

## Entwicklungen in Deutschland im Kontext von Visaliberalisierung: Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)

Hoffmeyer-Zlotnik, Paula

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hoffmeyer-Zlotnik, P. (2019). *Entwicklungen in Deutschland im Kontext von Visaliberalisierung: Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)*. (Working Paper / Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ), 83). Nürnberg: 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). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67605-2>

### 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.



Bundesamt  
für Migration  
und Flüchtlinge



# Entwicklungen in Deutschland im Kontext von Visaliberalisierung

Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle  
für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)

Working Paper 83

Paula Hoffmeyer-Zlotnik



Forschung

Kofinanziert durch die  
Europäische Union





# Entwicklungen in Deutschland im Kontext von Visaliberalisierung

Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle  
für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)

Paula Hoffmeyer-Zlotnik

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2019





# Zusammenfassung

Die vorliegende Studie untersucht Entwicklungen in Deutschland im Zusammenhang mit der Visaliberalisierung für fünf Westbalkanstaaten sowie für Georgien, die Republik Moldau und die Ukraine im Zeitraum von 2007 bis 2017. Die Aufhebung der Visumpflicht für diese Staaten erfolgte nach Zustimmung des Europäischen Parlamentes und des Rates der EU und war an den zuvor erfolgten erfolgreichen Abschluss von Visaliberalisierungs-Dialogen mit der Europäischen Kommission gekoppelt (Kapitel 2). Die Visumsfreiheit trat für die in dieser Studie untersuchten Drittstaaten zu den folgenden Zeitpunkten in Kraft:

- Ehemalige Jugoslawische Republik (EJR) Mazedonien, Montenegro und Serbien: 19. Dezember 2009
- Albanien, Bosnien und Herzegowina: 15. Dezember 2010
- Republik Moldau: 28. April 2014
- Georgien: 28. März 2017
- Ukraine: 11. Juni 2017

Die Aufhebung der Visumpflicht für Kurzaufenthalte im Schengen-Raum bedeutet für die betreffenden Drittstaatsangehörigen vor allem eine Erleichterung der kurzfristigen Mobilität. Rechtlich hat dies keine Auswirkungen auf die Voraussetzungen etwa für längerfristige Zuwanderung. Es kann jedoch vermutet werden, dass sich mit der Erleichterung von Kurzaufenthalten auch andere migrationsrelevante Änderungen ergeben, beispielsweise durch einen Anstieg der längerfristigen legalen Migration oder auch der irregulären Migration. Um dies zu untersuchen, werden in dieser Studie Indikatoren zur Darstellung der Entwicklung im Bereich der legalen Migration und der irregulären Migration ausgewertet. Dabei kann kein direkter kausaler Zusammenhang zwischen der Visaliberalisierung und den skizzierten Entwicklungen hergestellt werden.

Die Zahl der Zuzüge sank bei allen hier untersuchten Staaten (mit Ausnahme der Republik Moldau) im Jahr vor der Visaliberalisierung und steigerte sich danach im Fall der Westbalkanstaaten und der Republik Moldau – für Georgien und Ukraine sind noch keine Entwicklungen abzusehen. Für die Westbalkanstaaten zeigt sich, dass in den Jahren nach der Visaliberalisierung die Zahl der Asylanträge und der erteilten

Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen stiegen. Mittelfristig ist jedoch der Anteil der humanitären Zuwanderung zurückgegangen und der Anteil der Zuwanderung zum Zweck der Erwerbstätigkeit gestiegen. Die dargestellten Indikatoren im Bereich der irregulären Migration zeigen vor allem für die Westbalkanstaaten einen deutlichen Anstieg in den Jahren 2014 und 2015 und einen ebenso deutlichen Rückgang im Jahr 2016. Im Fall von Georgien, der Republik Moldau und der Ukraine zeigen sich unterschiedliche Entwicklungen (Kapitel 3).

Durch den Wegfall der Prüfung von Visumanträgen ergibt sich das Potenzial einer missbräuchlichen Nutzung der Visumfreiheit, etwa durch Einreise und Aufenthalt zu einem anderen Zweck als einem Kurzaufenthalt oder durch eine illegale Beschäftigung während des visumfreien Aufenthalts. Im Bereich der illegalen Beschäftigung ist in den Jahren nach der Visaliberalisierung ein Anstieg der Zahl der Ermittlungsverfahren festzustellen. In der Polizeilichen Kriminalstatistik ist kein Anstieg des Anteils der Tatverdächtigen aus den hier untersuchten Staaten an allen nichtdeutschen Tatverdächtigen festzustellen, jedoch hat der Anteil von ausländerrechtlichen Verstößen an allen Delikten für fast alle Staaten (mit Ausnahme von Georgien) zugenommen. Das Stellen eines Asylantrages nach visumfreier Einreise ist per se kein Missbrauch, wenngleich der Anstieg von Asylanträgen aus den visumbefreiten Staaten zu mehreren Zeitpunkten in der öffentlichen Diskussion in diesem Kontext thematisiert wurde (Kapitel 4).

Insbesondere um auf die gestiegenen Asylantragszahlen ab 2014 zu reagieren, wurden in Deutschland Maßnahmen zur Steuerung und Begrenzung von Asylzuwanderung getroffen: Die Bearbeitung von Asylanträgen aus den Westbalkanstaaten wurde priorisiert, die visumbefreiten Westbalkanstaaten wurden zwischen 2014 und 2015 zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt und die Möglichkeiten zur Verhängung von Wiedereinreisesperren wurden erweitert. Ferner wurde eine Reihe an Maßnahmen getroffen, die für Personen mit ‚geringer Bleibeperspektive‘ den Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Integrationsleitungen einschränken und sich auch auf die Unterbringung während des Asylverfahrens auswirken. Daneben wurden Maßnahmen ergriffen, um die Zahl der geförderten Ausrei-

sen und der Abschiebungen von irregulär aufhältigen Personen aus den visumbefreiten Staaten zu erhöhen. Dazu gehören die Erwirkung der Akzeptanz von EU-Reisedokumenten durch die Herkunftsstaaten bei der Rückkehr, Informationsmaßnahmen zu den Möglichkeiten von Rückkehrförderung sowie Reintegrationsmaßnahmen. Mit der Westbalkanregelung wurden auch die Möglichkeiten zur legalen Zuwanderung aus den Westbalkanstaaten in Form von Erwerbsmigration erweitert (Kapitel 5).

Visaliberalisierungen wirken sich auch auf die Arbeit von Auslandsvertretungen und grenzpolizeilichen Behörden der Zielstaaten aus. Insbesondere die Bundespolizei trifft deshalb im Vorfeld einer Visaliberalisierung Maßnahmen, um Verstöße gegen die Voraussetzungen der visumfreien Einreise zu verhindern oder zu ahnden. Dazu gehören grenzpolizeiliche Maßnahmen und Maßnahmen in den visumbefreiten Staaten selbst sowie Kooperationen mit diesen. Für Auslandsvertretungen bedeutet die Abschaffung der Visumpflicht für Kurzaufenthalte eine Senkung des Verwaltungsaufwands und hat gleichzeitig positive Auswirkungen auf die bilateralen Beziehungen mit den betreffenden Staaten (Kapitel 4.1 und 4.2)

# Das Europäische Migrationsnetzwerk

Das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) wurde im Jahr 2003 von der Europäischen Kommission auf Initiative des Europäischen Rates eingerichtet, um dem Bedarf eines regelmäßigen Austausches von verlässlichen Informationen im Migrations- und Asylbereich auf europäischer Ebene nachzukommen. Seit 2008 bildet die Ratsentscheidung 2008/381/EG die dauerhafte Rechtsgrundlage des EMN, und es wurden Nationale Kontaktstellen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (mit Ausnahme Dänemarks, welches Beobachterstatus hat) und in Norwegen geschaffen.

Aufgabe des EMN ist es, die Organe der Europäischen Union, nationale Institutionen und Behörden sowie die Öffentlichkeit mit aktuellen, objektiven, verlässlichen und vergleichbaren Informationen über Migration und Asyl im Hinblick auf eine Unterstützung der Politik in diesem Bereich zu versorgen. Die deutsche Nationale Kontaktstelle ist beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in Nürnberg angesiedelt.

Zu den Hauptaufgaben der Nationalen Kontaktstelle gehört die Umsetzung des jährlichen EMN-Arbeitsprogramms. Dies umfasst die Erstellung des jährlichen Politikberichts „Migration, Integration, Asyl“, die Erarbeitung von bis zu vier themenspezifischen Studien, die Beantwortung von an das Netzwerk gestellten Ad-hoc-Anfragen sowie die Informationsvermittlung in unterschiedlichen Foren, z. B. durch die Organisation von eigenen Tagungen und die Teilnahme an Tagungen im In- und Ausland. Darüber hinaus richten die Nationalen Kontaktstellen jeweils nationale Netzwerke aus Organisationen, Institutionen und Einzelpersonen ein, die im Bereich Migration und Asyl tätig sind.

Im Rahmen des EMN wird in der Regel keine Primärforschung betrieben, sondern es werden bereits vorhandene Daten und Informationen aufbereitet und analysiert; nur bei Bedarf werden diese durch eigenständige Erhebung von Daten und Informationen ergänzt. EMN-Studien werden nach einheitlichen Spezifikationen erstellt, um innerhalb der Europäischen Union und Norwegens vergleichbare Ergebnisse zu erzielen. Um auch begriffliche Vergleichbarkeit zu gewährleisten, wurde ein Glossar erstellt, das über die nationalen und internationalen EMN-Webseiten zugänglich ist.

Nach der Fertigstellung der nationalen Berichte wird ein Synthesebericht erstellt, der die wichtigsten Ergebnisse der einzelnen nationalen Berichte zusammenfasst und so einen europäischen Überblick erlaubt. Dazu kommen themenspezifische Informationsblätter (EMN-Infoms), die knapp und präzise ausgewählte Themen präsentieren. Das EMN-Bulletin liefert vierteljährlich Informationen über die aktuellen Entwicklungen in der EU und ihren Mitgliedstaaten. Mit dem Arbeitsprogramm 2014 wurde des Weiteren die Arbeitsgruppe Return Expert Group (REG) eingerichtet. Diese beschäftigt sich mit Aspekten der freiwilligen Rückkehr, der Reintegration und der zwangsweisen Rückführung.

Alle EMN-Publikationen sind auf der Webseite der Generaldirektion Migration und Inneres der Europäischen Kommission verfügbar. Die Studien der deutschen Nationalen Kontaktstelle sowie die Syntheseberichte, Infoms und das Glossar finden sich auch auf der nationalen Webseite: [www.emn-deutschland.de](http://www.emn-deutschland.de).







# Inhaltsübersicht

|          |   |    |
|----------|---|----|
|          | <b>Zusammenfassung</b>  | 5  |
|          | <b>Das Europäische Migrationsnetzwerk</b>   | 7  |
| <b>1</b> | <b>Einleitung</b>   | 13 |
| <b>2</b> | <b>Visumpolitik und Visaliberalisierung</b>   | 15 |
| <b>3</b> | <b>Migration aus den untersuchten Staaten nach Deutschland</b>                            | 20 |
| <b>4</b> | <b>Auswirkungen der Visaliberalisierung</b>   | 44 |
| <b>5</b> | <b>Getroffene Maßnahmen</b>   | 50 |
| <b>6</b> | <b>Fazit</b>  | 56 |
|          | <b>Literaturverzeichnis</b>   | 57 |
|          | <b>Abkürzungsverzeichnis</b>  | 63 |
|          | <b>Tabellenverzeichnis</b>  | 66 |
|          | <b>Abbildungsverzeichnis</b>  | 67 |
|          | <b>Publikationen des Forschungszentrums<br/>Migration, Integration und Asyl (Auswahl)</b> | 68 |

# Inhaltsverzeichnis

|          |  |    |
|----------|--|----|
|          | <b>Zusammenfassung</b>   | 5  |
|          | <b>Das Europäische Migrationsnetzwerk</b>  | 7  |
| <b>1</b> | <b>Einleitung</b>  | 13 |
|          | 1.1 <b>Gegenstand und Ziel der Studie</b>  | 13 |
|          | 1.2 <b>Verwendete Quellen</b>  | 14 |
| <b>2</b> | <b>Visumpolitik und Visaliberalisierung</b>  | 15 |
|          | 2.1 <b>Visumpolitik allgemein</b>  | 15 |
|          | 2.2 <b>Rechtlicher Rahmen der Visumpolitik</b>   | 15 |
|          | 2.2.1 Rechtsgrundlagen   | 15 |
|          | 2.2.2 Arten von Visa   | 16 |
|          | 2.3 <b>Visumpolitik der EU gegenüber den untersuchten Staaten</b>                      | 17 |
|          | 2.3.1 Prozess der Visaliberalisierung  | 17 |
|          | 2.3.2 Aussetzungsmechanismus   | 18 |
| <b>3</b> | <b>Migration aus den untersuchten Staaten nach Deutschland</b>                         | 20 |
|          | 3.1 <b>Wanderungen und langfristige Entwicklung der Migration</b>                      | 20 |
|          | 3.1.1 Westbalkanstaaten  | 20 |
|          | 3.1.2 Georgien, Republik Moldau, Ukraine   | 21 |
|          | 3.2 <b>Schengen-Visa</b>   | 22 |
|          | 3.3 <b>Aufenthaltstitel</b>  | 25 |
|          | 3.4 <b>Asylanträge</b>   | 28 |
|          | 3.4.1 Westbalkanstaaten  | 28 |
|          | 3.4.2 Georgien, Republik Moldau und Ukraine  | 30 |
|          | 3.5 <b>Irreguläre Migration und Schleusung</b>   | 32 |
|          | 3.5.1 Zurückweisungen an der Grenze  | 33 |
|          | 3.5.2 Unerlaubte Einreisen   | 34 |
|          | 3.5.3 Irregulärer Aufenthalt   | 36 |
|          | 3.5.4 Schleusung   | 38 |
|          | 3.6 <b>Rückkehr</b>  | 41 |
| <b>4</b> | <b>Auswirkungen der Visaliberalisierung</b>  | 44 |
|          | 4.1 <b>Überblick</b>   | 44 |
|          | 4.2 <b>Auswirkungen auf Behörden</b>   | 44 |
|          | 4.3 <b>Missbräuchliche Nutzung der Visumfreiheit und weitere negative Auswirkungen</b> | 44 |
|          | 4.3.1 Illegale Beschäftigung   | 45 |
|          | 4.3.2 Sicherheitsrisiken und Kriminalität  | 47 |
|          | 4.3.3 Identitätstäuschung  | 48 |

|          |   |    |
|----------|---|----|
| <b>5</b> | <b>Getroffene Maßnahmen</b>   | 50 |
| 5.1      | <b>Grenzpolizeiliche Maßnahmen</b>  | 50 |
| 5.2      | <b>Maßnahmen in und Kooperation mit den visumbefreiten Staaten</b>                        | 51 |
| 5.3      | <b>Asylpolitische Maßnahmen</b>   | 51 |
| 5.3.1    | Bearbeitung von Asylanträgen  | 51 |
| 5.3.2    | Informationsmaßnahmen   | 52 |
| 5.3.3    | Einstufung als sichere Herkunftsstaaten   | 52 |
| 5.3.4    | Restriktive Maßnahmen für Personen mit geringer Bleibeperspektive                         | 53 |
| 5.4      | <b>Rückkehrpolitische Maßnahmen</b>   | 53 |
| 5.5      | <b>Maßnahmen zur Erleichterung der legalen Migration</b>                                  | 55 |
| <b>6</b> | <b>Fazit</b>  | 56 |
| 6.1      | <b>Auswirkungen der Visaliberalisierung und deren Bewertung</b>                           | 56 |
| 6.2      | <b>Effektivität der getroffenen Maßnahmen</b>   | 56 |
|          | <b>Literaturverzeichnis</b>   | 57 |
|          | <b>Abkürzungsverzeichnis</b>  | 63 |
|          | <b>Tabellenverzeichnis</b>  | 66 |
|          | <b>Abbildungsverzeichnis</b>  | 67 |
|          | <b>Publikationen des Forschungszentrums<br/>Migration, Integration und Asyl (Auswahl)</b> | 68 |



# 1 Einleitung

## 1.1 Gegenstand und Ziel der Studie

Visumpolitik hat vorrangig die Funktion, Migration zu ermöglichen, zu steuern und zu kontrollieren. Die Aufhebung der Visumpflicht für Kurzaufenthalte im Schengen-Raum bedeutet in diesem Kontext vor allem eine Erleichterung der kurzfristigen Mobilität. Aus Sicht der Europäischen Kommission ist Visaliberalisierung aber auch „eines der wirksamsten Instrumente der Union zur Erleichterung direkter Kontakte zwischen den Menschen und zur Stärkung der Beziehungen zwischen den Bürgern von Drittländern und der Union“ (Europäische Kommission 2017b: 1). Dies zeigt, dass Visumpolitik sowohl ein migrationspolitisches als auch ein außenpolitisches Instrument sein kann. Die Auswirkungen von Visaliberalisierung sind vielfältig und können sich in so verschiedenen Bereichen wie der Migration, dem Tourismus, oder dem Handel zeigen.

Die vorliegende Studie untersucht Entwicklungen in Deutschland im Zusammenhang mit der Visaliberalisierung für fünf Westbalkanstaaten sowie für Georgien, die Republik Moldau und die Ukraine. Die Studie geht dabei unter anderem der Frage nach, ob die Abschaffung der Visumpflicht für Kurzaufenthalte Auswirkungen auf verschiedene Formen der Migration nach Deutschland hat. Dabei ist wichtig zu betonen, dass sich Visaliberalisierung, wie sie hier untersucht wird, nur auf das Erfordernis eines Visums für Kurzaufenthalte bezieht. Rechtlich hat dies keine Auswirkungen auf die Voraussetzungen etwa für längerfristige Zuwanderung. Es kann jedoch vermutet werden, dass sich mit der Erleichterung von Kurzaufenthalten auch andere migrationsrelevante Änderungen ergeben, beispielsweise durch einen Anstieg der längerfristigen legalen Migration oder auch der irregulären Migration. Um dies zu untersuchen, werden in dieser Studie Indikatoren zur Darstellung der Entwicklung im Bereich der legalen Migration (u.a. erteilte Aufenthaltstitel und erteilte Schengen-Visa), der irregulären Migration (unerlaubte Einreisen, unerlaubter Aufenthalt, illegale Beschäftigung) sowie der Asylzuwanderung ausgewertet. Zusätzlich werden die Auswirkungen der Visaliberalisierung auf die beteiligten Behörden in den Blick genommen. Auch auf mögliche Sicherheits- und Missbrauchsrisiken wird eingegan-

gen. Schließlich stellt die Studie Maßnahmen dar, die getroffen wurden, um eine rechtmäßige Ausübung der Visumfreiheit sicherzustellen und den nicht intendierten Folgen der Visaliberalisierung entgegenzuwirken. Auf weitere mögliche Auswirkungen von Visaliberalisierung, etwa in den Bereichen Handel oder Tourismus, kann die vorliegende Studie mangels entsprechend vorhandener Daten nicht eingehen.

Dabei stellt sich die grundsätzliche Problematik, dass ein direkter kausaler Zusammenhang zwischen der Visaliberalisierung und den hier skizzierten Entwicklungen nicht herzustellen ist. Die Ausführungen sind daher im Wesentlichen deskriptiv.

Die Studie basiert auf einheitlichen Spezifikationen, die durch die Nationalen Kontaktstellen des Europäischen Migrationsnetzwerks gemeinsam erstellt wurden (EMN 2018a). Der Betrachtungszeitraum der Studie umfasst die Jahre 2007 bis 2017. In den Blick genommen werden insbesondere Wanderungsbewegungen aus den Staaten des westlichen Balkans, deren Staatsangehörige visumfrei in die EU einreisen dürfen (Albanien, Bosnien und Herzegowina, die Ehemalige Jugoslawische Republik (EJR) Mazedonien, Montenegro und Serbien), sowie aus Georgien, der Republik Moldau und der Ukraine. Neben den oben genannten Staaten werden an einigen Stellen auch Migrationsbewegungen aus Kosovo betrachtet. Kosovo ist der einzige Westbalkanstaat, dessen Staatsangehörige derzeit nicht visumfrei in die EU einreisen dürfen. Der Vergleich von statistischen Daten zwischen Staaten mit Visumfreiheit und Kosovo ermöglicht somit eine Einschätzung darüber, ob die analysierten Entwicklungen auf die Visumfreiheit zurückzuführen sind oder ob diese als Erklärungsfaktor nicht ausreicht.

Die Studie ist wie folgt aufgebaut: In Kapitel 2 wird zunächst der rechtliche Rahmen der Visumpolitik auf europäischer und nationaler Ebene skizziert und die Visaliberalisierung für die hier untersuchten Staaten in den Kontext der EU-Visumpolitik gesetzt. In Kapitel 3 werden verschiedentliche migrationsrelevante Entwicklungen dargestellt, darunter Zuzüge nach Deutschland, die Erteilung von Schengen-Visa, Asylanträge, Indikatoren für irreguläre Migration sowie Rückkehr. Kapitel 4 gibt einen Überblick über die möglichen Auswirkungen der Visaliberalisierung in verschiedenen Bereichen; Kapitel 5 stellt Maßnahmen



dar, die in Deutschland in Reaktion auf verschiedene Auswirkungen der Visaliberalisierung getroffen wurden.

## 1.2 Verwendete Quellen

Die Studie basiert im Wesentlichen auf öffentlich zugänglichen Statistiken und Quellen. Dabei wurden vorrangig Statistiken von Eurostat bzw. der Europäischen Kommission (Visa-Statistiken) verwendet, um eine EU-weite Vergleichbarkeit der Studienergebnisse sicherzustellen. Wo keine Statistiken von Eurostat vorhanden waren, wurde auf nationale Statistiken zurückgegriffen, wobei teilweise spezifische Auswertungen des Ausländerzentralregisters (AZR) und der Polizeilichen Eingangsstatistik (PES) der Bundespolizei angefordert wurden. Des Weiteren wurden schriftliche Anfragen an das Bundeskriminalamt (BKA), die Bundespolizei (BPOL), das Auswärtige Amt (AA) und die Generalzolldirektion (GZD) geschickt, um Einschätzungen zu spezifischen Entwicklungen einzuholen.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> An dieser Stelle möchte ich mich herzlich bei allen zuliefernden Behörden bedanken! Ein Dank gilt ebenfalls Nina Hänjes, Jakub Czarnecki und Nicolas Bodenschatz, die während ihres Praktikums im Forschungszentrum des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge die Erstellung der vorliegenden Studie unterstützten.

# 2 Visumpolitik und Visaliberalisierung

## 2.1 Visumpolitik allgemein

Visumpolitik hat einerseits die Funktion, Migration zu ermöglichen, zu steuern und zu kontrollieren. Mit der Prüfung von Visumanträgen in den Auslandsvertretungen wird bereits vor der Einreise geklärt, ob die Antragstellenden die Voraussetzungen für einen rechtmäßigen Aufenthalt in Deutschland erfüllen (Parusel/Schneider 2012: 21). Andererseits ist Visumpolitik aber auch ein wichtiges außenpolitisches Instrument in den Beziehungen mit anderen Staaten. „So können freundschaftliche Außenbeziehungen zwischen Staaten Auswirkungen auf die Migrations- bzw. Mobilitätspolitik haben, beispielsweise indem wechselseitig ein Wegfall des Visumerfordernisses vereinbart wird. (...) Gleichsam kann sich in der außenpolitischen Logik eine Verschlechterung der Beziehungen zwischen zwei Staaten auch mittelbar oder unmittelbar negativ auf Visumpolitik auswirken“ (Parusel/Schneider 2012: 21).

Die Vereinfachung des Visumverfahrens oder die Aufgabe des Visumerfordernisses für die Einreise sind somit außenpolitische Instrumente, die die Europäische Union unter anderem in ihrer Nachbarschafts- und Erweiterungspolitik nutzt (Parusel/Schneider 2012: 22; Europäische Kommission 2018a). Daneben „beeinflussen bisweilen auch wirtschafts- und handelspolitische Interessen die Visumpolitik. Um einen möglichst freien Verkehr von Personen, Waren und Dienstleistungen im zwischenstaatlichen Bereich sicherzustellen, werden die am Wirtschafts- bzw. Dienstleistungs- und Warenverkehr beteiligten Akteure (z.B. globale Konzerne, Wirtschaftsverbände oder Regierungen) in der Regel ein Interesse an Erleichterungen oder gar am Wegfall von Visaregimen haben“ (Parusel/Schneider 2012: 23).

