-Module sollen sukzessiv bis in das Jahr 2005 hinein folgen. Die Datenbank wird nach ihrer Fertigstellung möglichst alle existenten Rückkehrförderprogramme, Fördermaßnahmen (national, international, auf EU-Ebene), Ansprechpartner und Beratungsstellen sowie aktuelle und rückkehrspezifische Herkunftsländerinformationen enthalten. Die Informationen sollen in gebündelter Form, effizient und kostengünstig bereit gestellt und einer Vielzahl von Nutzern vermittelt werden.

## **Verweisberatung**

Die Verweisberatung zur Rückkehrförderung ist seit Februar 2004 in einem Pilotprojekt für das Herkunftsland Afghanistan in zwei Außenstellen des Bundesamtes angelaufen. Sie ist unabhängig vom Asylverfahren. Sie bietet als Serviceleistung des Bundesamtes rückkehrinteressierten Ausländern die Möglichkeit, sich grundlegend und auf die individuellen Bedürfnisse bezogen über in Frage kommende Rückkehrprogramme und deren Inhalte (z. B. Art der Förderung, Höhe der Leistungen) sowie über die Situation in den Heimatländern zu informieren. Die Rückkehrwilligen haben dadurch auch die Gelegenheit, sich aktiv mitgestaltend einzubringen und eine optimale Förderung ihrer Rückkehr zu erreichen. Schließlich werden die Rückkehrinteressenten an geeignete Projektträger oder Beratungsstellen weiter verwiesen, da nur bei den insoweit antragsberechtigten Stellen (z. B. Ausländerbehörden, Sozialämtern) die Antragstellung für Reise- und Starthilfen möglich ist. Es ist geplant, die Verweisberatung schrittweise auf weitere Außenstellen des Bundesamtes und zusätzliche Herkunftsländer auszuweiten.

## **Informationsveranstaltungen**

Das Bundesamt führte gemeinsam mit den Bundesländern Informationsveranstaltungen zur Förderung der freiwilligen Rückkehr nach Afghanistan durch. Diese Veranstaltungen bieten die Möglichkeit, die an einer freiwilligen Rückkehr interessierten Afghanen zu verschiedenartigen Fragen (z. B. aktuelle Situation im Herkunftsland, Rückkehrprogramme) aufzuklären. Bisher fanden elf solcher Veranstaltungen statt.

## **REAG- (Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany) und GARP-(Government Assisted Repatriation Programme) Programm**

Die REAG-/GARP-Programme sind zwei (seit 2002 zusammengefasste) deutsche humanitäre Hilfsprogramme zur Förderung der freiwilligen Rückkehr und Weiterwanderung. Die finanziellen Mittel für REAG/GARP werden jeweils zur Hälfte vom Bund und von den Bundesländern getragen. Die praktische Durchführung des Programms obliegt im Auftrag des Bundes und der Bundesländer der IOM. Aus dem REAG-Programm werden Reisekosten und pauschalisierte Reisebeihilfen gezahlt. Aus dem GARP-Programm werden für Personen aus zur Zeit 38 migrationspolitisch bedeutsamen Herkunftsstaaten Starthilfen in drei unterschiedlichen Förderstufen geleistet. Diese Starthilfen liegen im Jahr 2004 bei 200 € bis 500 € pro Erwachsenen bzw. 100 € bis 250 € pro Kind bis zu 12 Jahren, bei einer

(ebenfalls gestaffelten) Familienhöchstförderung von 600 € bis 1.500 €. Die Leistungen werden nur mittellosen Personen gewährt, die zu einem fest definierten Personenkreis gehören.

Im Jahr 2003 wurden insgesamt 11.835 Personen, die freiwillig aus dem Bundesgebiet ausgereist sind, über REAG/GARP gefördert. Im Jahr 2004 wurden bisher (Stand: 31.10.2004) für 8.669 Personen Mittel bewilligt. Der 50 %ige Bundesanteil am REAG-/GARP-Programm, den IOM durch das Bundesamt erhält, betrug im Jahr 2003 4.060.945,42 €. Für das Jahr 2004 wurden durch das Bundesamt 4.650.904,00 € Bundesmittel bewilligt.