Die Abschaffung des Visumerfordernisses kann wiederum Auswirkungen auf das Migrationsgeschehen haben – sowohl erwünschte (z. B. ein Anstieg von kurzzeitigen Aufenthalten oder geschäftlichen Verbindungen) als auch unerwünschte (z. B. ein Anstieg der Zahl der sogenannten „Overstayer“<sup>2</sup> oder von unbe-

2 „Overstayer“ sind Personen, die nach dem Ablauf der Gültigkeit eines Aufenthaltstitels oder nach Ablauf der Zeit, in der sie berechtigt sind, sich ohne Visum oder anderen Aufenthaltstitel in einem Land aufzuhalten, nicht ausreisen und somit irregulär aufhältig sind.

gründeten Asylanträgen). Auch deshalb werden Abkommen zur Erleichterung der Visumvergabe und zur Visaliberalisierung in der Regel mit der Vereinbarung von Rückübernahmeabkommen verknüpft (Europäische Kommission 2018b).

## 2.2 Rechtlicher Rahmen der Visumpolitik

### 2.2.1 Rechtsgrundlagen

Die Regelungen zur Vergabe von Kurzzeitvisa waren ursprünglich Teil des Schengener Übereinkommens, ein multilaterales Abkommen zwischen einigen EU-Staaten auf völkerrechtlicher Basis (Hailbronner 2017: 31). Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde der Schengen-Besitzstand in das Vertragsrecht der EU integriert. Seither gelten die Bestimmungen des Schengen-Besitzstandes grundsätzlich für alle EU-Staaten, wobei Dänemark, das Vereinigte Königreich sowie Irland einen Sonderstatus haben<sup>3</sup> und Bulgarien, Rumänien, Zypern sowie Kroatien den Schengen-Besitzstand nur teilweise anwenden und keine Schengen-Visa erteilen (AA o. J.a). Im Bereich der Visumpolitik hat die EU die ausschließliche politische und gesetzgeberische Kompetenz für die Vergabe von Visa zu kurzzeitigen Aufenthalten von bis zu 90 Tagen.

Die **Visum-Verordnung** (VO (EG) Nr. 539/2001)<sup>4</sup> legt die Länder fest, deren Staatsangehörige zur Einreise

3 Dänemark „entscheidet von Fall zu Fall, ob es sich an der Weiterentwicklung des Schengener Besitzstands auf völkerrechtlicher Grundlage anschließt und das ohne seine Beteiligung zustande gekommene Gemeinschaftsrecht als nationales Recht anwenden will. Dänemark ist allerdings an bestimmte Maßnahmen im Bereich der gemeinsamen Politik der Visa-Erteilung gebunden. Irland und das Vereinigte Königreich sind keine Parteien des Schengener Abkommens. Sie können den Schengen-Besitzstand mit Billigung des EU-Rates ganz oder teilweise übernehmen und sich an seiner Weiterentwicklung beteiligen. Sie erteilen keine Schengen-Visa. Beide Staaten wenden das Schengener Abkommen nur teilweise an (AA o. J.).

4 Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind.

in die EU ein Visum benötigen und die Länder, die von der Visumpflicht befreit sind. Diese sind jeweils in Anhang I und II zur Visum-Verordnung aufgelistet. Der **Visakodex** (VO (EG) Nr. 810/2009)<sup>5</sup> legt die Voraussetzungen und das Verfahren für die Erteilung von Kurzzeitvisa fest. Der **Schengener Grenzkodex** (SGK; VO (EU) 2016/399)<sup>6</sup> regelt (unter anderem) die Einreisevoraussetzungen für Drittstaatsangehörige<sup>7</sup> in den Schengen-Raum. Das **Visakodex-Handbuch** der EU enthält detaillierte Vorgaben und Anleitungen zum Visumverfahren.

Mit dem **Visa Informationssystem** (VIS) besteht eine Datenbank, zu der alle Auslandsvertretungen der Schengen-Staaten und die Grenzkontrollpunkte an EU-Außengrenzen Zugriff haben. In der Datenbank sind Fingerabdrücke, Passfotos und weitere Daten aus dem Visumantrag gespeichert (Europäische Kommission 2018c).

Der Visakodex und das VIS befinden sich derzeit in einem Reformprozess. Am 14. März 2018 schlug die Europäische Kommission eine Neufassung des Visakodex vor, die unter anderem eine Verknüpfung zwischen der Visumvergabe und der Kooperation von Drittstaaten bei der Rücknahme ausreisepflichtiger Personen vorsieht (Europäische Kommission 2018d). Die Reform des VIS, für die die Kommission am 16. Mai 2018 einen Vorschlag vorlegte, sieht beispielsweise vor, dass künftig auch die Daten von Personen mit Visa und Aufenthaltstiteln für längere Aufenthalte gespeichert werden und dass die Interoperabilität<sup>8</sup> des VIS mit anderen europäischen Datenbanken hergestellt wird (Europäische Kommission 2018e).

## 2.2.2 Arten von Visa

### Schengen-Visa

Schengen-Visa (bzw. einheitliche Visa; früher: C-Visa) berechtigen zum Aufenthalt von bis zu 90 Tagen in einem Zeitraum von jeweils 180 Tagen im gesamten Schengen-Raum und werden von dem Schengen-Staat ausgestellt, der das alleinige oder hauptsächliche Reiseziel darstellt oder über den die betreffende Person einreist (AA 2018).<sup>9</sup> Das Visum muss in der Regel vor der Einreise bei der Auslandsvertretung des zuständigen Staates beantragt werden und kann auch als Mehrfachvisum für wiederholte Ein- und Ausreisen innerhalb eines bestimmten Zeitraums erteilt werden (Art. 24 Visakodex). Während des Kurzaufenthalts mit einem Schengen-Visum in Deutschland ist eine Erwerbstätigkeit grundsätzlich nicht erlaubt (§ 17 Abs.1 AufenthV).

Die Voraussetzungen für die Erteilung von Schengen-Visa sind im EU-Visakodex für alle beteiligten Staaten einheitlich geregelt. Dazu gehören unter anderem die „Plausibilität und Nachvollziehbarkeit des Reisezwecks“, die „Finanzierung der Lebenshaltungs- und Reisekosten aus eigenem Vermögen bzw. Einkommen“, die „Bereitschaft des Visuminhabers, vor Gültigkeitsablauf des Visums wieder aus dem Schengen-Raum auszureisen“ sowie die „Vorlage einer für den gesamten Schengen-Raum und für die gesamte Aufenthaltsdauer gültigen Reisekrankenversicherung mit einer Mindestdeckungssumme von 30.000 Euro“ (AA 2018; Art. 32 Abs. 1 Visakodex). Die Finanzierung kann auch „durch Abgabe einer förmlichen Verpflichtungserklärung gemäß §§ 66 bis 68 des Aufenthaltsgesetzes durch eine dritte Person nachgewiesen werden“ (AA 2018). Ferner darf keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung durch die Einreise bestehen (Art. 32 Abs. 1 lit. a vi) Visakodex).

Neben dem einheitlichen Visum regelt der Visakodex auch die Erteilungsvoraussetzungen für Flughafen-transitvisa (Art. 26 Visakodex), für Ausnahmevisa, die an den Außengrenzen erteilt werden (Art. 35 Visakodex) und für Kurzzeitvisa mit räumlich beschränkter Gültigkeit (VRG; Art. 25 Visakodex). Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit werden grundsätzlich nur für das Hoheitsgebiet des erteilenden Staates ausgestellt, können aber auch für das Gebiet weiterer Mitgliedstaaten gelten, wenn diese dem zustimmen (Art. 25 Abs. 2 Visakodex). Sie können aus humanitären Grün-

5 Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex).

6 Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex).

7 Als Drittstaatsangehörige im Sinne der Schengener Grenzkodex gelten alle Personen, die nicht Staatsangehörige eines EU-Mitgliedstaates, eines Mitgliedstaates des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) oder der Schweiz sind.

8 Mit „Interoperabilität“ ist gemeint, dass verschiedene Datenbanken verknüpft werden können. Z. B. können dann mit einer einzigen Abfrage Informationen aus mehreren EU-Datenbanken wie dem VIS, EURODAC oder dem Schengener Informationssystem (SIS) abgerufen werden.

9 Die Ausführungen in diesem Abschnitt basieren auf EMN/BAMF (2018: 40).

den, aus Gründen des nationalen Interesses oder aufgrund internationaler Verpflichtungen erteilt werden, und zwar auch dann, wenn die Voraussetzungen zur Erteilung eines einheitlichen Visums nicht erfüllt sind (Art. 25 Abs. 1a Visakodex). Visa mit beschränkter Gültigkeit werden auch erteilt, wenn ein oder mehrere Mitgliedstaaten das Reisedokument eines Drittsattes nicht anerkennen (Art. 25 Abs. 3 Visakodex), wie es beispielsweise bei Kosovo der Fall ist (Schengenvisa-info 2018).

### Nationale Visa

Die Erteilung nationaler Visa (früher: D Visa) für den längerfristigen Aufenthalt liegt in der Hoheit des jeweiligen EU-Mitgliedstaats, „berechtigt allerdings auch zum kurzfristigen Aufenthalt (...) in anderen Mitgliedstaaten“ für bis zu 90 Tage je Zeitraum von 180 Tagen (Parusel/Schneider 2012: 24; Art. 21 Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ)). In Deutschland ist die Erteilung eines nationalen Visums in aller Regel die Voraussetzung für die spätere Erteilung eines längerfristigen Aufenthaltstitels nach der Einreise (Parusel/Schneider 2012: 24). Dies liegt daran, dass Visa von den deutschen Auslandsvertretungen, die Aufenthaltserlaubnisse aber von den örtlich zuständigen Ausländerbehörden innerhalb Deutschlands ausgestellt werden. Dennoch bedarf die Erteilung des Visums grundsätzlich der Zustimmung durch die zuständige Ausländerbehörde (AA 2018). Nationale Visa sind somit „Übergangs-Aufenthaltstitel“ (Parusel/Schneider 2012: 24) bis zur Ausstellung des Aufenthaltstitels durch die Ausländerbehörde.<sup>10</sup> Die Voraussetzungen zur Erteilung eines nationalen Visums richten sich nach den Voraussetzungen zur Erteilung des Aufenthaltstitels, der für den jeweiligen Aufenthaltsweg vorgesehen ist (Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis, Blaue Karte EU, ICT<sup>11</sup>-Karte oder Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU; § 6 Abs. 3 AufenthG). „Nationale Visa werden für einen Zeitraum von bis zu einem Jahr ausgestellt“ (Parusel/Schneider 2012: 25).

### Bedingungen für visumfreie Einreise

Drittstaatsangehörige, die von der Visumpflicht für Kurzaufenthalte befreit sind, können ohne vorigen Antrag in den Schengen-Raum einreisen. Jedoch müssen auch sie die Einreisevoraussetzungen des Schengener Grenzkodex erfüllen – darunter die finanzielle Absi-

cherung des Aufenthaltes aus eigenen Mitteln und die Bereitschaft, vor Ablauf der 90 Tage wieder auszureisen. Auch das grundsätzliche Verbot der Erwerbstätigkeit gilt während des visumfreien Aufenthaltes (Art. 6 Abs. 1 lit. c SGK, § 17 AufenthV). Die Prüfung der Voraussetzungen obliegt den Grenzbehörden des Schengen-Staates, in den die betreffende Person einreist (Art. 8 SGK).

Künftig wird es mit dem Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystem (European Travel Information and Authorisation System, ETIAS) ein Registrierungs- und Autorisierungssystem auch für Personen geben, die zur Einreise kein Visum benötigen. ETIAS ähnelt dem US-amerikanischen ESTA<sup>12</sup> und dient vor allem der Überprüfung von Sicherheitsrisiken vor der Einreise. Das Europäische Parlament stimmte der Einführung des Systems am 05. Juli 2018 zu, 2021 soll es nach Angaben der EU-Kommission einsatzfähig sein (Europäische Kommission 2018f).

## 2.3 Visumpolitik der EU gegenüber den untersuchten Staaten

### 2.3.1 Prozess der Visaliberalisierung

Die EU-Kommission ist zuständig für die Verhandlungen mit Drittstaaten über Visaliberalisierung. Die Gewährung von Visaliberalisierung hängt bei allen Drittstaaten von der Bewertung mehrerer Kriterien ab, darunter „die illegale Einwanderung, die öffentliche Ordnung und Sicherheit, die wirtschaftlichen Vorteile, insbesondere in Bezug auf Tourismus und Außenhandel, sowie die Außenbeziehungen der Union zu den entsprechenden Drittländern [...] wobei insbesondere Erwägungen in Bezug auf die Menschenrechte und die Grundfreiheiten und die regionale Kohärenz und der Grundsatz der Gegenseitigkeit zu berücksichtigen sind“ (Art. 1 Visum-VO).

Neben der Vereinbarung von Visaliberalisierungen kann die EU auch Abkommen zur Erleichterung der Visumvergabe mit Drittstaaten schließen (Europäische Kommission 2018b). Bei den hier untersuchten Staaten wurden solche Abkommen vor der gänzlichen Abschaffung der Visumpflicht getroffen. In diesen werden z. B. kürzere Regelbearbeitungsdauern, geringere

10 Staatsangehörige Australiens, Israels, Japans, Kanadas, Neuseelands, der Republik Korea und der Vereinigten Staaten von Amerika können visumfrei einreisen und den erforderlichen Aufenthaltstitel dann direkt bei der Ausländerbehörde beantragen (§41 AufenthV).

11 Intra-Corporate Transfer (Unternehmensinterner Transfer).

12 Electronic System for Travel Authorization.

Gebühren für die Ausstellung von Visa oder Erleichterungen beim Nachweis des Reisezwecks vereinbart (AA o. J.b). Sie sind an die Verabschiedung von Rückübernahmeabkommen geknüpft, die das Verfahren für die Rückübernahme der eigenen Staatsangehörigen sowie unter Umständen auch von Drittstaatsangehörigen regeln, die sich irregulär in EU-Staaten aufhalten (Europäische Kommission 2018b).

Die Visumpolitik der EU ist auf Gegenseitigkeit ausgerichtet – Staaten, die von der Visumpflicht für EU-Staaten profitieren, sollen auch EU-Bürgerinnen und Bürgern die visumfreie Einreise ermöglichen (Europäische Kommission 2018b). Zur Umsetzung dieses Ziels wurde ein Reziprozitäts-Mechanismus entwickelt, der das Verfahren in Fällen regelt, in denen visumbefreite Drittstaaten den Staatsangehörigen eines EU-Mitgliedstaates eine Visumpflicht auferlegen (Art. 1 Abs. 4 Visum-VO; Europäische Kommission 2018b).

Die Aufhebung der Visumpflicht für Drittstaaten ist für einige Staaten an den erfolgreichen Abschluss von Visaliberalisierungs-Dialogen gekoppelt. Dies galt für alle hier untersuchten Staaten (EMN 2018a). Die Dialoge waren im Fall der hier untersuchten Westbalkanstaaten an „Visaliberalisierungs-Roadmaps“ und im Falle von Georgien, der Republik Moldau und der Ukraine an „Visaliberalisierungs-Aktionspläne“ geknüpft (EMN 2018a). In beiden Fällen mussten die Staaten Kriterien in den folgenden Bereichen erfüllen:

- Dokumentensicherheit
- Grenzmanagement
- Öffentliche Ordnung und Sicherheit
- Migration und Asyl
- Außenbeziehungen und Grundrechte

Während eines Dialoges überwacht die Europäische Kommission die Fortschritte in diesen Bereichen und veröffentlicht hierzu Berichte. Sind die Kriterien erfüllt, schlägt die Europäische Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament vor, den entsprechenden Drittstaat auf die Liste der visumbefreiten Staaten in der Visum-VO zu setzen. Mit der Annahme durch Rat und Parlament kann die Visumfreiheit dann schließlich in Kraft treten. Auch nach Inkrafttreten überwacht die Europäische Kommission weiterhin die Einhaltung der Kriterien für die Visumfreiheit (siehe Kapitel 2.3.2).

Staatsangehörige Kosovos können derzeit nicht visumfrei in die EU einreisen. Am 18. Juli 2018 bestätigte die Europäische Kommission, dass Kosovo aus ihrer Sicht alle Voraussetzungen zur Gewährung der Visumfreiheit erfülle, die in der Roadmap für Kosovo festgelegt wurden (Europäische Kommission 2018g). Die Kommission

hatte die Abschaffung der Visumpflicht bereits im Mai 2016 vorgeschlagen, als noch zwei Bedingungen offen waren.<sup>13</sup> Nachdem die EU-Kommission diese nun als erfüllt ansah, forderte sie den Rat und das Europäische Parlament auf, der Visaliberalisierung zuzustimmen (Europäische Kommission 2018g).

#### Die Visumsfreiheit trat für die in dieser Studie untersuchten Drittstaaten zu den folgenden Zeitpunkten in Kraft:

- EJR Mazedonien, Montenegro und Serbien: 19. Dezember 2009
- Albanien, Bosnien und Herzegowina: 15. Dezember 2010
- Republik Moldau: 28. April 2014
- Georgien: 28. März 2017
- Ukraine: 11. Juni 2017

### 2.3.2 Aussetzungsmechanismus

2013 wurde für Schengen-Visa ein Aussetzungsmechanismus eingeführt (Art. 1a Visum-VO).<sup>14</sup> Eine überarbeitete Fassung des Aussetzungsmechanismus trat am 28. März 2017 in Kraft (BMI o. J.). Mit dem Mechanismus kann die Visumpflicht für visabefreite Drittstaaten „zunächst für gewisse Personengruppen und vorläufig wieder eingeführt werden, falls Verschlechterungen der Migrations- und/oder Sicherheitslage in Bezug auf die Staatsangehörigen eines visafreien Drittstaates eintreten“ (BMI o. J.). Die Überarbeitung stand im Zusammenhang mit der Gewährung der Visumfreiheit für Georgien und die Ukraine – erst nach dessen Verabschiedung stimmte der Rat der EU der Einführung der Visumfreiheit für Georgien zu (Rat der EU 2016; EMN/BAMF 2018: 41). Durch die Überarbeitung kann der Mechanismus nun nicht mehr nur von den Mitgliedstaaten, sondern auch von der Europäischen Kommission ausgelöst werden (Europäische Kommission 2017a). Gründe für die Auslösung können ein Anstieg von mehr als 50 % der irregulären Migration (inklusive Zurückweisungen an Grenzen) oder der Asylanträge mit einer geringen Schutzquote sowie eine verringerte Kooperation der Drittstaaten bei der Rückübernahme und eine erhebliche Erhöhung der Ri-

13 Dies waren der Abschluss eines Grenzfestlegungsabkommens mit Montenegro und Fortschritte bei der Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Korruption.

14 Die Ausführungen in diesem Abschnitt basieren im Wesentlichen auf EMN/BAMF (2018: 41).

siken für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit sein (Europäische Kommission 2017a). Zudem wurde der Mechanismus „um eine Monitoring-Komponente ergänzt, um die fortwährende Einhaltung der Kriterien für die Visaliberalisierung abzusichern“ (BMI o. J.). Auch die Nicht-Einhaltung dieser Kriterien kann ein Grund für die Aussetzung der Visumfreiheit sein. Die Einhaltung wird von der Europäischen Kommission beobachtet, die hierzu für sieben Jahre nach der Visaliberalisierung mindestens jährlich Bericht an das Europäische Parlament und den Rat der EU erstattet (Europäische Kommission 2017a).

Am 20. Dezember 2017 veröffentlichte die Europäische Kommission den ersten Bericht für die Westbalkanstaaten mit Visumfreiheit sowie für die Republik Moldau, Georgien und die Ukraine (Europäische Kommission 2017b). Darin stellt sie fest, dass alle Staaten die Kriterien für die Visaliberalisierung nach wie vor erfüllen. Der Bericht identifiziert zudem Maßnahmen, die in spezifischen Bereichen durch die jeweiligen Staaten getroffen werden sollten, um die Kriterien auch weiterhin zu erfüllen. Unter anderem werden Maßnahmen zur Bekämpfung von irregulärer Migration und zur verstärkten Kooperation bei der Rückkehr, zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und Korruption sowie zum Schutz vulnerabler Bevölkerungsgruppen empfohlen (Europäische Kommission 2017b).



# 3 Migration aus den untersuchten Staaten nach Deutschland

Die Aufhebung der Visumpflicht für Kurzaufenthalte hat keine Auswirkungen auf die rechtlichen Voraussetzungen für längerfristige Zuwanderung nach Deutschland. Um festzustellen, ob und wie sich Migrationsprozesse im Nachgang der Visaliberalisierung verändern, werden im folgenden Kapitel verschiedene migrationsrelevante Entwicklungen betrachtet. Hierzu gehören die Zahl der Zuzüge nach Deutschland, die Zahl der erteilten Schengen-Visa und Aufenthaltstitel sowie die Entwicklung der Asylanträge aus den hier untersuchten Staaten. In einem zweiten Schritt werden Entwicklungen im Bereich der irregulären Migration betrachtet.

Die dargestellten Statistiken beruhen soweit wie möglich auf von Eurostat gesammelten Zahlen, um eine EU-weite Vergleichbarkeit zu ermöglichen. Wo keine Eurostat-Zahlen vorhanden sind, werden Statistiken nationaler Behörden herangezogen.

In den Tabellen in diesem Kapitel wird das Jahr der jeweiligen Visaliberalisierung pro Herkunftsland mit grüner Farbe unterlegt. Kosovo wird grau unterlegt, da noch keine Visaliberalisierung in Kraft getreten ist. Kosovo wird an einigen Stellen aus Vergleichszwecken mit aufgeführt (siehe Kapitel 1.1).

## 3.1 Wanderungen und langfristige Entwicklung der Migration

### 3.1.1 Westbalkanstaaten

Die Staaten des ehemaligen Jugoslawiens teilen mit Deutschland und anderen EU-Staaten eine jahrzehntelange Migrationsgeschichte – sowohl mit der BRD als auch mit der ehemaligen DDR, wenngleich dorthin Migration in deutlich geringerem Umfang stattfand. 1968 wurde zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Jugoslawien ein Anwerbeabkommen für Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten geschlossen, infolge

dessen circa eine halbe Million Personen temporär zur Erwerbsmigration einreisten (Parusel/Schneider 2012: 68; siehe auch Alscher et al. 2015: 15f.). Nach dem Anwerbestopp in der Bundesrepublik im Jahr 1973 kehrte rund ein Viertel zurück; ab dem „Ende der 80er Jahre nahm die Zuwanderung wieder zu“ (Parusel/Schneider 2012: 68). Im Kontext des Zerfalls Jugoslawiens und der Balkankriege stieg die Fluchtmigration aus den Westbalkanstaaten nach Deutschland und in andere europäische Staaten ab 1992 stark an (Alscher et al. 2015: 16). Im Vergleich zu den Staaten des ehemaligen Jugoslawiens wanderten aus Albanien bis zur Visaliberalisierung Ende 2010 hingegen nur vergleichsweise wenige Personen nach Deutschland ein (vgl. Alscher et al. 2015: 16).

Über die Zahl der Zuzüge pro Jahr gibt die Wanderungsstatistik des Statistischen Bundesamtes Auskunft (Tabelle 1). Sie beruht auf der amtlichen Zu- und Fortzugsstatistik der Meldebehörden und umfasst alle Neuanmeldungen in Deutschland nach einem Zuzug aus dem Ausland. Touristische oder andere Kurzaufenthalte werden also nicht erfasst. Da es sich um eine Fall- und keine Personenstatistik handelt, werden Personen, die innerhalb eines Jahres mehrmals zuwandern, auch mehrmals erfasst (BMI/BAMF 2016: 27). Bei Betrachtung der Wanderungszahlen ist in den Jahren vor den Visaliberalisierungen 2009 und 2010 für alle Westbalkanstaaten ein Rückgang der Zuzüge festzustellen (Tabelle 1). Ab 2010 bis 2015 ist eine deutliche Steigerung der Zuzüge aus den Westbalkanstaaten erkennbar, mit einer zwischenzeitlichen nur leichten Abnahme im Fall von Serbien, Bosnien und Herzegowina und der EJR Mazedonien im Jahr 2011 (Tabelle 1 und Abbildung 1). Die Steigerung der Zuzüge ist in einem erheblichen Maß auf die gestiegenen Zuzüge von Schutzsuchenden zurückzuführen (siehe Kapitel 3.4.1). Für Kosovo ist eine ähnliche Entwicklung erkennbar, obwohl kosovarische Staatsangehörige nicht von der Visumpflicht befreit sind.

Zum Stichtag 31. Dezember 2017 hielten sich laut AZR insgesamt 576.035 Personen mit Staatsangehörigkeit der hier untersuchten Westbalkanstaaten (ohne Kosovo) in Deutschland auf (Statistisches Bundesamt 2018). Davon lebten etwa 26 % seit weniger als vier

**Tabelle 1: Zuzüge über die Grenzen Deutschlands nach Staatsangehörigkeiten, Westbalkanstaaten, Georgien, Republik Moldau und Ukraine (2007 bis 2017)**

| Staatsangehörigkeit                    | 2007          | 2008          | 2009          | 2010          | 2011          | 2012          | 2013          | 2014           | 2015           | 2016          | 2017           |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|---------------|----------------|
| EJR Mazedonien                         | 2.334         | 2.308         | 2.399         | 7.585         | 5.679         | 11.331        | 14.387        | 15.634         | 24.776         | 14.342        | 18.235         |
| Montenegro                             | 643           | 370           | 422           | 640           | 655           | 988           | 999           | 2.367          | 5.194          | 1.990         | 2.230          |
| Serbien*                               | 10.630        | 8.941         | 7.024         | 16.666        | 16.524        | 22.107        | 27.302        | 38.440         | 39.719         | 22.896        | 24.475         |
| Albanien                               | 1.106         | 1.046         | 961           | 913           | 1.417         | 2.234         | 4.131         | 15.165         | 69.362         | 12.982        | 14.905         |
| Bosnien u. Herzegowina                 | 6.403         | 6.154         | 6.145         | 6.920         | 9.533         | 12.235        | 15.083        | 20.659         | 21.737         | 22.393        | 23.980         |
| Kosovo                                 | -             | 2.615         | 6.168         | 6.928         | 7.160         | 9.024         | 13.071        | 23.435         | 44.081         | 15.071        | 18.255         |
| Moldau                                 | 722           | 699           | 749           | 776           | 895           | 897           | 1.039         | 1.799          | 3.477          | 5.869         | 4.543          |
| Georgien                               | 1.615         | 1.693         | 2.239         | 2.377         | 2.339         | 3.466         | 4.481         | 5.604          | 6.472          | 5.006         | 5.786          |
| Ukraine                                | 7.551         | 6.869         | 6.947         | 6.870         | 7.585         | 8.198         | 8.342         | 13.477         | 15.778         | 13.303        | 13.107         |
| Westbalkanstaaten gesamt (ohne Kosovo) | 21.116        | 18.819        | 16.951        | 32.724        | 33.808        | 48.895        | 61.902        | 92.265         | 160.788        | 74.603        | 83.825         |
| Georgien, Moldau, Ukraine gesamt       | 9.888         | 9.261         | 9.935         | 10.023        | 10.819        | 12.561        | 13.862        | 20.880         | 25.727         | 24.178        | 23.436         |
| <b>Gesamt (ohne Kosovo)</b>            | <b>31.004</b> | <b>28.080</b> | <b>26.886</b> | <b>42.747</b> | <b>44.627</b> | <b>61.456</b> | <b>75.764</b> | <b>113.145</b> | <b>186.515</b> | <b>98.781</b> | <b>107.261</b> |

\* einschließlich ehem. Serbien und Montenegro, bis 16.02.2008 mit Kosovo.  
Quelle: Statistisches Bundesamt.

Jahren in Deutschland; etwa 38 % seit weniger als 10 Jahren.<sup>15</sup> Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer lag zwischen 4,9 Jahren (Albanien) und 21,5 Jahren (Serbien; Statistisches Bundesamt 2018).

### 3.1.2 Georgien, Republik Moldau, Ukraine

Von Georgien, der Republik Moldau und der Ukraine ist die Ukraine das Land mit den höchsten Zuzugszahlen nach Deutschland (Tabelle 1 und Abbildung 1). Die Zahl der Zuzüge ukrainischer Staatsangehöriger nach Deutschland stieg in den 1990er Jahren tendenziell und bis 2002 an, war zwischen 2003 und 2008 allerdings wieder rückläufig (BMI/BAMF 2016: 197). Dies dürfte damit zusammenhängen, dass ein erheblicher Teil der ukrainischen Zugewanderten in den 1990er Jahren Spätaussiedlerinnen und -aussiedler sowie jüdische Zugewanderte waren, für die besondere Aufnahmeverfahren galten und weiterhin gelten (vgl. BMI/BAMF 2016: 99; 121).<sup>16</sup> Ab Anfang der 2000er Jahre

nahm diese Form der Zuwanderung nach Deutschland erheblich ab (ebd.). Ab 2011 und deutlicher in 2014 und 2015 ist die Zahl der Zuzüge ukrainischer Staatsangehöriger nach Deutschland wieder gestiegen, 2016 und 2017 wiederum gesunken (Tabelle 1). Der Anstieg 2014 ist in Teilen auf eine Gesetzesänderung im Jahr 2013 zurückzuführen, die auf Antrag auch Ehe- und Lebenspartnerinnen bzw. -partnern sowie Kindern von Spätaussiedlerinnen und -aussiedlern eine nachträgliche Aufnahme ermöglicht, sofern sie mindestens über Deutschkenntnisse auf dem Niveau A1 GER verfügen (§ 27 Abs. 1 BVFG; EMN/BAMF 2018: 37). Da die Visaliberalisierung für die Ukraine erst seit dem 11. Juni 2017 gilt, sind hier Entwicklungen noch nicht abzusehen. Im Jahr der Visaliberalisierung ist weder ein Anstieg noch ein deutlicher Rückgang festzustellen.

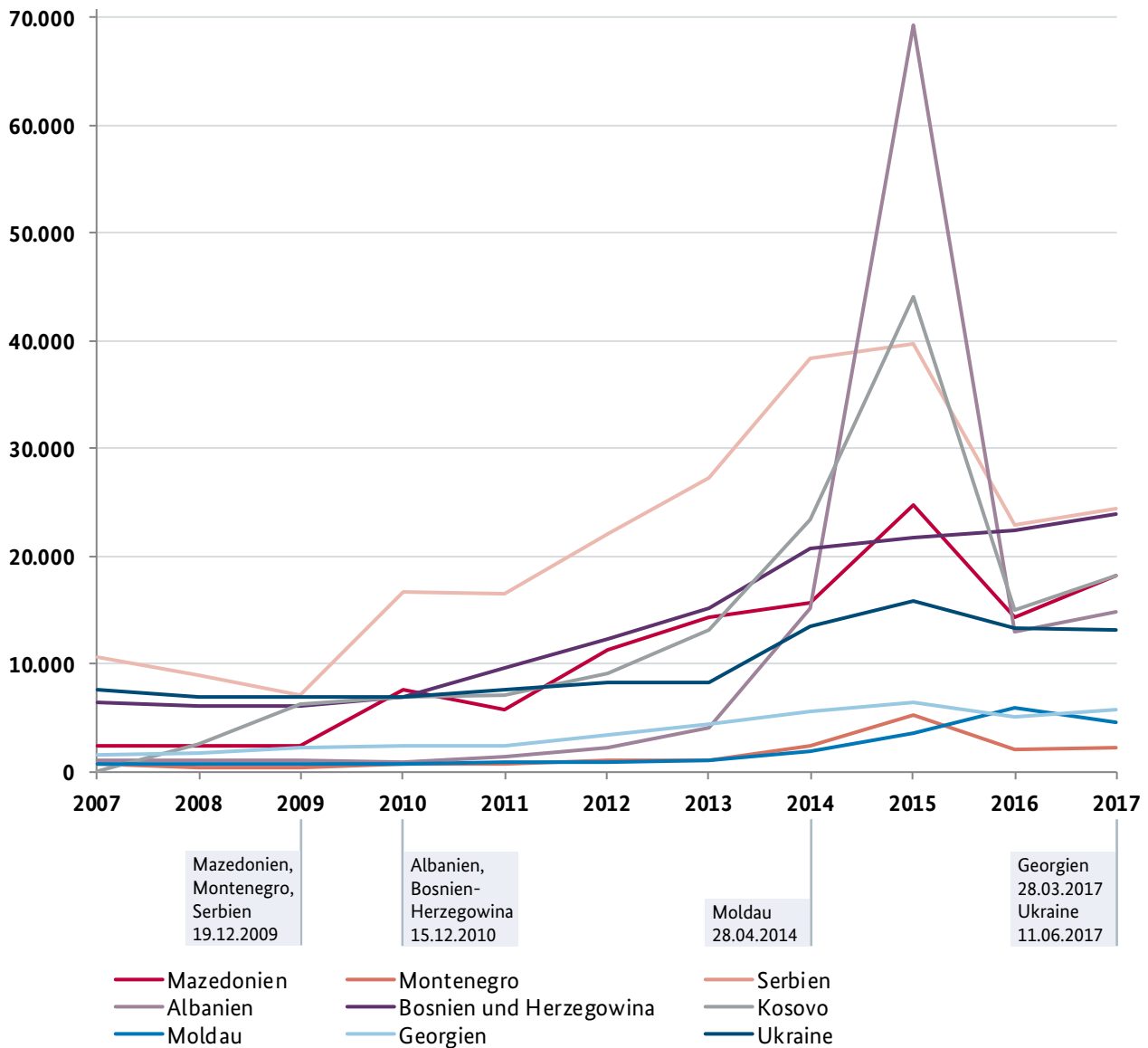
Im Falle Georgiens ist ab 2012 ein deutlicher Anstieg der Zuzüge festzustellen, 2016 wieder ein Rückgang (Tabelle 1). 2017, im Jahr der Visaliberalisierung, stieg die Zahl der Zuzüge an, aber in deutlich geringerem Maße als die jährlichen Anstiege zwischen 2012 und 2015. Im Falle der Republik Moldau ist ab 2014, also ab dem Jahr der Visaliberalisierung, bis 2016 ein Anstieg festzustellen (Tabelle 1). 2017 ging die Zahl der Zuzüge wieder zurück.

15 Die angegebene Aufenthaltsdauer „ergibt sich ohne Berücksichtigung von Aufenthaltsunterbrechungen als Differenz zwischen Berichtsstichtag und Datum der ersten Einreise in das Bundesgebiet bzw. der Geburt“ (Statistisches Bundesamt 2018).

16 Mit der Anerkennung als Spätaussiedlerin bzw. -aussiedler wird automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit erteilt (vgl. § 7 Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG). Diese Personen finden sich daher nicht in den in dieser Studie verwendeten Statistiken, die

nach den Staatsangehörigkeiten der hier untersuchten Staaten differenzieren.

**Abbildung 1: Zuzüge über die Grenzen Deutschlands nach Staatsangehörigkeiten, Westbalkanstaaten, Georgien, Republik Moldau und Ukraine (2007 bis 2017)**



Quelle: Statistisches Bundesamt.

Zum Stichtag 31. Dezember 2017 lebten 138.045 ukrainische Staatsangehörige in Deutschland. Zum gleichen Stichtag waren es 24.685 georgische und 17.245 moldauische Staatsangehörige (Statistisches Bundesamt 2018). Unter den ukrainischen Staatsangehörigen beträgt der Anteil der vor weniger als vier Jahren zugewanderten Personen etwa 25 %, etwa 41 % leben seit weniger als 10 Jahren in Deutschland. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer beträgt 11,5 Jahre (Statistisches Bundesamt 2018).

### 3.2 Schengen-Visa

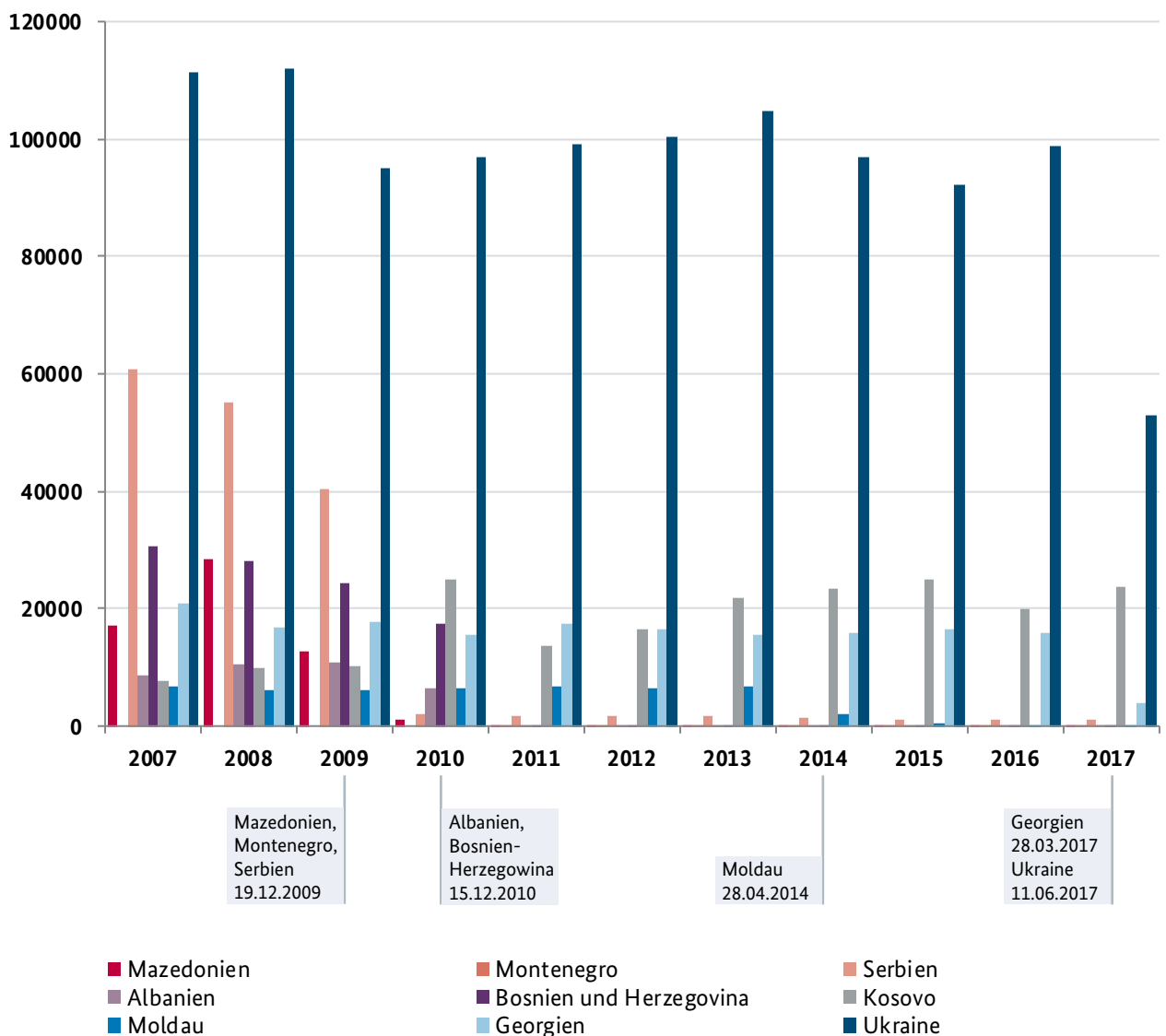
Die folgenden Angaben zu erteilten Schengen-Visa beruhen auf den Visa-Statistiken des Auswärtigen Amtes und der EU-Kommission. Diese Statistiken geben keine Auskunft über die Staatsangehörigkeit der Antragstellenden, sondern lediglich über die Auslandsvertretung, in der das Visum beantragt wurde. Sie lassen deshalb nur bedingt einen Rückschluss auf das Visaufkommen von Staatsangehörigen aus einem bestimmten Herkunftsstaat zu.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> So zählte z. B. das Vereinigte Königreich in den Jahren 2011-2016 zu den 20 wichtigsten Erteilungsländern für Schengen-Visa, obwohl britische Staatsangehörige als EU-Bürgerinnen und -bürger für die Einreise nach Deutschland keinen Aufenthaltstitel benötigen.

Im Betrachtungszeitraum der Studie (2007 bis 2017) war nur die Ukraine konstant unter den zehn Herkunftsländern, in denen die meisten Kurzzeitvisa in deutschen Auslandsvertretungen erteilt wurden. Georgien und Kosovo waren in einigen Jahren unter den 20 wichtigsten Herkunftsländern. Die Anzahl der beantragten und erteilten Visa ging in allen untersuchten Staaten jeweils mit Eintritt der Visumfreiheit sehr stark zurück; jedoch wurden auch in allen Staaten weiterhin Schengen-Visa erteilt (Tabelle 2 und Abbildung 2). Dies liegt zum einen daran, dass die Auslandsvertretungen auch Anträge von Personen anderer Staatsangehörigkeiten entgegennehmen (siehe oben). Zum anderen ist dies dadurch bedingt, dass nur Personen mit einem biometrischen Reisepass von der Visumfreiheit profitieren. Nach der Aufhebung der Visumpflicht wurde nur noch in Serbien eine nennenswerte Anzahl an Schengen-Visa erteilt (Abbildung 2). Die Zahl der

in Kosovo erteilten Visa ist zwischen 2011 und 2015 gestiegen. Auffällig ist hier die hohe Zahl der erteilten Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit (VRG, Tabelle 2). Diese ist darauf zurückzuführen, dass nicht alle EU-Mitgliedstaaten Kosovo als unabhängigen Staat anerkennen und kosovarische Reisepässe dementsprechend nicht im gesamten Schengen-Raum akzeptiert werden. VRG können in diesem Fall entweder nur für das Gebiet des ausstellenden Staates oder für alle Staaten erteilt werden, die die entsprechenden Pässe akzeptieren (vgl. Kapitel 2.2.2).

Abbildung 2: Erteilte Schengen-Visa nach Auslandsvertretungen (2007 bis 2017)



Quelle: Ratsarbeitsgruppe Visa (2007-2009), EU-Kommission (ab 2010). Erläuterungen siehe Tabelle 2.

Tabelle 2: Erteilte Schengen-Visa nach Auslandsvertretungen (2007 bis 2017)

| Staat der Bearbeitung                        | Visa          | 2007           | 2008           | 2009           | 2010           | 2011           | 2012           | 2013           | 2014           | 2015           | 2016           | 2017          |
|--|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|
| Skopje<br>(EJR Mazedonien)                   | <b>Gesamt</b> | <b>17.106</b>  | <b>28.601</b>  | <b>12.901</b>  | <b>1.242</b>   | <b>103</b>     | <b>35</b>      | <b>31</b>      | <b>61</b>      | <b>62</b>      | <b>67</b>      | <b>168</b>    |
|  | davon C-Visa  | 3.204          | 16.641         | 3.618          | 705            | 48             | 34             | 31             | 61             | 62             | 67             | 165           |
|  | davon VRG     | 13.902         | 11.960         | 9.283          | 537            | 55             | 1              | 0              | 0              | 0              | 0              | 3             |
| Podgorica<br>(Montenegro)*                   | <b>Gesamt</b> | <b>N/A</b>     | <b>N/A</b>     | <b>N/A</b>     | <b>N/A</b>     | <b>92</b>      | <b>123</b>     | <b>165</b>     | <b>177</b>     | <b>209</b>     | <b>262</b>     | <b>290</b>    |
|  | davon C-Visa  | N/A            | N/A            | N/A            | N/A            | 88             | 120            | 165            | 176            | 206            | 253            | 252           |
|  | davon VRG     | N/A            | N/A            | N/A            | N/A            | 4              | 3              | 0              | 1              | 3              | 9              | 38            |
| Belgrad<br>(Serbien)                         | <b>Gesamt</b> | <b>60.820</b>  | <b>55.157</b>  | <b>40.548</b>  | <b>1.967</b>   | <b>1.811</b>   | <b>1.820</b>   | <b>1.829</b>   | <b>1.561</b>   | <b>1.110</b>   | <b>1.026</b>   | <b>1.149</b>  |
|  | davon C-Visa  | 60.771         | 55.112         | 40.524         | 1.958          | 1.773          | 1.798          | 1.815          | 1.550          | 1.109          | 1.024          | 417           |
|  | davon VRG     | 49             | 45             | 24             | 9              | 38             | 22             | 14             | 11             | 1              | 2              | 732           |
| Tirana<br>(Albanien)                         | <b>Gesamt</b> | <b>8.524</b>   | <b>10.562</b>  | <b>10.831</b>  | <b>6.345</b>   | <b>95</b>      | <b>34</b>      | <b>52</b>      | <b>43</b>      | <b>88</b>      | <b>73</b>      | <b>115</b>    |
|  | davon C-Visa  | 8.518          | 10.557         | 10.815         | 6.329          | 85             | 32             | 50             | 43             | 85             | 66             | 107           |
|  | davon VRG     | 6              | 5              | 16             | 16             | 10             | 2              | 2              | 0              | 3              | 7              | 8             |
| Sarajevo<br>(Bosnien und Herzegowina)        | <b>Gesamt</b> | <b>30.546</b>  | <b>28.205</b>  | <b>24.409</b>  | <b>17.521</b>  | <b>214</b>     | <b>110</b>     | <b>67</b>      | <b>156</b>     | <b>141</b>     | <b>190</b>     | <b>135</b>    |
|  | davon C-Visa  | 30.487         | 28.125         | 24.383         | 17.503         | 212            | 101            | 67             | 152            | 140            | 189            | 132           |
|  | davon VRG     | 59             | 80             | 26             | 18             | 2              | 9              | 0              | 4              | 1              | 1              | 3             |
| Pristina<br>(Kosovo**)                       | <b>Gesamt</b> | <b>7.669</b>   | <b>10.076</b>  | <b>10.338</b>  | <b>24.912</b>  | <b>13.807</b>  | <b>16.629</b>  | <b>21.848</b>  | <b>23.531</b>  | <b>24.867</b>  | <b>19.849</b>  | <b>23.741</b> |
|  | davon C-Visa  | 7.653          | 8.684          | 1.925          | 13.283         | 1.281          | 1.636          | 219            | 171            | 187            | 165            | 168           |
|  | davon VRG     | 16             | 1.392          | 8.413          | 11.629         | 12.526         | 14.993         | 21.629         | 23.360         | 24.680         | 19.684         | 23.573        |
| Chişinău<br>(Moldau)                         | <b>Gesamt</b> | <b>6.916</b>   | <b>6.229</b>   | <b>6.248</b>   | <b>6.425</b>   | <b>6.654</b>   | <b>6.517</b>   | <b>6.833</b>   | <b>1.996</b>   | <b>379</b>     | <b>280</b>     | <b>210</b>    |
|  | davon C-Visa  | 6.811          | 6.205          | 6.226          | 6.421          | 6.652          | 6.517          | 6.833          | 1.996          | 378            | 279            | 209           |
|  | davon VRG     | 105            | 24             | 22             | 4              | 2              | 0              | 0              | 0              | 1              | 1              | 1             |
| Tiflis<br>(Georgien)                         | <b>Gesamt</b> | <b>20.879</b>  | <b>16.927</b>  | <b>17.892</b>  | <b>15.460</b>  | <b>17.368</b>  | <b>16.595</b>  | <b>15.601</b>  | <b>15.796</b>  | <b>16.674</b>  | <b>16.042</b>  | <b>4.073</b>  |
|  | davon C-Visa  | 20.871         | 16.924         | 17.889         | 15.450         | 17.363         | 16.587         | 15.592         | 15.795         | 16.672         | 16.041         | 4.063         |
|  | davon VRG     | 8              | 3              | 17             | 10             | 5              | 8              | 9              | 1              | 2              | 1              | 10            |
| Kiew<br>(Ukraine)                            | <b>Gesamt</b> | <b>111.525</b> | <b>112.061</b> | <b>95.159</b>  | <b>97.020</b>  | <b>99.234</b>  | <b>100.455</b> | <b>104.819</b> | <b>96.862</b>  | <b>92.078</b>  | <b>98.833</b>  | <b>52.986</b> |
|  | davon C-Visa  | 111.459        | 111.994        | 95.074         | 96.982         | 99.198         | 100.390        | 104.800        | 96.807         | 92.035         | 98.775         | 52.877        |
|  | davon VRG     | 66             | 67             | 85             | 38             | 36             | 65             | 19             | 55             | 43             | 58             | 109           |
| Westbalkanstaaten<br>gesamt<br>(ohne Kosovo) | <b>Gesamt</b> | <b>116.996</b> | <b>122.525</b> | <b>88.689</b>  | <b>27.075</b>  | <b>2.315</b>   | <b>2.122</b>   | <b>2.144</b>   | <b>1.998</b>   | <b>1.610</b>   | <b>1.618</b>   | <b>1.857</b>  |
|  | davon C-Visa  | 102.980        | 110.435        | 79.340         | 26.495         | 2.206          | 2.085          | 2.128          | 1.982          | 1.602          | 1.599          | 1.073         |
|  | davon VRG     | 14.016         | 12.090         | 9.349          | 580            | 109            | 37             | 16             | 16             | 8              | 19             | 784           |
| Georgien,<br>Moldau,<br>Ukraine<br>gesamt    | <b>Gesamt</b> | <b>139.320</b> | <b>135.217</b> | <b>119.299</b> | <b>118.905</b> | <b>123.256</b> | <b>123.567</b> | <b>127.253</b> | <b>114.654</b> | <b>109.131</b> | <b>115.155</b> | <b>57.269</b> |
|  | davon C-Visa  | 139.141        | 135.123        | 119.189        | 118.853        | 123.213        | 123.494        | 127.225        | 114.598        | 109.085        | 115.095        | 57.149        |
|  | davon VRG     | 179            | 94             | 124            | 52             | 43             | 73             | 28             | 56             | 46             | 60             | 120           |
| <b>Gesamt<br/>(ohne Kosovo)</b>              | <b>Gesamt</b> | <b>256.316</b> | <b>257.742</b> | <b>207.988</b> | <b>145.980</b> | <b>125.571</b> | <b>125.689</b> | <b>129.397</b> | <b>116.652</b> | <b>110.741</b> | <b>116.773</b> | <b>59.126</b> |
|  | davon C-Visa  | 242.121        | 245.558        | 198.529        | 145.348        | 125.419        | 125.579        | 129.353        | 116.580        | 110.687        | 116.694        | 58.222        |
|  | davon VRG     | 14.195         | 12.184         | 9.473          | 632            | 152            | 110            | 44             | 72             | 54             | 79             | 904           |

\* Bis einschließlich 2010 wurden in Montenegro keine Visumanträge bearbeitet. Stattdessen war die Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in Belgrad für die Bearbeitung zuständig.

\*\* 2007 und 2008 werden Erteilungen in Pristina in den Statistiken des Rates unter „Serbien“ geführt. Aus Gründen der Übersichtlichkeit und Vergleichbarkeit werden die Zahlen hier unter „Kosovo“ geführt.

Quelle: Ratsarbeitsgruppe Visa (2007-2009), EU-Kommission (ab 2010). VRG = Visa mit räumlich eingeschränkter Gültigkeit. Transitvisa (ehem. A und B Visa) sind nicht berücksichtigt.

### 3.3 Aufenthaltstitel

Um zu sehen, zu welchem Zweck Personen nach Deutschland zuwandern, eignen sich Statistiken von Eurostat zu erstmalig erteilten Aufenthaltstiteln. Nach der Eurostat-Definition gelten Aufenthaltstitel als erstmalig erteilt, wenn der vorige Aufenthaltstitel seit mehr als sechs Monaten abgelaufen ist oder zuvor kein Aufenthaltstitel mit einer Gültigkeitsdauer von über drei Monaten erteilt wurde.<sup>18</sup> Die hier verwendeten Zahlen zu Erteilungen von Aufenthaltstiteln unterscheiden sich von den Wanderungszahlen vor allem dadurch, dass die Erteilung des Titels, und nicht der Zuzug nach Deutschland, das maßgebliche Kriterium ist. Erstmalige Erteilung und Zuzug finden nicht zwingend im gleichen Jahr statt. Die Erteilungszahlen sind auch deshalb teilweise deutlich niedriger, weil Personen ohne Aufenthaltstitel (etwa ein größerer Anteil der Asyltragstellenden und Geduldeten oder andere irregulär Aufhältige) hier nicht einbezogen werden. Geflüchtete gehen erst dann in die Statistik ein, wenn sie einen Aufenthaltstitel (in der Regel eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen) erhalten.

In den Jahren direkt nach den jeweiligen Visaliberalisierungen blieb die Zahl der Erteilungen für Staats-

angehörige der Westbalkanstaaten auf etwa gleichem Niveau oder ging zurück (Tabelle 3 und Abbildung 3). Ab 2012 zeichnet sich ein deutlicher Anstieg der erteilten Aufenthaltstitel ab – dies ist jedoch (auch) darauf zurückzuführen, dass die durch Deutschland an Eurostat gelieferten Zahlen erst ab 2012 der Definition von Ersterteilungen entsprechen (siehe oben). Ab 2016 stieg die Zahl der Aufenthaltstitel dann nochmals stark an. Diese Zunahme 2016 und 2017 ist vor allem auf den Anstieg der erteilten Aufenthaltserlaubnisse zum Zweck der Erwerbstätigkeit zurückzuführen (Abbildung 4). Dies dürfte im Zusammenhang mit der Westbalkanregelung stehen, die die Erwerbsmigration aus den Westbalkanstaaten nach Deutschland erleichtert (vgl. Kapitel 5.5). Auch die Zahl der Aufenthaltstitel zum Zweck von Ausbildung und Studium stieg zwischen 2012 und 2017 für alle Westbalkanstaaten an – am deutlichsten war der Anstieg bei albanischen, bosnischen und mazedonischen Staatsangehörigen (Abbildung 4). Zwischen 2012 und 2017 sank im Fall von Kosovo und Serbien der Anteil der erteilten Aufenthaltserlaubnisse aus sonstigen Gründen an allen erteilten Aufenthaltstiteln (Abbildung 4). Bei Aufenthaltstiteln aus sonstigen Gründen handelt es sich vor allem um humanitäre Gründe. Hierzu zählen zum einen Asyl und internationaler Schutz, zum anderen weitere humanitäre Gründe wie etwa Härtefälle oder Abschiebverbote und –hindernisse, wegen derer eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird (für eine Übersicht siehe Hoffmeyer-Zlotnik 2017: 24f.). Im Fall von Albanien ist der Anteil solcher Aufenthaltstitel hingegen zwischen 2012 und 2017 gestiegen.

18 Die Eurostat-Zahlen für Deutschland erfüllen diese Kriterien jedoch erst seit 2012; zuvor wurden nur die „tatsächlichen“ Ersterteilungen erfasst, also nur Fälle, in denen die betreffende Person zuvor keinen Aufenthaltstitel hatte (Eurostat 2014).

**Tabelle 3: Erstmalig in Deutschland erteilte Aufenthaltstitel nach Staatsangehörigkeit, Westbalkanstaaten, Republik Moldau, Georgien und Ukraine (2008 bis 2017)**

| Staatsangehörigkeit                    | 2008          | 2009          | 2010          | 2011         | 2012          | 2013          | 2014          | 2015          | 2016          | 2017          |
|--|---------------|---------------|---------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| EJR Mazedonien                         | 1432          | 902           | 867           | 969          | 1887          | 2504          | 3415          | 4348          | 6062          | 7369          |
| Montenegro                             | 124           | 225           | 213           | 180          | 412           | 513           | 567           | 559           | 869           | 1017          |
| Serbien                                | 3109          | 4881          | 3327          | 2709         | 7806          | 7898          | 8337          | 7745          | 10263         | 13728         |
| Albanien                               | 461           | 443           | 366           | 349          | 836           | 1267          | 1723          | 2110          | 4045          | 6110          |
| Bosnien und Herzegowina                | 1645          | 1472          | 1279          | 1462         | 3450          | 4036          | 5347          | 5257          | 9461          | 12461         |
| Kosovo                                 | 3228          | 3599          | 3735          | 3303         | 6346          | 7846          | 8260          | 8260          | 10020         | 14480         |
| Moldau                                 | 376           | 364           | 376           | 326          | 431           | 465           | 556           | 971           | 1050          | 1500          |
| Georgien                               | 712           | 806           | 799           | 806          | 1243          | 1284          | 1312          | 978           | 1471          | 1631          |
| Ukraine                                | 2380          | 3294          | 3288          | 3179         | 4548          | 4838          | 6163          | 5667          | 6500          | 6642          |
| Westbalkanstaaten gesamt (ohne Kosovo) | 6771          | 7923          | 6052          | 5669         | 14391         | 16218         | 19389         | 20019         | 30700         | 40685         |
| Georgien, Moldau, Ukraine gesamt       | 3.468         | 4464          | 4463          | 4311         | 6222          | 6587          | 8031          | 7616          | 9021          | 9773          |
| <b>Gesamt (ohne Kosovo)</b>            | <b>10.239</b> | <b>12.387</b> | <b>10.515</b> | <b>9.980</b> | <b>20.613</b> | <b>22.805</b> | <b>27.420</b> | <b>27.635</b> | <b>39.721</b> | <b>50.458</b> |

Quelle: Eurostat [migr\_resfirst].

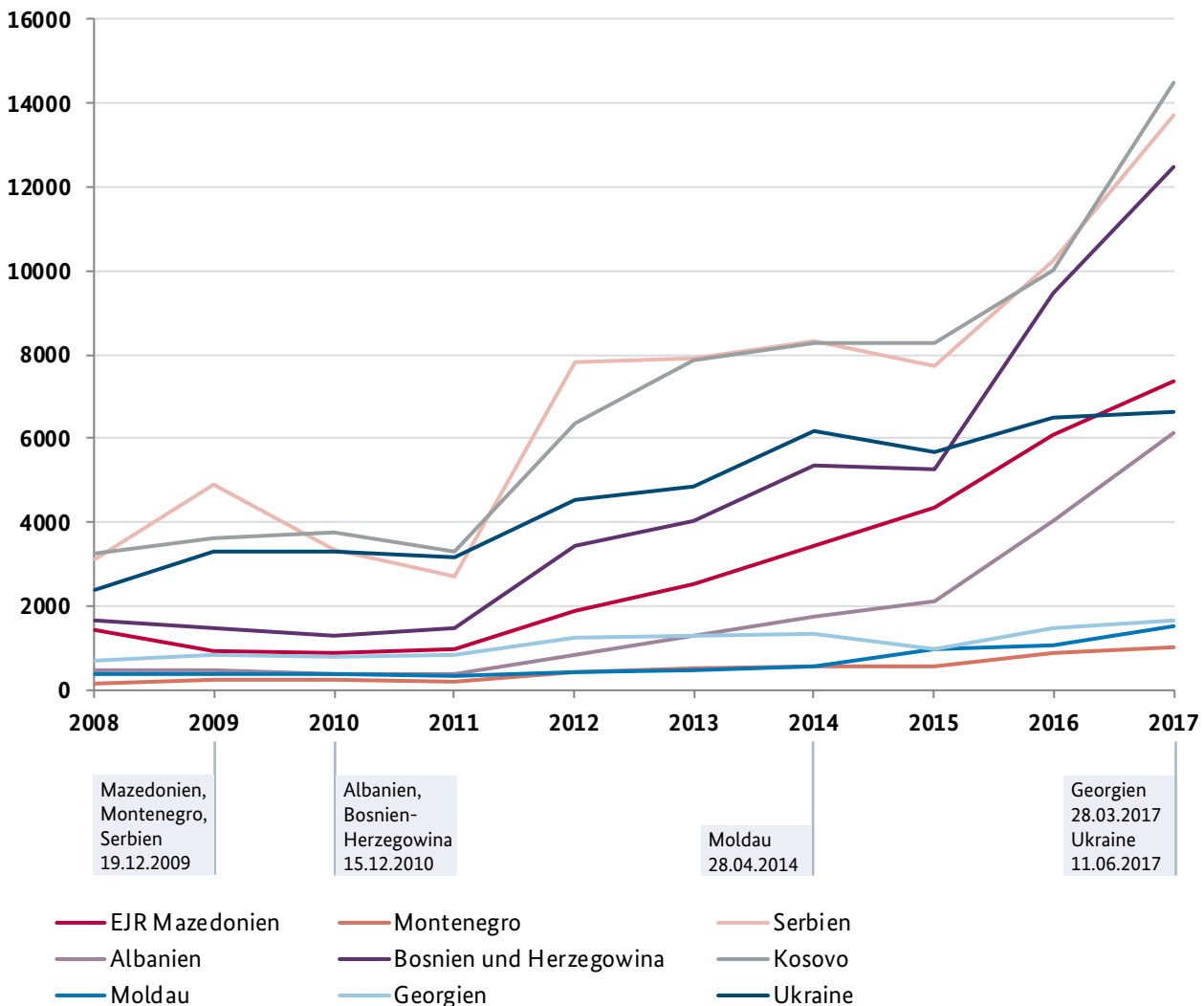


Abbildung 3 zeigt, dass auch die Zahl der erteilten Aufenthaltserlaubnisse für kosovarische Staatsangehörige ab 2012 stieg, und zwar in einem ähnlichen Verlauf wie bei den anderen Westbalkanstaaten. Da Kosovo nicht von der Visumpflicht befreit ist, könnte das ein Anhaltspunkt dafür sein, dass der Anstieg der längerfristigen Migration nach Deutschland nicht im Zusammenhang mit einer Liberalisierung für Kurzzeitvisa stehen muss. Andere Faktoren, wie beispielsweise die Einführung der Westbalkanregelung, die auch für kosovarische Staatsangehörige gilt, wirken sich hingegen direkter und stärker auf die längerfristige Zuwanderung aus.

Die Zahl der erteilten Aufenthaltstitel für Staatsangehörige aus Georgien, der Republik Moldau und der Ukraine stieg bereits in den Jahren vor der Visaliberalisierung tendenziell an (Tabelle 3 und Abbildung 3). Während im Fall von Georgien die Anteile der verschiedenen Aufenthaltszwecke zwischen 2012 und

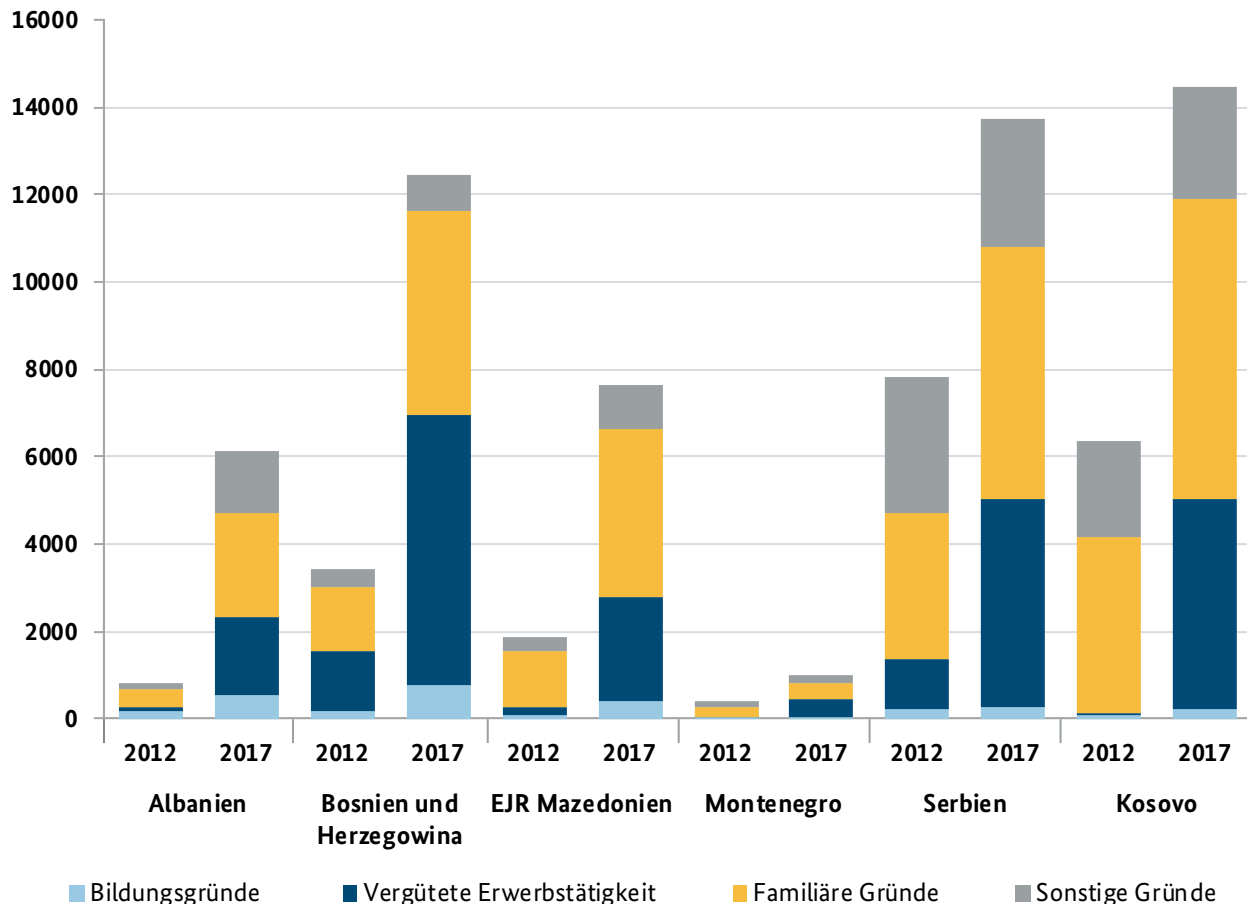
2017 in etwa gleich blieben, ist bei Staatsangehörigen der Republik Moldau ein starker anteiliger Anstieg der erteilten Aufenthaltstitel aus familiären Gründen festzustellen (Abbildung 5). Gleiches gilt für die Ukraine, wenn auch in geringerem Maße. Bei ukrainischen Staatsangehörigen ist zudem auch der Anteil der Aufenthaltstitel aus sonstigen Gründen merklich gestiegen. Hierunter fallen neben Aufenthaltstiteln aus humanitären Gründen auch Aufenthaltstitel für jüdische Zugewanderte (siehe Kapitel 3.1.2).

**Abbildung 3: Erstmals in Deutschland erteilte Aufenthaltstitel nach Staatsangehörigkeit (2008 bis 2017)**



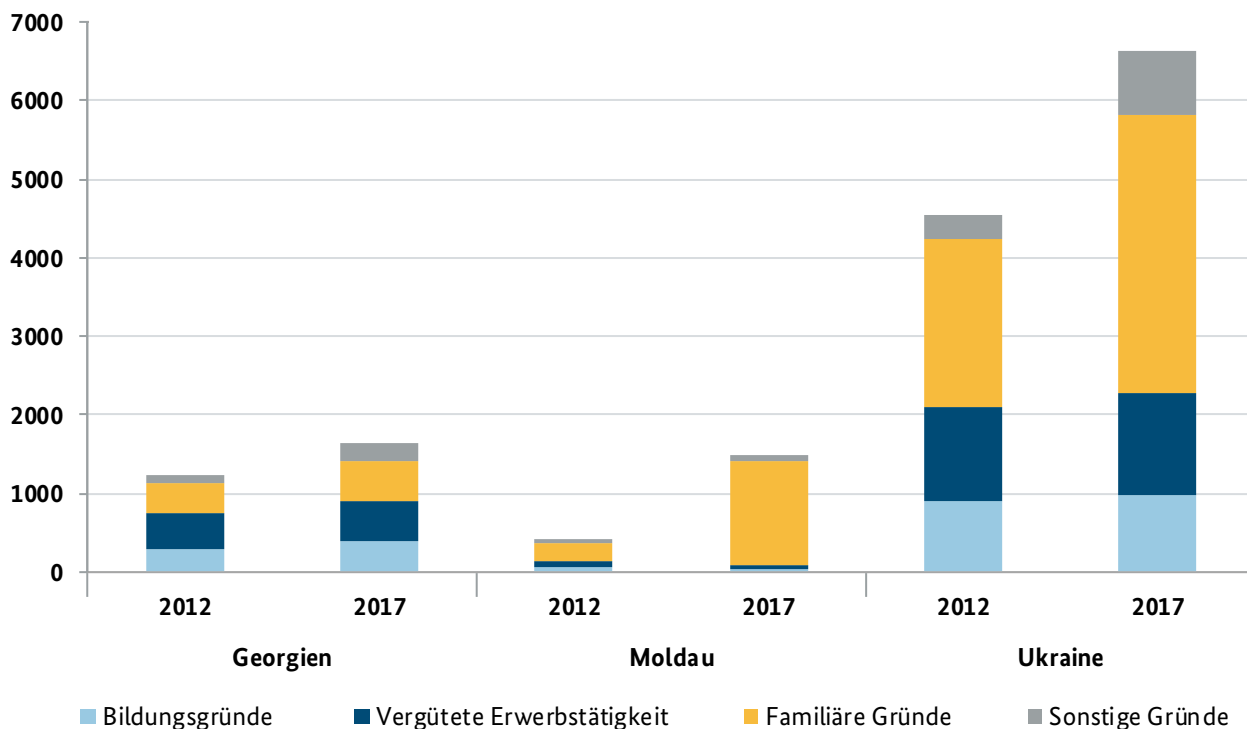
Quelle: Eurostat [migr\_resfirst].

Abbildung 4: Erstmalig erteilte Aufenthaltstitel nach Zweck, Westbalkanstaaten (2012 und 2017)



Quelle: Eurostat [migr\_resfirst]

Abbildung 5: Erstmalig erteilte Aufenthaltstitel nach Zweck, Georgien, Republik Moldau, Ukraine (2012 und 2017)



Quelle: Eurostat [migr\_resfirst].

## 3.4 Asylanträge

In der öffentlichen und politischen Diskussion zur Visaliberalisierung wird häufig ein Zusammenhang zwischen Visumfreiheit und Asylantragszahlen vermutet, da erstere die Einreise auch für Personen erleichtert, die anschließend in Deutschland einen Asylantrag stellen. Wie auch bei den anderen Indikatoren kann im Folgenden kein kausaler Zusammenhang zwischen Visaliberalisierung und Asylantragszahlen ermittelt werden. Es wird beschrieben, wie sich die Zahl der Asylanträge zwischen 2007 und 2017 und im zeitlichen Zusammenhang mit den jeweiligen Visaliberalisierungen entwickelt hat und welche Gründe verschiedene Akteure für diese Entwicklungen nennen.

### 3.4.1 Westbalkanstaaten

Nach der Einführung der Visumfreiheit Ende 2009 stieg 2010 die Zahl der Asylanträge von Staatsangehörigen aus Serbien und der EJR Mazedonien deutlich (Tabelle 4). Dies wurde in einer Studie des EMN aus dem Jahr 2012 auf die Visaliberalisierung zurückgeführt (Parusel/Schneider 2012: 68; 75; vgl. auch EASO 2012: 25). Eine Analyse des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) identifizierte als Gründe für die Asylzuwanderung vor allem strukturelle Faktoren wie die Dauer der Asylverfahren und die währenddessen gewährten Sozialleistungen (EASO 2013: 10). 2011 traf die serbische Regierung angesichts der gestiegenen Asylantragszahlen serbischer Staatsangehöriger in der EU „Maßnahmen zur Eindämmung des Missbrauchs der Visumfreiheit bzw. zur Sicherung der erlangten Reisefreiheit“, darunter Monitoring, Bekämpfung von Dokumentenfälschung, verstärkte Grenzkontrollen, Medienkampagnen und „Anstrengungen zur Verbesserung der Lage der Minderheiten“ (Parusel/Schneider 2012: 74). In Deutschland wurden 2010 die Rückkehrhilfen im REAG/GARP-Programm für die visumbefreiten Westbalkanstaaten auf die Übernahme der Reisekosten beschränkt; Reise- oder Startbeihilfen werden seitdem nicht mehr gewährt (EMN/BAMF 2011: 41).

Während die Erstantragszahlen von Staatsangehörigen der EJR Mazedonien 2011 sanken und im Fall von Serbien nur geringfügig stiegen, ist 2012 wieder ein deutlicher Anstieg festzustellen (Tabelle 4). Hierfür wird unter anderem ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes im Juli 2012 als ursächlich gesehen, welches die Höhe der Geldleistungen für Asylantragstellende

als „evident unzureichend“ einstufte.<sup>19</sup> „Da die Zahl der in Deutschland gestellten Asylanträge aus Westbalkanstaaten in den Monaten September und Oktober 2012 im Vergleich zum gleichen Zeitraum des Vorjahres sprunghaft anstieg [...], wurde seitens der Bundesregierung und der Kommunalen Spitzenverbände argumentiert, dass die Erwartung höherer Geldleistungen infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts für diese besondere Zunahme von Asylanträgen verantwortlich gewesen sei“ (Alscher et al. 2015: 24). Ein weiterer Grund könnte ein Ausweicheffekt aufgrund von Entwicklungen in Nachbarstaaten Deutschlands gewesen sein: In der Schweiz wurde im August 2012 als Reaktion auf gestiegene Asylantragszahlen aus Westbalkanstaaten ein schnelleres Asylverfahren eingeführt, das sogenannte „48-Stunden-Verfahren“ (ESI 2013: 14). Nicht nur die Dauer der Bearbeitung, sondern auch die Ausreisefrist und die Dauer der Klageverfahren nach einem ablehnenden Bescheid wurden dadurch verkürzt. Die Zahl der Asylantragstellenden aus den Westbalkanstaaten in der Schweiz sank daraufhin bereits ab September 2012 deutlich – gleichzeitig stieg sie in Deutschland in den Monaten September und Oktober 2012 besonders stark an. 2013 stieg auch der Anteil der in Deutschland gestellten Asylanträge an allen Anträgen im EU- und Schengen-Raum deutlich an – von 48 % im Jahr 2012 auf fast 70 % aller gestellten Asylanträge im Jahr 2013 (Frontex 2014: 34).

Besonders 2012 und 2013 war die Zahl der Asylanträge aus Westbalkanstaaten saisonal unterschiedlich; die höchste Zahl von Anträgen war häufig im Oktober zu verzeichnen (vgl. EASO 2015: 8). Dies wird unter anderem dadurch erklärt, dass die für Rückführungen zuständigen Bundesländer teilweise sogenannte Winterabschiebestopps verhängten. Laut einer Analyse von Frontex, die auf der Befragung deutscher Behörden basiert, führte dies dazu, dass die Zahl der Asylanträge in Deutschland jeweils zu Winterbeginn stieg (Frontex 2014: 37). 2014 und 2015 stieg die Anzahl der Asylantragstellenden aus allen Westbalkanstaaten in Deutschland nochmals deutlich an (Abbildung 6). Besonders deutlich fiel der Anstieg im Fall von Albanien und Kosovo aus, wobei kosovarische Staatsangehörige keine Visumfreiheit im Schengen-Raum genießen. Anders als die Anträge aus den restlichen Westbalkanstaaten war der Anstieg der Anträge aus dem Kosovo plötzlicher und weniger saisonal geprägt; die Anträge konzentrierten sich auf das 4. Quartal 2014 und das 1. Quartal 2015.

19 BVerfG, Urteil vom 18.07.2012 – 1 BvL 10/10; 1 BvL 2/11.

Tabelle 4: Asylerst- und Asylfolgeanträge, Westbalkanstaaten, Georgien, Republik Moldau und Ukraine (2007 bis 2018)

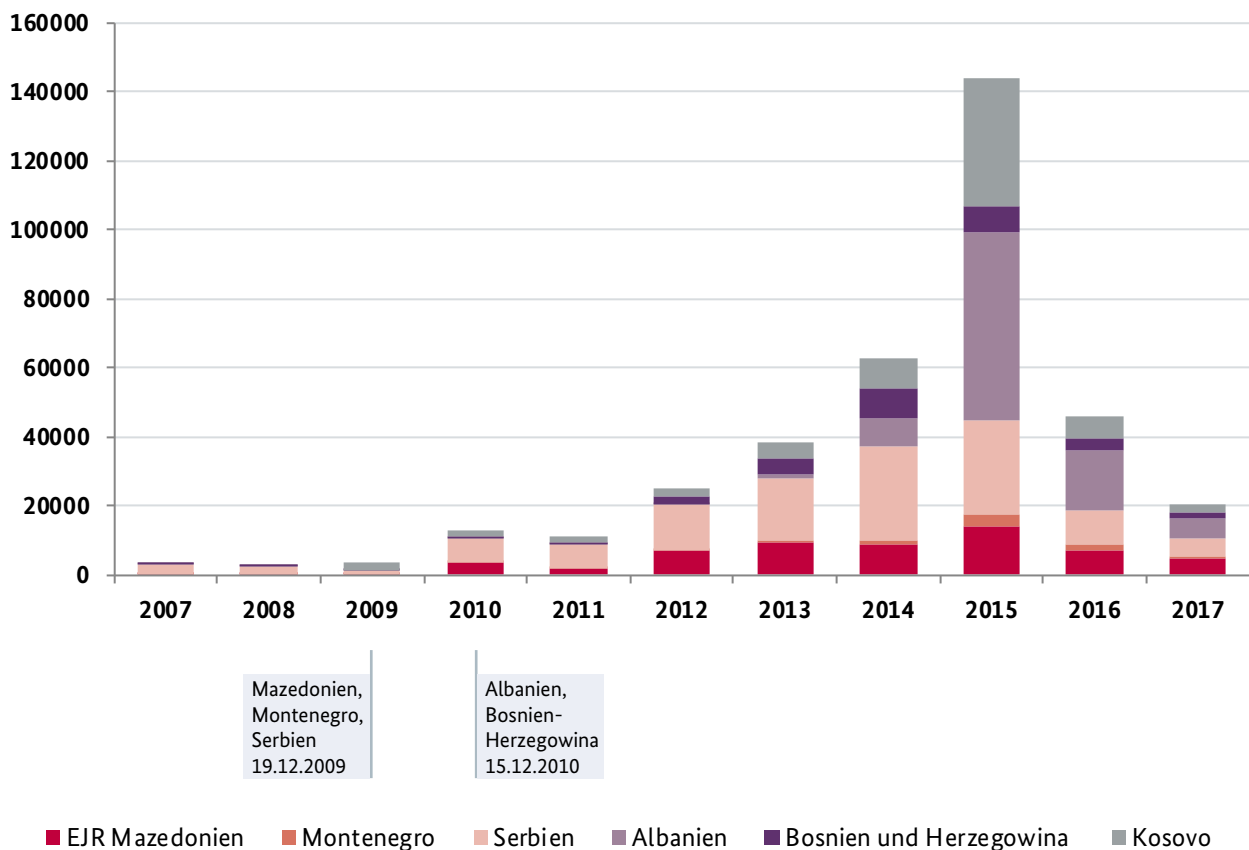
| Staatsangehörigkeit                                 |               | 2007          | 2008          | 2009          | 2010          | 2011          | 2012          | 2013           | 2014           | 2015           | 2016           | 2017           | 2018<br>(1. Hj.) |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|
| EJR<br>Mazedonien                                   | <b>Gesamt</b> | <b>148</b>    | <b>135</b>    | <b>158</b>    | <b>3.545</b>  | <b>1.755</b>  | <b>6.890</b>  | <b>9.417</b>   | <b>8.905</b>   | <b>14.131</b>  | <b>7.010</b>   | <b>4.758</b>   | <b>1.172</b>     |
|   | Erstanträge   | 89            | 80            | 109           | 2.465         | 1.130         | 4.545         | 6.208          | 5.615          | 9.083          | 4.835          | 2.464          | 621              |
|   | Folgeanträge  | 59            | 55            | 49            | 1.080         | 625           | 2.345         | 3.209          | 3.290          | 5.048          | 2.175          | 2.294          | 551              |
| Montenegro  | <b>Gesamt</b> | <b>87</b>     | <b>55</b>     | <b>97</b>     | <b>95</b>     | <b>125</b>    | <b>395</b>    | <b>379</b>     | <b>1.270</b>   | <b>3.635</b>   | <b>1.627</b>   | <b>730</b>     | <b>182</b>       |
|   | Erstanträge   | 61            | 35            | 57            | 60            | 80            | 290           | 258            | 935            | 3.233          | 1.381          | 341            | 83               |
|   | Folgeanträge  | 26            | 20            | 40            | 35            | 45            | 105           | 121            | 335            | 402            | 246            | 389            | 99               |
| Serbien*  | <b>Gesamt</b> | <b>2.907</b>  | <b>2.250</b>  | <b>891</b>    | <b>6.795</b>  | <b>6.990</b>  | <b>12.810</b> | <b>18.000</b>  | <b>27.145</b>  | <b>26.944</b>  | <b>10.259</b>  | <b>4.913</b>   | <b>1.312</b>     |
|   | Erstanträge   | 1.996         | 1.510         | 581           | 4.980         | 4.580         | 8.475         | 11.459         | 17.170         | 16.700         | 6.399          | 2.332          | 535              |
|   | Folgeanträge  | 911           | 740           | 310           | 1.815         | 2.410         | 4.335         | 6.541          | 9.975          | 10.244         | 3.860          | 2.581          | 777              |
| Albanien  | <b>Gesamt</b> | <b>95</b>     | <b>75</b>     | <b>55</b>     | <b>45</b>     | <b>85</b>     | <b>250</b>    | <b>1.294</b>   | <b>8.110</b>   | <b>54.760</b>  | <b>17.231</b>  | <b>6.088</b>   | <b>1.311</b>     |
|   | Erstanträge   | 70            | 60            | 49            | 40            | 80            | 230           | 1.247          | 7.865          | 53.805         | 14.853         | 3.773          | 838              |
|   | Folgeanträge  | 25            | 15            | 6             | 5             | 5             | 20            | 47             | 245            | 955            | 2.378          | 2.315          | 473              |
| Bosnien und<br>Herzegowina                          | <b>Gesamt</b> | <b>187</b>    | <b>215</b>    | <b>252</b>    | <b>355</b>    | <b>405</b>    | <b>2.370</b>  | <b>4.846</b>   | <b>8.475</b>   | <b>7.473</b>   | <b>3.106</b>   | <b>1.436</b>   | <b>477</b>       |
|   | Erstanträge   | 109           | 125           | 171           | 300           | 305           | 2.025         | 3.323          | 5.705          | 4.634          | 1.914          | 704            | 241              |
|   | Folgeanträge  | 78            | 90            | 81            | 55            | 100           | 345           | 1.523          | 2.770          | 2.839          | 1.192          | 732            | 236              |
| Kosovo  | <b>Gesamt</b> | <b>N/A</b>    | <b>N/A</b>    | <b>1.902</b>  | <b>2.205</b>  | <b>1.885</b>  | <b>2.535</b>  | <b>4.423</b>   | <b>8.920</b>   | <b>37.093</b>  | <b>6.483</b>   | <b>2.402</b>   | <b>624</b>       |
|   | Erstanträge   | N/A           | N/A           | 1.400         | 1.615         | 1.395         | 1.905         | 3.394          | 6.910          | 33.427         | 4.977          | 1.300          | 227              |
|   | Folgeanträge  | N/A           | N/A           | 502           | 590           | 490           | 630           | 1.029          | 2.010          | 3.666          | 1.506          | 1.102          | 397              |
| Moldau<br>(Republik)                                | <b>Gesamt</b> | <b>33</b>     | <b>20</b>     | <b>39</b>     | <b>45</b>     | <b>25</b>     | <b>35</b>     | <b>72</b>      | <b>270</b>     | <b>1.567</b>   | <b>3.407</b>   | <b>1.058</b>   | <b>1.129</b>     |
|   | Erstanträge   | 22            | 15            | 36            | 40            | 20            | 30            | 68             | 255            | 1.561          | 3.346          | 889            | 798              |
|   | Folgeanträge  | 11            | 5             | 3             | 5             | 5             | 5             | 4              | 15             | 6              | 61             | 169            | 331              |
| Georgien  | <b>Gesamt</b> | <b>231</b>    | <b>285</b>    | <b>638</b>    | <b>750</b>    | <b>525</b>    | <b>1.430</b>  | <b>2.485</b>   | <b>3.180</b>   | <b>3.196</b>   | <b>3.770</b>   | <b>3.459</b>   | <b>2.639</b>     |
|   | Erstanträge   | 181           | 235           | 560           | 665           | 470           | 1.300         | 2.336          | 2.875          | 2.782          | 3.448          | 3.081          | 2.390            |
|   | Folgeanträge  | 50            | 50            | 78            | 85            | 55            | 130           | 149            | 305            | 414            | 322            | 378            | 249              |
| Ukraine   | <b>Gesamt</b> | <b>80</b>     | <b>45</b>     | <b>85</b>     | <b>70</b>     | <b>55</b>     | <b>135</b>    | <b>152</b>     | <b>2.705</b>   | <b>4.658</b>   | <b>2.492</b>   | <b>1.327</b>   | <b>628</b>       |
|   | Erstanträge   | 62            | 35            | 66            | 60            | 45            | 125           | 141            | 2.655          | 4.569          | 2.389          | 1.088          | 501              |
|   | Folgeanträge  | 18            | 10            | 19            | 10            | 10            | 10            | 11             | 50             | 89             | 103            | 239            | 127              |
| Westbalkan-<br>staaten ge-<br>samt (ohne<br>Kosovo) | <b>Gesamt</b> | <b>3.424</b>  | <b>2.730</b>  | <b>1.453</b>  | <b>10.835</b> | <b>9.360</b>  | <b>22.715</b> | <b>33.936</b>  | <b>53.905</b>  | <b>106.943</b> | <b>39.233</b>  | <b>17.925</b>  | <b>4.454</b>     |
|   | Erstanträge   | 2.325         | 1.810         | 967           | 7.845         | 6.175         | 15.565        | 22.495         | 37.290         | 87.455         | 29.382         | 9.614          | 2.318            |
|   | Folgeanträge  | 1.099         | 920           | 486           | 2.990         | 3.185         | 7.150         | 11.441         | 16.615         | 19.488         | 9.851          | 8.311          | 2.136            |
| Georgien,<br>Moldau,<br>Ukraine<br>gesamt           | <b>Gesamt</b> | <b>344</b>    | <b>350</b>    | <b>762</b>    | <b>865</b>    | <b>605</b>    | <b>1.600</b>  | <b>2.709</b>   | <b>6.155</b>   | <b>9.421</b>   | <b>9.669</b>   | <b>5.844</b>   | <b>4.396</b>     |
|   | Erstanträge   | 265           | 285           | 662           | 765           | 535           | 1.455         | 2.545          | 5.785          | 8.912          | 9.183          | 5.058          | 3.689            |
|   | Folgeanträge  | 79            | 65            | 100           | 100           | 70            | 145           | 164            | 370            | 509            | 486            | 786            | 707              |
| Gesamt<br>(ohne<br>Kosovo)                          | <b>Gesamt</b> | <b>3.768</b>  | <b>3.080</b>  | <b>2.215</b>  | <b>11.700</b> | <b>9.965</b>  | <b>24.315</b> | <b>36.645</b>  | <b>60.060</b>  | <b>116.364</b> | <b>48.902</b>  | <b>23.769</b>  | <b>8.850</b>     |
|   | Erstanträge   | 2.590         | 2.095         | 1.629         | 8.610         | 6.710         | 17.020        | 25.040         | 43.075         | 96.367         | 38.565         | 14.672         | 6.007            |
|   | Folgeanträge  | 1.178         | 985           | 586           | 3.090         | 3.255         | 7.295         | 11.605         | 16.985         | 19.997         | 10.337         | 9.097          | 2.843            |
| Gesamt -<br>alle Staatsan-<br>gehörigkeiten         | <b>Gesamt</b> | <b>30.303</b> | <b>26.845</b> | <b>32.910</b> | <b>48.475</b> | <b>53.235</b> | <b>77.485</b> | <b>126.705</b> | <b>202.645</b> | <b>476.510</b> | <b>745.155</b> | <b>222.560</b> | <b>78.978</b>    |
|   | Erstanträge   | 19.164        | 21.325        | 27.573        | 41.245        | 45.680        | 64.410        | 109.376        | 172.945        | 441.800        | 722.264        | 198.253        | 68.093           |
|   | Folgeanträge  | 11.139        | 5.520         | 5.337         | 7.230         | 7.555         | 13.075        | 17.329         | 29.700         | 34.710         | 22.891         | 24.307         | 10.885           |

Quelle: Eurostat und BAMF (für 2007).

Es werden vorrangig Zahlen von Eurostat verwendet, um eine EU-weite Vergleichbarkeit sicherzustellen. Lediglich für 2007 werden die Zahlen der BAMF-Statistik verwendet, da in Eurostat erst ab 2008 die Erst- und Folgeanträge separat erfasst sind. Die Eurostat-Statistiken zu Asyl-anträgen unterscheiden sich teilweise von den Statistiken, die das BAMF veröffentlicht – unter anderem dadurch, dass die Eurostat-Zahlen in einigen Jahren gerundet sind (auf fünf Personen; siehe auch BAMF (o. J)).

\* Inkl. ehem. Serbien und Montenegro. 2008: inkl. Kosovo.

Abbildung 6: Asylerst- und Asylfolgeanträge, Westbalkanstaaten (2007 bis 2017)



Quelle: Eurostat und BAMF. Erläuterungen siehe Tabelle 4.

Während mitgliedstaatliche Akteure 2013 unter anderem die vergleichsweise lange Dauer des Asylverfahrens als wichtigen „Pull-Faktor“ für Asylzuwanderung aus dem Westbalkan nach Deutschland ausmachten (EASO 2013: 50), spielt diese im Jahr 2015 eine nur noch geringe Rolle (EASO 2015: 23f.). Wichtige Pull-Faktoren waren laut EASO in den Jahren 2014 und 2015 vor allem der Zugang zu Gesundheitsversorgung und zu Sozialleistungen; im Falle Kosovos auch die Existenz einer größeren Diaspora in Deutschland (EASO 2015: 24; vgl. auch Mappes-Niediek 2015). Die Veränderung bei den identifizierten Pull-Faktoren kann im Zusammenhang mit den insbesondere ab 2014 ergriffenen Maßnahmen zur Steuerung und Begrenzung der Asylzuwanderung aus den Westbalkanstaaten gesehen werden. Dazu gehören die Erklärung der Westbalkanstaaten zu sicheren Herkunftsstaaten, der Ausschluss von Integrationsleistungen und vom Arbeitsmarkt und die längere Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen (siehe Kapitel 5.3). Als „Push-Faktoren“ wurden von EASO sowohl in 2013 als auch 2015 vorrangig die Arbeitsmarktsituation in den Westbalkanstaaten sowie gesellschaftliche Probleme, vor allem die Situation von Minderheiten, identifiziert (EASO 2015: 21).

Die Gesamtschutzquote<sup>20</sup> bei Entscheidungen über Asylanträge von Staatsangehörigen der Westbalkanstaaten ist insgesamt niedrig (Tabelle 5), jedoch in der EU recht unterschiedlich: Während Deutschland eine der niedrigsten Gesamtschutzquoten hat, lag die Schutzquote in Italien in den Jahren 2013 und 2014 bei 45 %; einige andere EU-Staaten hatten Schutzquoten von über 8 % (EASO 2015: 16).

### 3.4.2 Georgien, Republik Moldau und Ukraine

Die Zahl der Asylanträge von Staatsangehörigen aus Georgien, der Republik Moldau und der Ukraine bewegt sich auf einem deutlich niedrigeren Niveau als für die Westbalkanstaaten (Tabelle 4). Für Georgien ist 2012 eine deutliche Zunahme der Asylanträge in Deutschland festzustellen; im Falle der Ukraine und

<sup>20</sup> Mit „Gesamtschutzquote“ ist die Anzahl der Asylanerkennungen, der Flüchtlingsanerkennungen, der Gewährungen von subsidiärem Schutz und der Feststellungen eines Abschiebungsverbotes bezogen auf die Gesamtzahl der Entscheidungen (inklusive formelle Entscheidungen) im betreffenden Zeitraum gemeint (BAMF 2018: 36).

**Tabelle 5: Anzahl Entscheidungen und Gesamtschutzquoten, Westbalkanstaaten, Georgien, Moldau und Ukraine (2007 bis 2017)**

|      |                        | EJR Mazedonien | Montenegro | Serbien* | Albanien | Bosnien u. Herzegowina | Kosovo | Georgien | Moldau | Ukraine | Westbalkanstaaten gesamt<br>(ohne Kosovo) | Georgien, Moldau, Ukraine<br>gesamt | Alle Länder gesamt |
|------|------------------------|----------------|------------|----------|----------|------------------------|--------|----------|--------|---------|---|-------------------------------------|--------------------|
| 2008 | Gesamtschutz-<br>quote | 0,9%           | 0,0%       | 2,2%     | 15,2%    | 5,0%                   | 2,4%   | 2,1%     | 0,0%   | 12,5%   | 4,7%                                      | 6,3%                                | 37,7%              |
|      | Entscheidungen         | 108            | 43         | 937      | 66       | 139                    | 780    | 194      | 26     | 48      | 1.293                                     | 268                                 | 20.817             |
| 2009 | Gesamtschutz-<br>quote | 4,0%           | 6,3%       | 1,6%     | 10,6%    | 5,6%                   | 4,7%   | 2,6%     | 5,3%   | 7,1%    | 5,6%                                      | 5,0%                                | 33,8%              |
|      | Entscheidungen         | 100            | 95         | 809      | 66       | 231                    | 1.604  | 428      | 19     | 56      | 1.301                                     | 503                                 | 28.816             |
| 2010 | Gesamtschutz-<br>quote | 0,2%           | 0,0%       | 0,6%     | 9,3%     | 2,5%                   | 3,5%   | 1,2%     | 0,0%   | 6,6%    | 2,5%                                      | 2,6%                                | 21,6%              |
|      | Entscheidungen         | 2.925          | 119        | 5.245    | 43       | 354                    | 2.510  | 948      | 65     | 61      | 8.686                                     | 1.074                               | 48.187             |
| 2011 | Gesamtschutz-<br>quote | 0,3%           | 1,0%       | 0,4%     | 16,9%    | 3,3%                   | 2,5%   | 2,1%     | 4,5%   | 21,1%   | 4,4%                                      | 9,2%                                | 22,3%              |
|      | Entscheidungen         | 1.965          | 104        | 6.844    | 77       | 3.931                  | 2.055  | 430      | 22     | 71      | 12.921                                    | 523                                 | 43.362             |
| 2012 | Gesamtschutz-<br>quote | 0,2%           | 1,6%       | 0,2%     | 9,8%     | 1,1%                   | 2,0%   | 1,1%     | 0,0%   | 4,5%    | 2,6%                                      | 1,9%                                | 27,7%              |
|      | Entscheidungen         | 6.639          | 365        | 13.807   | 133      | 2.131                  | 2.768  | 663      | 251    | 44      | 23.075                                    | 958                                 | 61.826             |
| 2013 | Gesamtschutz-<br>quote | 0,3%           | 2,3%       | 0,2%     | 7,0%     | 0,5%                   | 1,2%   | 0,4%     | 6,2%   | 5,3%    | 2,1%                                      | 4,0%                                | 24,9%              |
|      | Entscheidungen         | 6.400          | 298        | 12.229   | 517      | 3.339                  | 3.011  | 1.573    | 32     | 57      | 22.783                                    | 1.662                               | 80.978             |
| 2014 | Gesamtschutz-<br>quote | 0,3%           | 0,0%       | 0,2%     | 2,2%     | 0,3%                   | 1,1%   | 0,5%     | 11,8%  | 5,5%    | 0,3%                                      | 5,9%                                | 31,5%              |
|      | Entscheidungen         | 8.548          | 868        | 21.878   | 3.455    | 6.594                  | 3.690  | 2.510    | 34     | 345     | 41.343                                    | 2.889                               | 128.911            |
| 2015 | Gesamtschutz-<br>quote | 0,5%           | 0,3%       | 0,1%     | 0,2%     | 0,2%                   | 0,4%   | 0,3%     | 6,8%   | 5,4%    | 0,5%                                      | 4,2%                                | 49,8%              |
|      | Entscheidungen         | 8.245          | 2.297      | 22.341   | 35.721   | 6.500                  | 29.801 | 2.360    | 44     | 1.008   | 75.104                                    | 3.412                               | 282.726            |
| 2016 | Gesamtschutz-<br>quote | 0,3%           | 0,5%       | 0,3%     | 0,4%     | 0,7%                   | 0,8%   | 1,8%     | 0,5%   | 1,5%    | 0,3%                                      | 1,3%                                | 62,4%              |
|      | Entscheidungen         | 14.712         | 3.219      | 24.178   | 37.673   | 6.885                  | 18.920 | 4.057    | 4.797  | 4.040   | 86.667                                    | 12.894                              | 695.733            |
| 2017 | Gesamtschutz-<br>quote | 0,8%           | 0,9%       | 0,6%     | 1,4%     | 1,5%                   | 2,3%   | 2,1%     | 2,0%   | 5,2%    | 1,0%                                      | 3,1%                                | 43,4%              |
|      | Entscheidungen         | 7.023          | 1.045      | 7.867    | 9.847    | 2.265                  | 5.001  | 6.340    | 1.360  | 5.792   | 28.047                                    | 13.492                              | 603.428            |

Quelle: Grote 2018: 19; BAMF.  
\* 2008 und 2009: inkl. ehem. Serbien und Montenegro.

der Republik Moldau ab 2014. In Bezug auf die Republik Moldau ist ein deutlicher Anstieg im Jahr der Visa-liberalisierung festzustellen. Im Fall von Georgien und der Ukraine ist die Zahl der gestellten Asylanträge im Jahr der Visa-liberalisierung (2017) rückläufig. Für 2018 zeichnet sich jedoch im Fall von Georgien ein deutlicher Anstieg ab; zur Jahreshälfte wurden 2.710 Erst- und Folgeanträge gestellt, während es 2017 insgesamt 3.460 waren (Tabelle 4). Im Fall der Republik Moldau wurden in der ersten Jahreshälfte 2018 bereits mehr Asylanträge gestellt als in 2017 insgesamt.

Als Gründe für den Anstieg der Asylzuwanderung aus Georgien werden von der Bundespolizei die schlechte wirtschaftliche Entwicklung im Land angeführt sowie die Nutzung des Aufenthaltes in Deutschland während des Asylverfahrens für die Inanspruchnahme medizinischer Versorgung. Gleichzeitig stellt die Bundespolizei bei Ausreisekontrollen immer wieder Asylantragstellende aus Georgien fest, die noch während des Asylverfahrens wieder ausreisen. Dies deutet laut Bundespolizei darauf hin, dass die Erlangung von asylrechtlichem Schutz nicht das eigentliche Motiv für die Einreise war. Ferner sind nach den Erkenntnissen des Bundeskriminalamts unter den georgischen Asylantragstellenden auch Personen, die den legalen Aufenthalt durch das Asylverfahren nutzen, um „kriminellen Aktivitäten nachzugehen“ – dies allerdings auch schon in den Jahren vor der Visa-liberalisierung (Stoldt 2018).

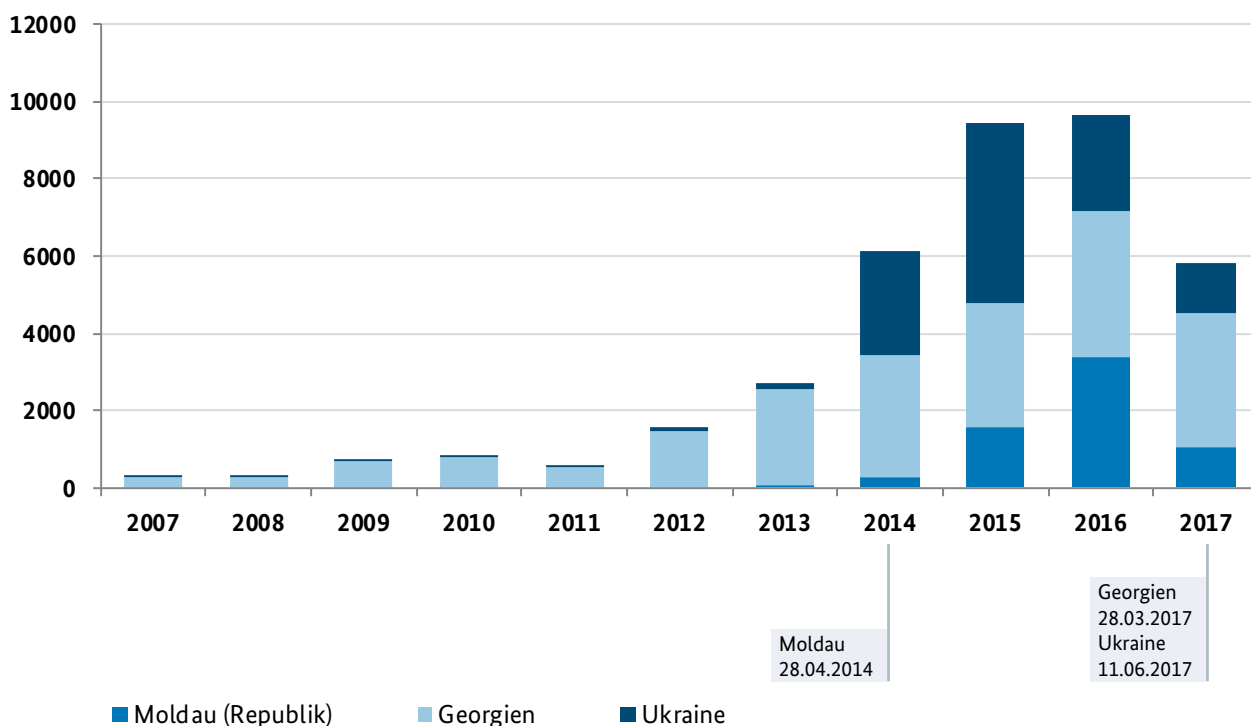
Die Gesamtschutzquote ist für Georgien, die Republik Moldau und die Ukraine zwar insgesamt vergleichsweise niedrig, jedoch auch je nach Staat unterschiedlich (Tabelle 5). Im Fall von georgischen Staatsangehörigen lag sie in den Jahren 2008 und 2017 bei 2,1 %; 2014 und 2015 bei 0,5 % bzw. 0,3 %. Die Schutzquote für Antragstellende aus der Republik Moldau lag 2008 und 2012 bei 0,0 %. 2014 und 2015 stieg sie zwar deutlich (2014: 11,8 %; 2015: 6,8 %), jedoch wurden in diesen Jahren nur sehr wenige Entscheidungen getroffen.<sup>21</sup> 2017 lag die Gesamtschutzquote bei 2,0 %. Im Fall der Ukraine lag die Schutzquote 2008 bei 12,5 % (bei jedoch nur 48 Entscheidungen). Zwischen 2012 und 2017 lag die Gesamtschutzquote jährlich bei etwa 5 % (2012: 4,5 %; 2017: 5,2 %).

### 3.5 Irreguläre Migration und Schleusung

Im Folgenden werden einige Kennzahlen zu irregulärer Migration aus den untersuchten Staaten nach Deutschland dargestellt. Dabei muss zum einen beachtet werden, dass die verfügbaren Statistiken nur

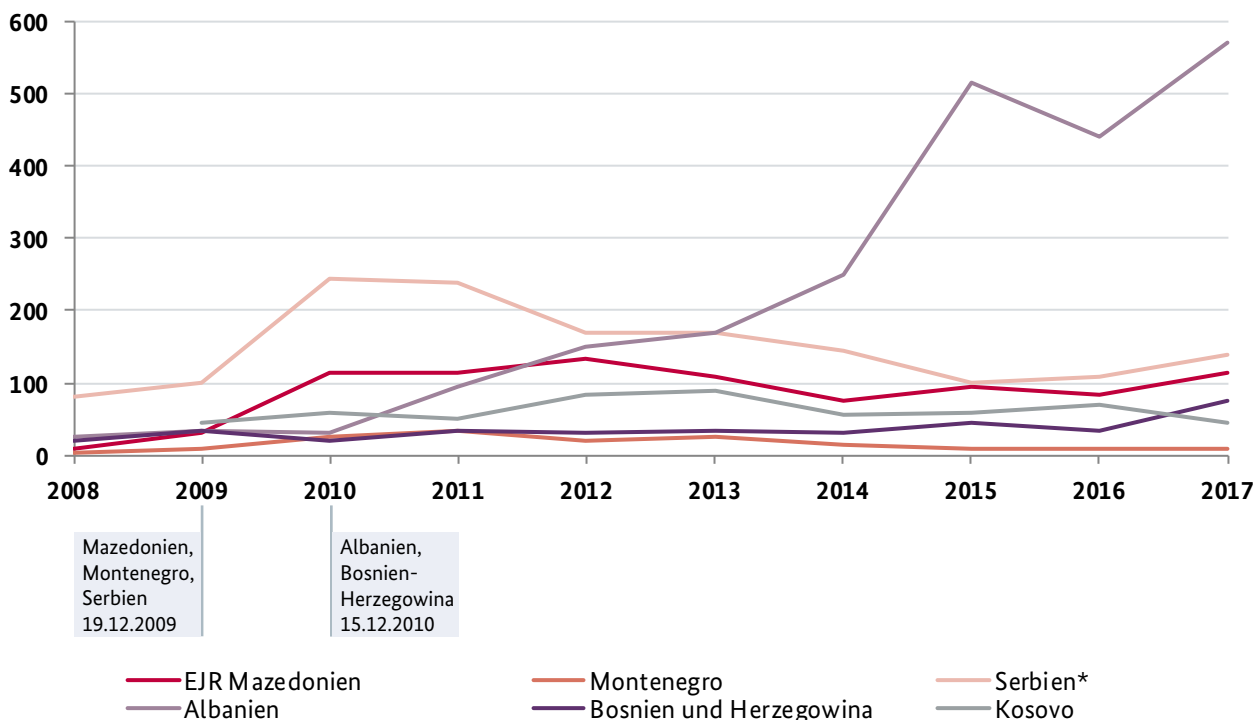
<sup>21</sup> 2014: 34 Entscheidungen; 2015: 44 Entscheidungen.

Abbildung 7: Asylerst- und Asylfolgeanträge, Georgien, Republik Moldau, Ukraine (2007 bis 2017)



Quelle: Eurostat und BAMF.

Abbildung 8: Zurückweisungen an den deutschen EU-Außergrenzen (Luftgrenzen), Westbalkanstaaten (2008 bis 2017)



Quelle: Eurostat [migr\_eirfs].

\* inkl. ehem. Serbien und Montenegro sowie Serbien vor 17.02.2008.

bedingt Aussagen über das tatsächliche Ausmaß der irregulären Migration zulassen (Alscher et al. 2015: 27; Grote 2015: 15ff.). Zum anderen kann auch bei den hier betrachteten Statistiken kein kausaler Zusammenhang zur Einführung der Visumfreiheit nachgewiesen werden.

### 3.5.1 Zurückweisungen an der Grenze

Abbildung 8 zeigt die Zahl der Einreiseverweigerungen an Flughäfen bei Einreisen von außerhalb des Schengen-Raums für die untersuchten Staatsangehörigkeiten der Westbalkanstaaten auf Grundlage von Eurostat.<sup>22</sup> Gründe für eine Zurückweisung können z. B. das Fehlen der erforderlichen Reisedokumente, Visa oder sonstiger Aufenthaltstitel sein, soweit diese im kon-

kreten Fall für Einreise und Aufenthalt erforderlich sind. Auch das Fehlen des Nachweises ausreichender finanzieller Mittel oder sonstiger Voraussetzungen für den visumfreien Aufenthalt oder das Bestehen eines Einreiseverbotes, z.B. nach zuvor erfolgter Abschiebung, können eine Zurückweisung zur Folge haben (vgl. Deutscher Bundestag 2018a: 30). Auch Hinweise darauf, dass der tatsächliche Zweck der Einreise nicht dem angegebenen oder vorgesehenen Zweck entspricht, können Grundlage für eine Zurückweisung sein. Die Zurückweisungen an Luftgrenzen bewegen sich dabei insgesamt auf einem deutlich niedrigeren Niveau als die Zurückweisungen an den Landgrenzen des Schengen-Raums.

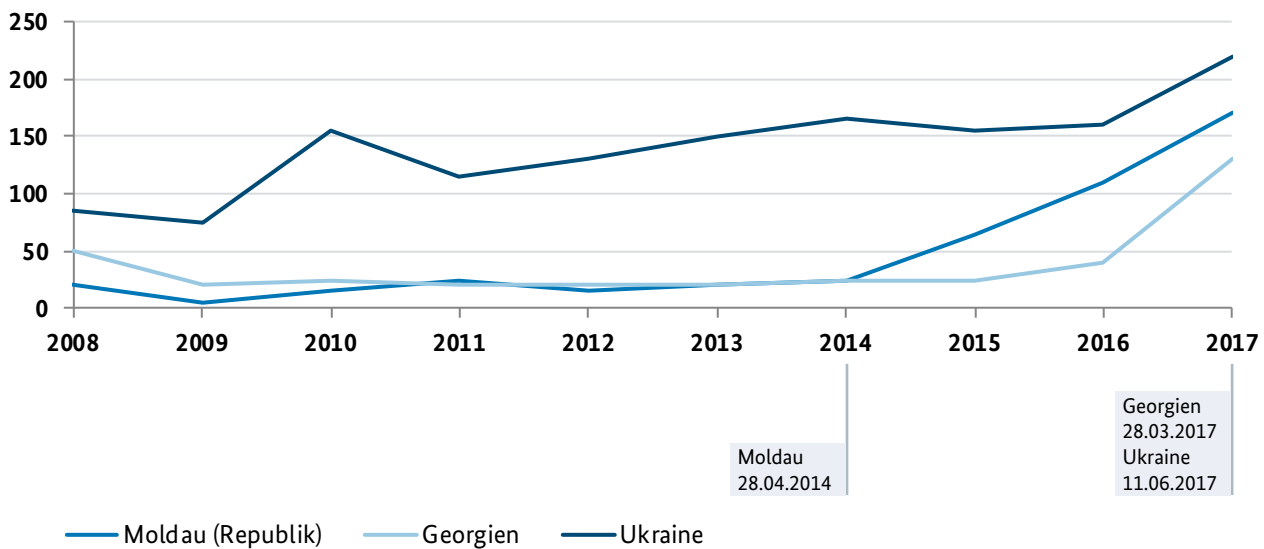
Für die visumbefreiten Westbalkanstaaten ist jeweils im Jahr nach der Visaliberalisierung ein Anstieg der Zurückweisungen an Flughäfen festzustellen (Abbildung 8). Bei den Westbalkanstaaten ist ab 2011 bzw. 2012 ein rückläufiger Trend der Einreiseverweigerungen zu beobachten – außer im Fall von Albanien, wo die Zahl der Zurückweisungen insbesondere 2014 und 2015 deutlich anstieg. Nach einem Rückgang 2016 stieg die Zahl 2017 erneut.

Auch die Zurückweisungen von moldauischen Staatsangehörigen sind im Jahr nach der Visaliberalisierung 2014 angestiegen und stiegen bis 2017 weiter (Abbildung 9). Im Fall von Georgien und der Ukraine ist im

22 Der Grund für die Beschränkung auf Luftgrenzen ist, dass die Landgrenzen Deutschlands keine Außergrenzen des Schengen-Raums darstellen. Einreiseverweigerungen an Seegrenzen sind aufgrund der sehr geringen Fallzahlen nicht berücksichtigt. Die bei Eurostat verfügbaren Zahlen unterscheiden sich von den Statistiken zu Zurückweisungen, die in den regelmäßigen Bundestags-Drucksachen zu Abschiebungen und Ausreisen veröffentlicht werden (siehe etwa Deutscher Bundestag 2018a). Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass bei Eurostat nur EU-Außergrenzen berücksichtigt werden, und nicht etwa Zurückweisungen im Rahmen von Grenzkontrollen an Schengen-Binnengrenzen.



Abbildung 9: Zurückweisungen an den deutschen EU-Außengrenzen (Luftgrenzen), Georgien, Republik Moldau, Ukraine (2008 bis 2017)



Quelle: Eurostat [migr\_eirfs].

Jahr der Visaliberalisierung (2017) ebenfalls ein Anstieg festzustellen. Gleichzeitig stiegen die Zahlen im Fall der Ukraine bereits ab 2009 deutlich, also vor der Visa-liberalisierung. Wie diese Entwicklungen zeigen, geht die Zahl der verweigerten Einreisen durch die Visumfreiheit nicht zwangsläufig zurück.

### 3.5.2 Unerlaubte Einreisen

Abbildung 10 zeigt die Zahl der polizeilich erfassten Personen aus den Westbalkanstaaten, bei denen der Verdacht einer unerlaubten Einreise festgestellt wurde. Dabei handelt es sich sowohl um Einreisen ohne einen gültigen Aufenthaltstitel oder Reisepass (§ 95 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG) als auch um Einreisen trotz eines bestehenden Einreise- und Aufenthaltsverbotes (§ 95 Abs. 2 Nr. 1 lit. a AufenthG).

Die Zahlen sind der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) entnommen, in die alle Fälle aufgenommen werden, die die Polizeibehörden des Bundes und der Länder nach Abschluss der eigenen Ermittlungen an die zuständige Staatsanwaltschaft weiterleiten. Dies bedeutet zum einen, dass die Statistik nur das sogenannte Hellfeld wiedergibt, also nur die Fälle, die der Polizei bekannt wurden – mit vermehrten polizeilichen Kontrollen insbesondere an den Grenzen steigt somit auch die Zahl der Feststellungen. Zum anderen wird in der PKS bei mehreren gleichzeitig begangenen Delikten immer nur dasjenige erfasst, welches mit der schwersten Strafe belegt ist. Da es sich bei den Zahlen um die erfassten Tatverdächtigen handelt, ist die

Gesamtzahl der Tatverdächtigen deshalb auch niedriger als die Gesamtzahl der in der PKS erfassten Zahl der unerlaubten Einreisen (vgl. BKA/BPOL 2017: 4). Drittens wird „die Aktualität der PKS durch Straftaten mit langer Ermittlungsdauer beeinflusst“ (BKA/BPOL 2017: 4): Da die Taten erst zum Abschluss der polizeilichen Ermittlungen eingetragen werden, kann es sich dabei also auch um Straftaten handeln, die schon im Jahr zuvor begangen wurden. Zudem ist zu beachten, dass Ermittlungen wegen unerlaubter Einreise zwar bei allen Feststellungen aufgenommen und dann ggf. an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet werden. Insbesondere bei Asylantragstellenden werden diese Verfahren jedoch vielfach wegen geringer Schuld oder wegen des Bestrafungsverbots der Genfer Flüchtlingskonvention eingestellt (vgl. Art. 31 Abs. 1 Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)<sup>23</sup>; siehe auch Eckl 2017).

Die Zahl der festgestellten unerlaubten Einreisen von Personen aus den Westbalkanstaaten ist jeweils im Jahr der Visaliberalisierung deutlich gesunken. Jedoch trat die Visumfreiheit jeweils erst zum Jahresende in Kraft<sup>24</sup>; im Jahr nach der Liberalisierung ist in einigen Fällen eher ein leichter Anstieg zu verzeichnen, auch wenn die Zahl der Feststellungen für die EJR Mazedonien und Serbien deutlich unter dem Niveau vor der Einführung der Visumfreiheit blieb. Im Fall von Serbien ist aber auch zu beachten, dass 2007 und 2008

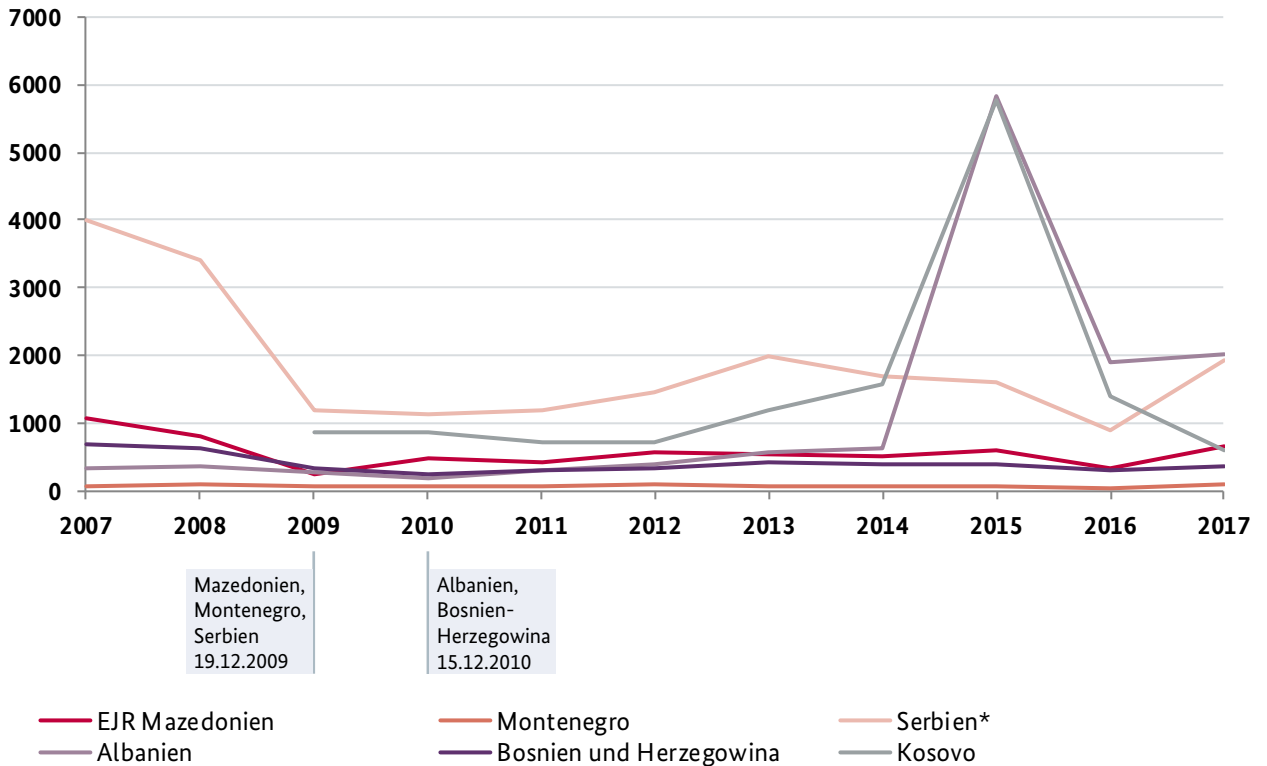
<sup>23</sup> Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, siehe BGBl. Teil II 1953 Nr. 19 vom 24.11.1953.

<sup>24</sup> Für die EJR Mazedonien, Montenegro und Serbien am 19.12.2009; für Albanien und Bosnien-Herzegowina am 15.12.2010.

auch diejenigen Personen berücksichtigt sind, die seit dem 17. Februar 2008 Staatsangehörige Kosovos sind. Besonders auffällig ist der sehr starke Anstieg der Verdachtsfälle bei kosovarischen und albanischen Staatsangehörigen im Jahr 2015. Diese Entwicklung entspricht in etwa der Entwicklung bei den gestellten Asylanträgen (vgl. Kapitel 3.4).

Für Georgien und die Ukraine ist im Jahr der Einführung der Visumfreiheit die Zahl der verdächtigen Personen nicht gesunken; für die Republik Moldau ist im Jahr der Liberalisierung 2014 ein Rückgang festzustellen, ab 2015 jedoch wieder eine Steigerung und insbesondere 2017 eine starke Zunahme der unerlaubten Einreisen (Abbildung 11).

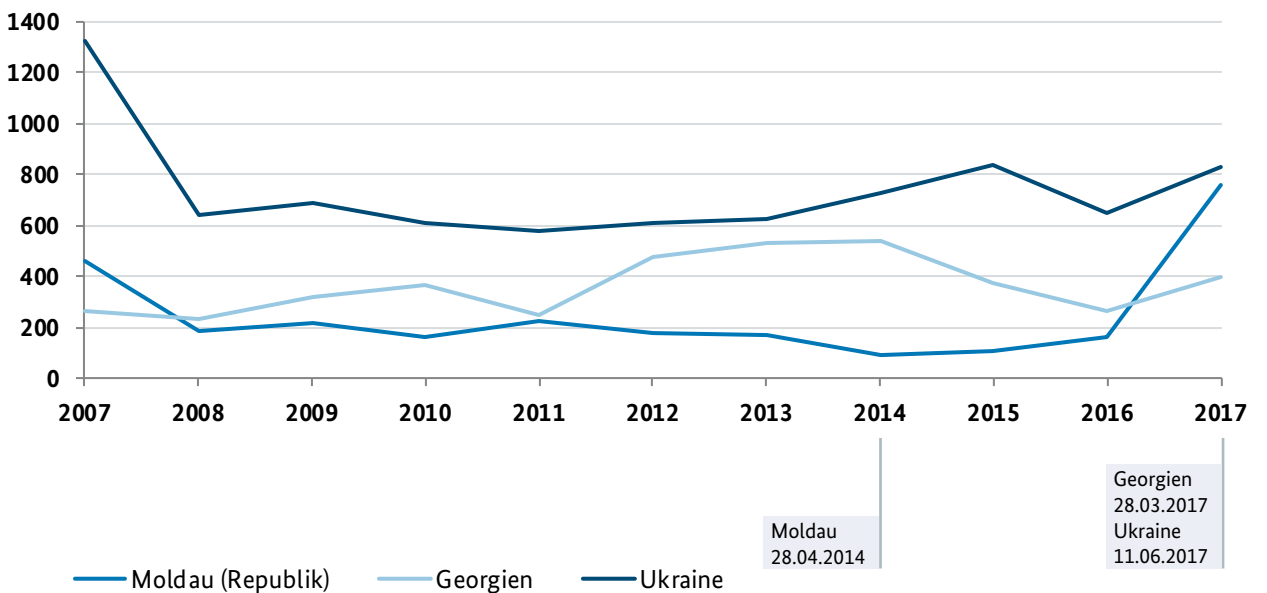
Abbildung 10: Tatverdächtige, unerlaubte Einreise, Westbalkanstaaten (2007 bis 2017)



Quelle: PKS.

\* inkl. ehem. Serbien und Montenegro sowie Serbien bis 17.02.2008.

Abbildung 11: Tatverdächtige, unerlaubte Einreise, Georgien, Republik Moldau, Ukraine (2007 bis 2017)



Quelle: PKS.

Die beschriebenen Tendenzen und Verläufe erlauben keine Aussagen zu direkten Effekten der Visaliberalisierung. Es wird jedoch deutlich, dass die Möglichkeit der visumfreien Einreise bei den beobachteten Staaten nicht dazu führt, dass weniger Ermittlungsverfahren wegen unerlaubter Einreise eingeleitet werden. Für Georgien und die Ukraine ist diesbezüglich noch keine Aussage möglich.

### 3.5.3 Irregulärer Aufenthalt

Ein möglicher Indikator für die Zahl und die Entwicklung der irregulär aufhältigen Personen ist die Eurostat-Statistik zu aufgefundenen Personen mit irregulärem Aufenthaltsstatus (Tabelle 6). Bei deren Betrachtung muss beachtet werden, dass nur die Fälle von irregulärem Aufenthalt erfasst sind, die von Behörden innerhalb eines Jahres registriert wurden. Die Zahlen geben nicht die tatsächliche Anzahl irregulär Aufhältiger wieder, und auch hier erhöht eine intensivere Kontrolle die Zahl der Feststellungen (vgl. Grote 2015: 15ff.). Auch werden Personen berücksichtigt, deren irregulärer Aufenthalt bei einer Ausreisekontrolle festgestellt wurde und die folglich zu dem Zeitpunkt, in dem sie statistisch erfasst werden, nicht mehr in Deutschland aufhältig sind.

Abbildung 12 zeigt für die Westbalkanstaaten eine ähnliche Entwicklung wie bei den Zahlen zur unerlaubten Einreise (Abbildung 10) und zu gestellten Asylanträgen (Tabelle 4). Bei einigen Staaten lässt sich ein Anstieg in den Jahren nach der Visaliberalisierung feststellen; eine stärkere Steigerung ist jedoch 2012 und 2013 zu verzeichnen – also in zeitlicher Verzögerung zur Visaliberalisierung und in etwa parallel zum Anstieg der Asylanträge (Abbildung 12). Interessant ist hier auch der Vergleich mit Kosovo, für den keine Visumfreiheit gilt: Auch hier stieg die Zahl der Aufgriffe ab 2012 an und steigerte sich 2015 auf mehr als das Vierfache der Aufgriffe im Jahr 2011.

Im Fall der weiteren untersuchten Staaten ist die Entwicklung etwas anders (Abbildung 13): Für Georgien ist ein annähernd stetiger Anstieg mit einem zwischenzeitlichen Rückgang 2011 und 2015 festzustellen; im Fall der Ukraine ist vor allem 2015 eine stärkere Zunahme zu verzeichnen und bei Staatsangehörigen der Republik Moldau stieg die Zahl im Jahr 2016 besonders stark an. Hier könnte ein Zusammenhang zur Zahl der Asylanträge und -entscheidungen bestehen: Die Zahl der Asylanträge von moldauischen Staatsangehörigen stieg 2015 und 2016 deutlich an, die Zahl der Entscheidungen aber erst 2016, bei gleichzeitig geringerer Schutzquote (Tabelle 5). Durch die gestiegene Zahl der abgelehnten Asylantragstellenden aus Moldau ist

**Tabelle 6: Aufgefundene Drittstaatenangehörige mit irregulärem Aufenthalt, Westbalkanstaaten, Georgien, Republik Moldau, Ukraine (2008 bis 2017)**

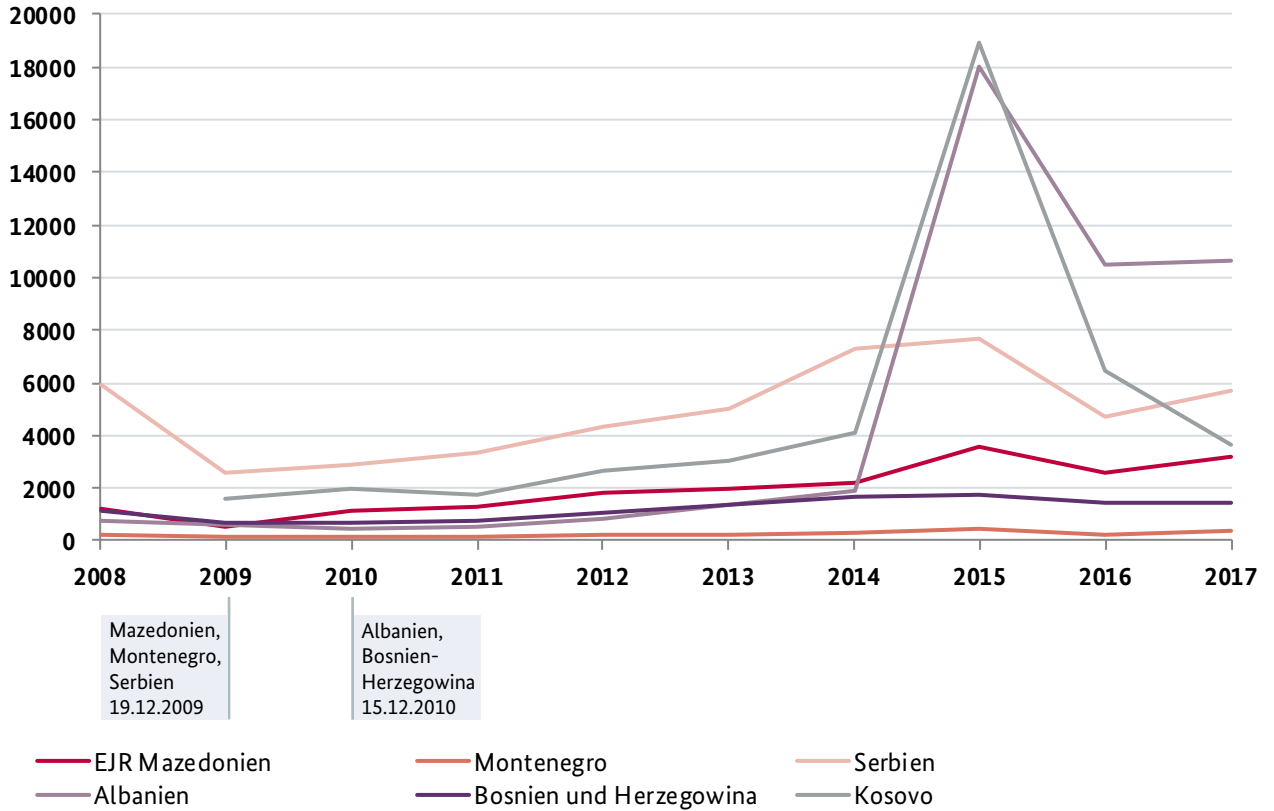
| Aufgefundene Drittstaatenangehörige mit irregulärem Aufenthalt                           | 2008          | 2009          | 2010          | 2011          | 2012          | 2013          | 2014           | 2015           | 2016           | 2017           |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| EJR Mazedonien   | 1.225         | 560           | 1.125         | 1.255         | 1.805         | 1.970         | 2.205          | 3.530          | 2.560          | 3.205          |
| Montenegro   | 210           | 140           | 175           | 165           | 230           | 245           | 275            | 430            | 250            | 380            |
| Serbien  | 5.920         | 2.590         | 2.920         | 3.375         | 4.350         | 4.980         | 7.295          | 7.650          | 4.710          | 5.725          |
| Albanien   | 755           | 615           | 460           | 545           | 855           | 1.345         | 1.920          | 17.995         | 10.520         | 10.640         |
| Bosnien u. Herzegowina   | 1.115         | 685           | 650           | 790           | 1.095         | 1.330         | 1.640          | 1.715          | 1.440          | 1.450          |
| Kosovo   | N/A           | 1.605         | 1.935         | 1.715         | 2.645         | 3.070         | 4.110          | 18.965         | 6.480          | 3615           |
| Moldau   | 335           | 325           | 275           | 325           | 265           | 260           | 205            | 285            | 2.050          | 2.235          |
| Georgien   | 460           | 605           | 710           | 585           | 1.085         | 1.380         | 1.580          | 1.495          | 1.810          | 2.030          |
| Ukraine  | 1.325         | 1.155         | 1.070         | 1.095         | 1.280         | 1.265         | 1.455          | 2.550          | 2.270          | 2.405          |
| Westbalkanstaaten gesamt (ohne Kosovo)   | 9.225         | 4.590         | 5.330         | 6.130         | 8.335         | 9.870         | 13.335         | 31.320         | 19.480         | 21.400         |
| Georgien, Moldau, Ukraine gesamt   | 2.120         | 2.085         | 2.055         | 2.005         | 2.630         | 2.905         | 3.240          | 4.330          | 6.130          | 6.670          |
| Gesamt (ohne Kosovo)   | 11.345        | 6.675         | 7.385         | 8.135         | 10.965        | 12.775        | 16.575         | 35.650         | 25.610         | 28.070         |
| <b>Gesamtzahl aller aufgefunderter Drittstaatsangehöriger mit irregulärem Aufenthalt</b> | <b>53.695</b> | <b>49.555</b> | <b>50.250</b> | <b>56.345</b> | <b>64.815</b> | <b>86.305</b> | <b>128.290</b> | <b>376.435</b> | <b>370.555</b> | <b>156.710</b> |

Quelle: Eurostat [migr\_eipre].

demnach vermutlich auch die Zahl der irregulär aufhältigen Personen gestiegen. Im Fall der Westbalkanstaaten stieg die Zahl der Entscheidungen hingegen

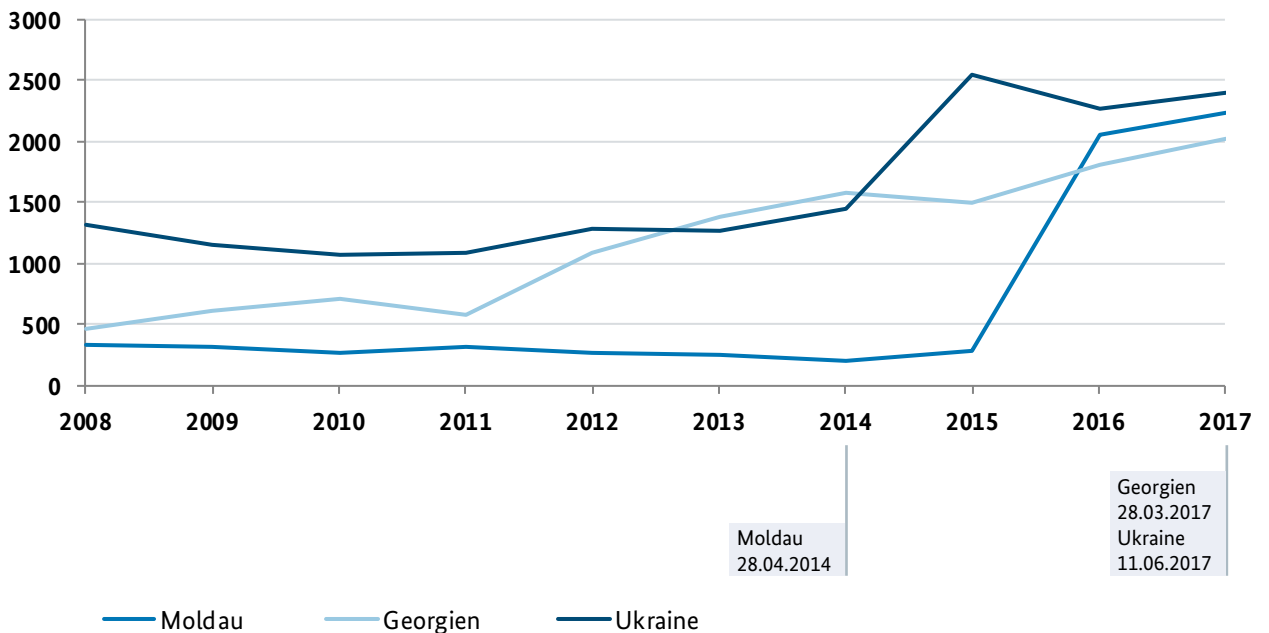
bereits 2015 deutlich und Anträge aus diesen Staaten wurden schon davor teilweise prioritär bearbeitet (vgl. Kapitel 5.3.1).

Abbildung 12: Aufgefundene Drittstaatenangehörige mit irregulärem Aufenthalt, Westbalkanstaaten (2008 bis 2017)



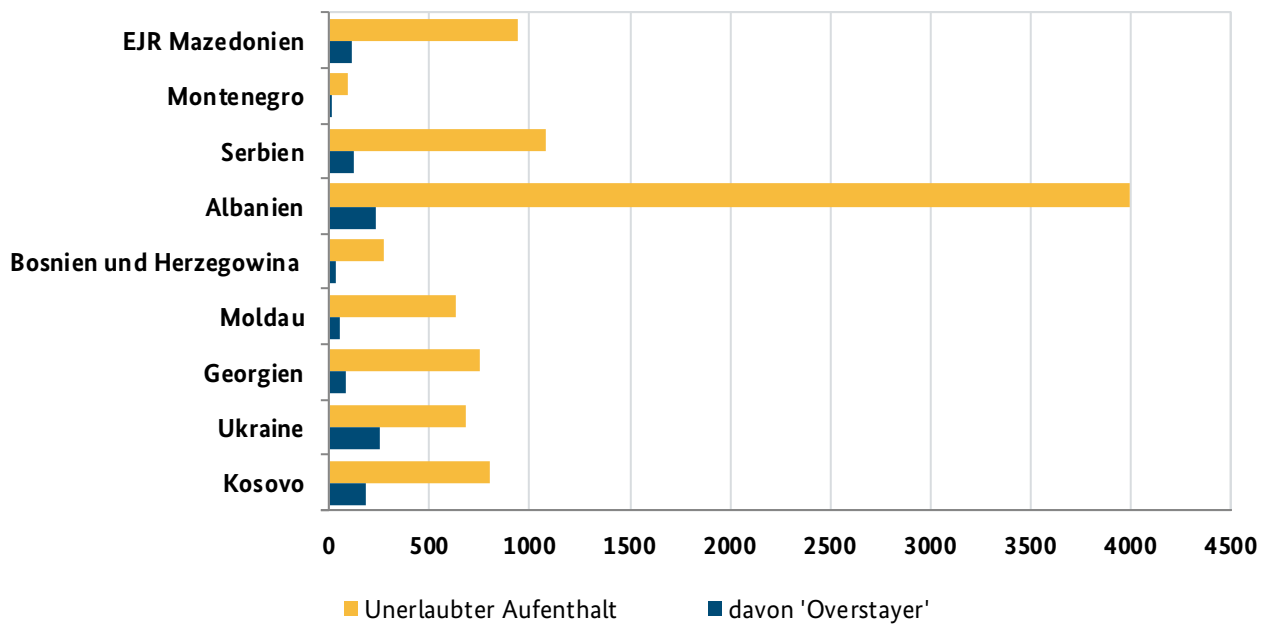
Quelle: Eurostat.

Abbildung 13: Aufgefundene Drittstaatenangehörige mit irregulärem Aufenthalt - Georgien, Republik Moldau, Ukraine (2008 bis 2017)



Quelle: Eurostat.

Abbildung 14: Anteil der ‚Overstayer‘ an Personen mit Anfangsverdacht, unerlaubter Aufenthalt (2017)



Quelle: PES, Bundespolizei.

Insbesondere im Fall von visumbefreiten Staaten kann das Phänomen des „Overstaying“ einen wichtigen Anteil der irregulären Migration bzw. des irregulären Aufenthalts darstellen. Wie bei anderen Kennzahlen irregulärer Migration gibt es jedoch auch hierzu keine verlässlichen Zahlen. In der Polizeilichen Eingangsstatistik (PES) der Bundespolizei werden die festgestellten ‚Overstayer‘ und alle weiteren Personen, bei denen der Anfangsverdacht eines unerlaubten Aufenthaltes festgestellt wurde, getrennt ausgewertet. Hierbei handelt es sich aber nur um die Fälle, die die Bundespolizei in ihrer grenzpolizeilichen Tätigkeit - also vor allem während der Durchführung von Grenzkontrollen und weiteren Kontrollmaßnahmen z.B. im Bahnbereich oder im grenznahen Raum - feststellt, weshalb die Zahlen insgesamt deutlich niedriger sind als die oben aufgeführten Zahlen zum festgestellten irregulären Aufenthalt. Aus den Daten der PES geht für das Jahr 2017 hervor, dass der Anteil der ‚Overstayer‘ an den insgesamt festgestellten Personen mit unerlaubtem Aufenthalt eher gering ist (Abbildung 14), wobei beachtet werden muss, dass die Mehrheit der Feststellungen unerlaubten Aufenthalts durch die BPOL bei Ausreise erfolgt.

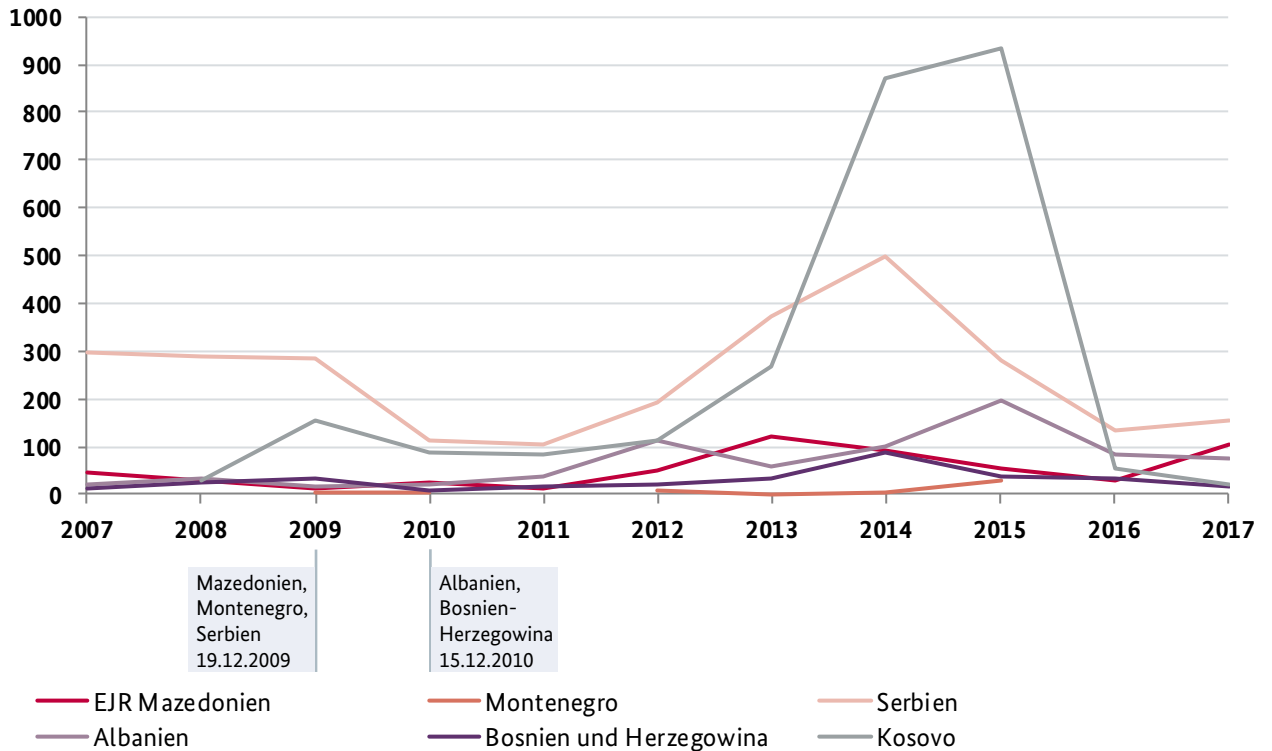
### 3.5.4 Schleusung

Ebenso wie die unerlaubte Einreise und der irreguläre Aufenthalt ist die Schleusungskriminalität ein „klassisches Kontrolldelikt“ (BKA/BPOLP 2017: 2). „Eine

erfolgreiche Bekämpfung [von Schleusungskriminalität] ist deshalb stark von den zur Verfügung stehenden personellen und materiellen Ressourcen, der Kontrollintensität sowie der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit und der internationalen Rechtshilfe mit anderen Staaten abhängig“ (BKA/BPOLP 2017: 2). Folglich sind auch hierzu keine umfassenden Statistiken verfügbar. Die hier verwendeten Zahlen zu festgestellten geschleusten Personen sowie zu Tatverdächtigen des Schleusens sind der PES entnommen. Es handelt sich hier um alle Personen, bei denen die Polizei einen Anfangsverdacht hat; die Zahlen geben aber keine Auskunft darüber, bei wie vielen Personen der Verdacht der Schleusung tatsächlich zutrifft oder in wie vielen Fällen Ermittlungsverfahren aufgenommen wurden.

Die Zahl der festgestellten geschleusten Personen ist insgesamt ein Vielfaches niedriger als die Zahl der unerlaubt eingereisten Personen oder die Zahl der Asyl-antragstellenden aus den hier untersuchten Staaten. Insbesondere für Serbien ist nach Einführung der Visumfreiheit zunächst ein Rückgang zu verzeichnen; ab 2012 steigern sich für fast alle Staaten die Zahlen deutlich (Abbildung 15). Im Fall der Republik Moldau ist 2017, also im dritten Jahr nach der Visaliberalisierung, ein sehr starker Anstieg festzustellen; ähnlich der Entwicklung der Zahlen zur unerlaubten Einreise. Staatsangehörige der Republik Moldau standen im Jahr 2017 an dritter Stelle der durch die Bundespolizei festgestellten eingeschleusten Personen.

Abbildung 15: Zahl der geschleusten Personen (Anfangsverdacht), Westbalkanstaaten (2007 bis 2017)



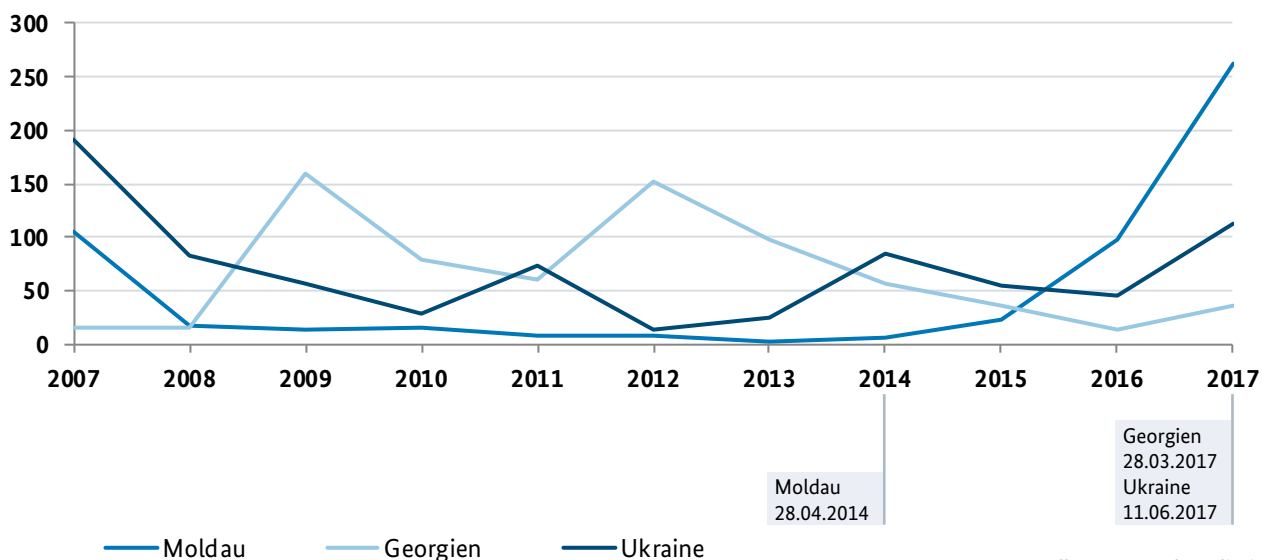
Quelle: PES, Bundespolizei.

Die Zahl der geschleusten kosovarischen Staatsangehörigen ist ab 2013 deutlich höher als für die anderen Staaten. Dies könnte damit zusammenhängen, dass für kosovarische Staatsangehörige keine Visumfreiheit gilt. Auch für die visumbefreiten Staaten stieg die Zahl der geschleusten Personen jedoch 2013 teilweise deutlich an – wenngleich auf einem insgesamt sehr geringen Niveau. Ein möglicher Grund könnte sein, dass Personen sich vor allem dann eines Schleusers bzw. einer

Schleuserin bedienen, wenn sie trotz Visumfreiheit nicht in den Schengen-Raum einreisen dürfen, z. B. weil wegen einer früheren Abschiebung ein Einreiseverbot verhängt wurde (vgl. § 11 AufenthG). Ob und in welchem Umfang dies für Einreisen nach Deutschland geschieht, kann nicht gesagt werden.

Neben der Schleusung kommt auch bei Personen aus visumbefreiten Staaten die Inanspruchnahme von

Abbildung 16: Zahl der geschleusten Personen (Anfangsverdacht), Georgien, Republik Moldau, Ukraine (2007 bis 2017)



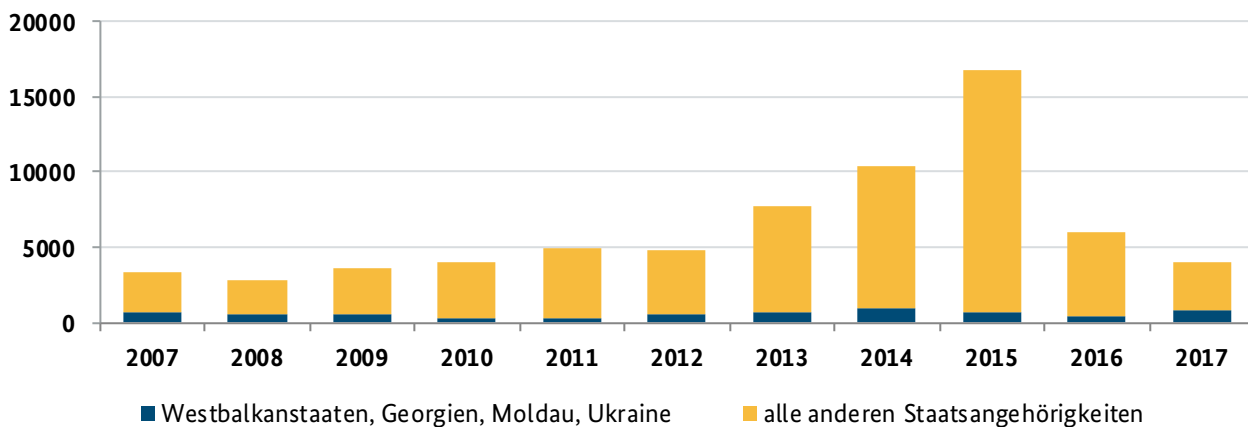
Quelle: PES, Bundespolizei.

schleusungsähnlichen Dienstleistungen in Betracht, etwa während eines unerlaubten Aufenthaltes. Die Bundespolizei berichtet beispielsweise von Fällen, in denen Personen damit beauftragt werden, Reisepässe in anderen EU-Staaten zu stempeln, um eine fristgerechte Ausreise nach maximal 90 Tagen vorzutauschen. Ein anderer Modus Operandi ist laut Bundespolizei das Besorgen falscher Pässe nach der legalen Einreise zum Zweck der illegalen Beschäftigung – hiermit soll der Anschein erweckt werden, dass es sich bei den betroffenen Personen um EU-Bürgerinnen und –Bürger handelt, die in der gesamten EU Arbeitnehmerfreizügigkeit genießen.

Obwohl die Zahl der geschleusten Personen also seit 2012 anstieg, ist der Anteil der hier untersuchten Staatsangehörigen an allen festgestellten geschleusten Personen vergleichsweise gering – im Jahr 2015 betrug er unter 5 % (ohne Kosovo; Abbildung 17).

Bei Betrachtung der von der Bundespolizei festgestellten mutmaßlichen Schleuserinnen und Schleuser zeigt sich ein anderer zeitlicher Verlauf von Zu- und Abnahmen als bei unerlaubten Einreisen oder geschleusten Personen (Tabelle 7). Insbesondere serbische, kosovarische und ukrainische Staatsangehörige finden sich unter den häufigsten europäischen Tatverdächtigen.

**Abbildung 17: Anteil der Staatsangehörigkeiten aus visumbefreiten Staaten an allen geschleusten Personen (Anfangsverdacht, 2007 bis 2017)**



Quelle: PES, Bundespolizei.

**Tabelle 7: Polizeilich festgestellte Schleuserinnen und Schleuser (Anfangsverdacht), Westbalkanstaaten, Georgien, Republik Moldau, Ukraine (2007 bis 2017)**

| Staatsangehörigkeit   | 2007         | 2008         | 2009       | 2010       | 2011       | 2012       | 2013         | 2014         | 2015         | 2016         | 2017       |
|---|--------------|--------------|------------|------------|------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------|
| EJR Mazedonien  | 22           | 13           | 9          | 9          | 6          | 16         | 32           | 20           | 19           | 9            | 16         |
| Montenegro  | 6            |              | 1          | 1          | 2          | 4          | 1            | 1            | 5            | 3            | 2          |
| Serbien   | 109          | 112          | 87         | 49         | 34         | 70         | 104          | 149          | 146          | 51           | 48         |
| Albanien  | 9            | 12           | 5          | 10         | 3          | 13         | 10           | 20           | 42           | 12           | 16         |
| Bosnien u. Herzegowina  | 8            | 21           | 5          | 6          | 4          | 7          | 8            | 21           | 22           | 12           | 7          |
| Kosovo  |              | 11           | 15         | 10         | 18         | 30         | 55           | 85           | 100          | 14           | 7          |
| Moldau  | 7            | 6            | 3          | 2          | 3          |            | 1            | 6            | 5            | 18           | 61         |
| Georgien  | 5            | 4            | 11         | 3          | 2          | 13         | 8            | 13           | 13           | 6            | 10         |
| Ukraine   | 21           | 18           | 8          | 10         | 30         | 6          | 21           | 34           | 51           | 43           | 39         |
| Westbalkanstaaten gesamt (ohne Kosovo)                            | 154          | 158          | 107        | 75         | 49         | 110        | 155          | 211          | 234          | 87           | 89         |
| Georgien, Moldau, Ukraine gesamt                                  | 33           | 28           | 22         | 15         | 35         | 19         | 30           | 53           | 69           | 67           | 110        |
| <b>Gesamt (ohne Kosovo)</b>                                       | <b>187</b>   | <b>186</b>   | <b>129</b> | <b>90</b>  | <b>84</b>  | <b>129</b> | <b>185</b>   | <b>264</b>   | <b>303</b>   | <b>154</b>   | <b>199</b> |
| <b>Gesamtzahl der festgestellten Schleuserinnen und Schleuser</b> | <b>1.282</b> | <b>1.086</b> | <b>947</b> | <b>711</b> | <b>737</b> | <b>900</b> | <b>1.535</b> | <b>2.149</b> | <b>3.370</b> | <b>1.008</b> | <b>942</b> |

Quelle: PES, Bundespolizei.

Die Zahl der serbischen Tatverdächtigen hat dabei zwar seit der Visaliberalisierung zugenommen, war aber in den Jahren 2007 und 2008 in etwa genauso hoch wie 2013. Somit kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Visaliberalisierung hier ursächlich für einen An- oder Abstieg der Tatverdächtigen ist. Unter allen festgestellten Tatverdächtigen bilden insbesondere in den letzten Jahren deutsche, syrische, irakische und serbische Staatsangehörige die größten Gruppen (vgl. BKA/BPOLP 2017: 9).

### 3.6 Rückkehr

Bei den Zahlen zu Ausreiseaufforderungen, geförderten Ausreisen<sup>25</sup> und Abschiebungen zeigt sich eine ähnliche Entwicklungen wie bei den zuvor betrachteten Statistiken, insbesondere ist der Verlauf ähnlich zu den gestellten Asylanträgen. 2010 – im Jahr nach der Visaliberalisierung für Serbien, die EJR Mazedonien und Montenegro – ist besonders bei serbischen und mazedonischen Staatsangehörigen eine deutliche Zunahme der geförderten Ausreisen festzustellen (Tabelle 8). Die Gesamtzahl der Ausreisen mit dem REAG/GARP-Programm von Staatsangehörigen der

25 Zahlen zu geförderten Ausreisen liegen nur für ausreisende Personen mit dem REAG/GARP-Programm vor (siehe BAMF 2017a). Weitere Zahlen etwa zu Ausreisen, die durch Programme der Bundesländer gefördert wurden oder zu selbstständigen freiwilligen Ausreisen von Ausreisepflichtigen, sind nicht vorhanden (vgl. Hoffmeyer-Zlotnik 2017: 20).

Westbalkanstaaten stieg bis 2014 stetig an (Tabelle 9). Im Jahr 2015 ist dann ein besonders starker Anstieg der Rückkehrzahlen zu verzeichnen (Abbildung 18). Dieser verlief parallel zum starken Anstieg der Asylanträge insbesondere von kosovarischen und albanischen Staatsangehörigen (Tabelle 4) und im Kontext eines insgesamt stark gestiegenen Zuzugs von Schutzsuchenden. In Folge der hohen Zahl an Asylentscheidungen und der geringen Schutzquote bei den Westbalkanstaaten (Tabelle 5) stieg auch die Zahl der geförderten Ausreisen stark an. Dieser zunehmende Trend setzte sich auch im Jahr 2016 fort. Im Jahr 2017 ging die Zahl an geförderten Ausreisen in die Westbalkanstaaten wieder deutlich zurück.

Auch die Ausreisen georgischer, moldauischer und ukrainischer Staatsangehöriger mit dem REAG/GARP-Programm stiegen jeweils in zeitlicher Verzögerung zur Zahl der gestellten Asylanträge und in etwa parallel zur Zahl der aufgefundenen irregulär aufhältigen Personen aus den jeweiligen Staaten (Kapitel 3.4.2 und 3.5.3): Im Fall von Georgien ist ab 2013 bis 2017 ein kontinuierlicher und jeweils deutlicher Anstieg festzustellen (Tabelle 8). Bei moldauischen Staatsangehörigen bewegen sich die Zahlen bis einschließlich 2015 auf einem sehr niedrigen Niveau und steigen 2016 dann sehr stark an. Im Fall der Ukraine ist ab 2015 ein Anstieg der Ausreisen festzustellen; 2016 stieg die Zahl besonders stark (Tabelle 8).

Bis einschließlich 2014 stellten serbische Staatsangehörige von den hier untersuchten Staaten die größte Gruppe sowohl unter den freiwillig Ausreisenden als

**Tabelle 8: Geförderte REAG/GARP-Ausreisen, Westbalkanstaaten, Georgien, Republik Moldau, Ukraine (2007 bis 2017)**

| Staatsangehörigkeit  | 2007         | 2008         | 2009         | 2010         | 2011         | 2012         | 2013          | 2014          | 2015          | 2016          | 2017          |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| EJR Mazedonien   | 28           | 31           | 33           | 530          | 1.173        | 1.401        | 2.166         | 2.098         | 2.901         | 4.581         | 2.948         |
| Montenegro   | 24           | 31           | 16           | 25           | 12           | 54           | 55            | 146           | 635           | 1.866         | 449           |
| Serbien*   | 505          | 136          | 140          | 962          | 2.263        | 3.068        | 3.191         | 3.990         | 6.155         | 6.166         | 2.933         |
| Albanien   | 9            | 9            | 11           | 7            | 18           | 32           | 80            | 1.042         | 11.378        | 16.888        | 6.950         |
| Bosnien und Herzegowina  | 50           | 40           | 39           | 29           | 67           | 250          | 681           | 1.249         | 1.699         | 1.448         | 767           |
| Kosovo   |              | 194          | 329          | 377          | 204          | 138          | 281           | 338           | 8.026         | 5.348         | 1.449         |
| Moldau   | 1            | 14           | 10           | 12           | 10           | 3            | 3             | 2             | 8             | 353           | 391           |
| Georgien   | 36           | 39           | 60           | 82           | 88           | 112          | 256           | 504           | 566           | 817           | 1.094         |
| Ukraine  | 52           | 62           | 39           | 47           | 59           | 30           | 25            | 53            | 280           | 1.283         | 1.360         |
| Westbalkanstaaten gesamt (ohne Kosovo)                                   | 616          | 247          | 239          | 1.553        | 3.533        | 4.805        | 6.173         | 8.525         | 22.768        | 30.949        | 14.047        |
| Georgien, Moldau, Ukraine gesamt   | 89           | 115          | 109          | 141          | 157          | 145          | 284           | 559           | 854           | 2.453         | 2.845         |
| <b>Gesamt (ohne Kosovo)</b>  | <b>705</b>   | <b>362</b>   | <b>348</b>   | <b>1.694</b> | <b>3.690</b> | <b>4.950</b> | <b>6.457</b>  | <b>9.084</b>  | <b>23.622</b> | <b>33.402</b> | <b>16.892</b> |
| <b>Gesamtzahl geförderte Ausreisen im Rahmen des REAG/GARP-Programms</b> | <b>3.437</b> | <b>2.799</b> | <b>3.107</b> | <b>4.480</b> | <b>6.319</b> | <b>7.546</b> | <b>10.251</b> | <b>13.574</b> | <b>35.514</b> | <b>54.006</b> | <b>29.522</b> |

Quelle: IOM Deutschland.  
\* inkl. ehem. Serbien und Montenegro.



Abbildung 18: Ausreisen mit REAG/GARP, Westbalkanstaaten, Georgien, Republik Moldau und Ukraine (2007 bis 2017)

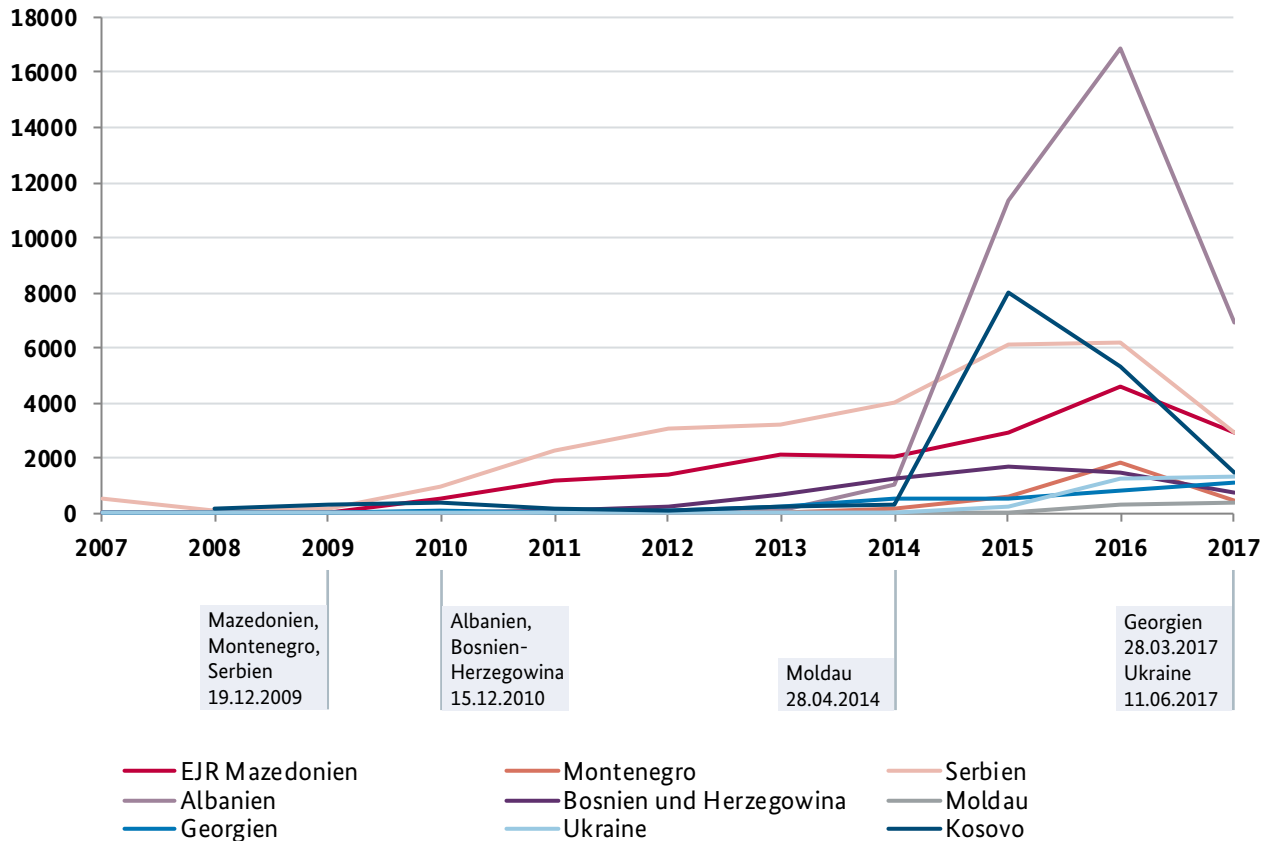


Tabelle 9: Abschiebungen, Westbalkanstaaten, Georgien, Republik Moldau, Ukraine (2007 bis 2017)

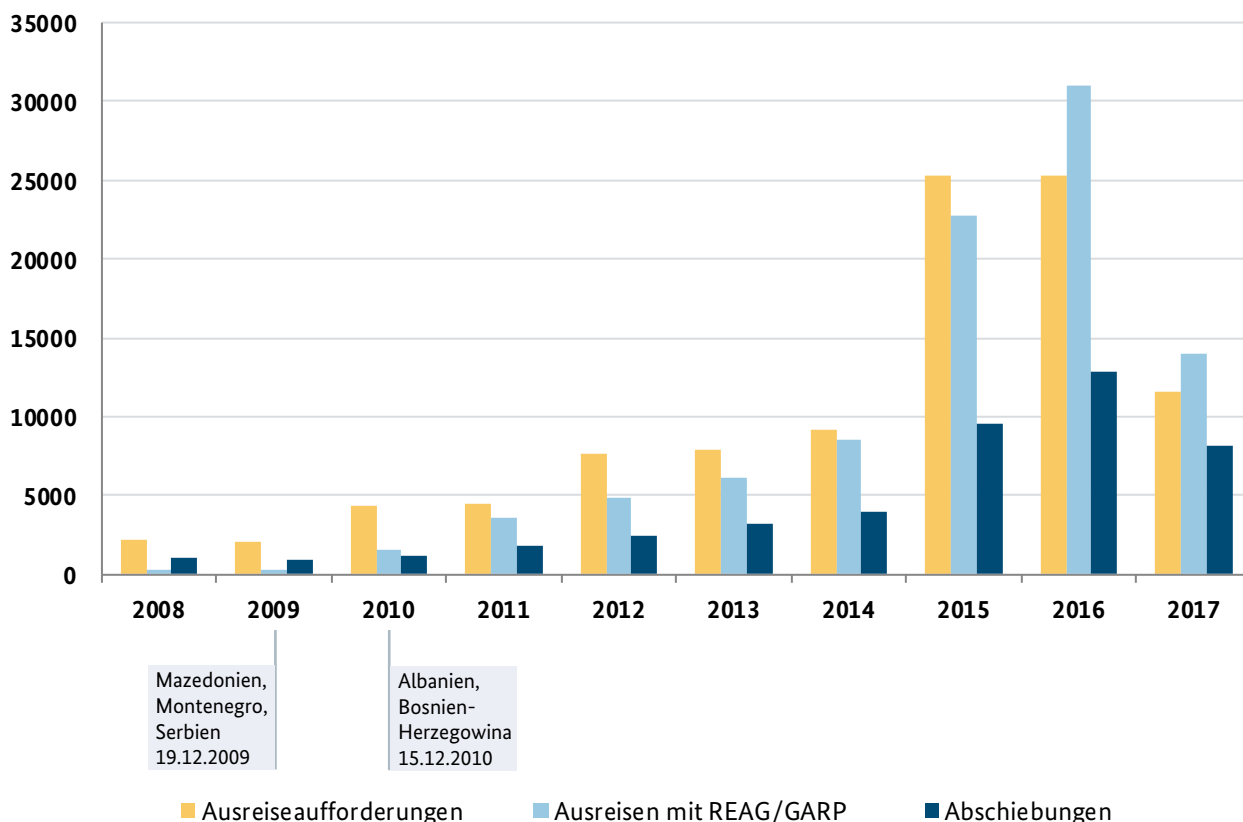
| Staatsangehörigkeit              | 2007*        | 2008*        | 2009*        | 2010         | 2011         | 2012         | 2013          | 2014          | 2015          | 2016          | 2017          |
|----------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| EJR Mazedonien                   | 188          | 171          | 160          | 260          | 492          | 513          | 760           | 807           | 1.597         | 1.973         | 1.544         |
| Montenegro                       | 73           | 53           | 37           | 47           | 40           | 46           | 54            | 42            | 126           | 275           | 218           |
| Serbien**                        | 1.018        | 499          | 455          | 588          | 1.002        | 1.500        | 2.017         | 2.177         | 3.627         | 3.781         | 2.374         |
| Albanien                         | 236          | 200          | 181          | 149          | 175          | 280          | 280           | 519           | 3.742         | 6.041         | 3.471         |
| Bosnien und Herzegowina          | 163          | 150          | 112          | 136          | 123          | 145          | 32            | 445           | 511           | 796           | 497           |
| Kosovo                           |              | 274          | 523          | 719          | 555          | 564          | 846           | 789           | 5955          | 5.043         | 2.772         |
| Moldau                           | 86           | 69           | 72           | 77           | 56           | 40           | 27            | 21            | 18            | 239           | 751           |
| Georgien                         | 159          | 112          | 118          | 308          | 255          | 233          | 247           | 265           | 292           | 451           | 698           |
| Ukraine                          | 241          | 172          | 131          | 192          | 249          | 117          | 89            | 110           | 215           | 288           | 226           |
| Westbalkan gesamt (ohne Kosovo)  | 1.678        | 1.073        | 945          | 1.180        | 1.832        | 2.484        | 3.143         | 3.990         | 9.603         | 12.866        | 8.104         |
| Georgien, Moldau, Ukraine gesamt | 486          | 353          | 321          | 577          | 560          | 390          | 363           | 396           | 525           | 978           | 1.675         |
| <b>Gesamt</b>                    | <b>2.164</b> | <b>1.426</b> | <b>1.266</b> | <b>1.757</b> | <b>2.392</b> | <b>2.874</b> | <b>3.506</b>  | <b>4.386</b>  | <b>10.128</b> | <b>13.844</b> | <b>9.779</b>  |
| <b>Gesamtzahl Abschiebungen</b>  | <b>9.665</b> | <b>8.394</b> | <b>7.830</b> | <b>7.558</b> | <b>7.917</b> | <b>7.651</b> | <b>10.198</b> | <b>10.884</b> | <b>20.888</b> | <b>25.375</b> | <b>23.966</b> |

Quelle: eigene Berechnung auf Basis von Deutscher Bundestag 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015a, 2016a, 2017a, 2018a; ohne Abschiebungen auf dem Seeweg.

\* nach Zielland anstatt Staatsangehörigkeit; nur Abschiebungen auf dem Luftweg.

\*\* inkl. ehem. Serbien und Montenegro.

**Abbildung 19: Ausreiseaufforderungen, REAG/GARP-Ausreisen und Abschiebungen, Westbalkanstaaten ohne Kosovo (2008 bis 2017)**



Quellen: Eurostat; IOM Deutschland; Deutscher Bundestag.  
Erläuterungen siehe Tabelle 9.

auch unter den abgeschobenen Personen dar (Tabelle 8; Tabelle 9). 2015 waren kosovarische Staatsangehörige die größte Gruppe unter den Abgeschobenen, während albanische Staatsangehörige die größte Gruppe bei den freiwilligen Ausreisen darstellten. Im Gesamtvergleich aller Staatsangehörigkeiten der Rückkehrenden nehmen die in der Studie untersuchten Staaten eine große Rolle ein: 2015 machten Staatsangehörige der Westbalkanstaaten (inkl. Kosovo) ca. 86,7 % aller Rückkehrenden mit dem REAG/GARP-Programm aus. Im Jahr 2017 sank der Anteil der Westbalkanstaaten an den gesamten Ausreisen auf 52,5 %. Der Anteil der Ukraine, Georgiens und der Republik Moldau steigerte sich zwischen 2015 bis 2017 von 2,4 % auf 9,6 %.

Die hohen Rückkehrzahlen insbesondere bei Staatsangehörigen der Westbalkanstaaten stehen auch im Zu-

sammenhang mit den Maßnahmen, die in Deutschland und in den betreffenden Staaten ergriffen wurden, um die Zahl der freiwilligen Ausreisen und der Abschiebungen in Folge der gestiegenen Zahl von erfolglosen Asylanträgen zu erhöhen. Dazu gehören unter anderem die Erklärung der Westbalkanstaaten zu sicheren Herkunftsstaaten, Informationskampagnen in diesen Staaten und in Deutschland und eine diplomatische Initiative zur Erleichterung von Rückreisen (vgl. Kapitel 5.4).

Im Fall der Westbalkanstaaten (ohne Kosovo) ist die Zahl der geförderten Ausreisen seit 2010 höher als die Zahl der Abschiebungen (Abbildung 19). Die Zahl der Ausreiseaufforderungen war seit 2013 niedriger als die Summe der Abschiebungen und geförderten Ausreisen im jeweiligen Jahr; es reisten also mehr Personen aus, als im entsprechenden Jahr ausreisepflichtig wurden.

# 4 Auswirkungen der Visaliberalisierung

## 4.1 Überblick

Die möglichen Auswirkungen der Visaliberalisierung sind vielfältig, aber häufig schwer bezifferbar. Zuerst bedeutet Visaliberalisierung eine Erleichterung für Drittstaatsangehörige, die in die EU reisen möchten, da das Beantragungsverfahren wegfällt, das mit einem recht hohen bürokratischen Aufwand, Gebühren und unter Umständen mit einem weiten Reiseweg verbunden ist (Weinar et al. 2012: 12). Dementsprechend hat die Abschaffung der Visumpflicht auch unmittelbare Auswirkungen auf die Arbeit der Auslandsvertretungen und Grenzpolizeibehörden.

Weiterhin kann die Abschaffung der Visumpflicht wirtschaftliche Auswirkungen haben, etwa durch eine höhere Zahl an Kurzaufenthalten für Besuche, touristische Zwecke, für Bildungs- und Begegnungsreisen oder auch Geschäftsreisen. Auch Auswirkungen auf das Asylsystem und auf irreguläre Migration sind möglich, wie im vorigen Kapitel beschrieben (vgl. Kapitel 3).

Auch die außenpolitischen Folgen von Visaliberalisierung haben Auswirkungen auf Deutschland und andere EU-Staaten – etwa durch verbesserte diplomatische und wirtschaftliche Beziehungen zwischen den visumbefreiten Staaten und EU-Mitgliedstaaten oder auch durch die verbesserte Kooperation etwa in Fragen der Rückkehr und der Rückübernahme eigener Staatsangehöriger. Aus Sicht des Auswärtigen Amtes etwa hatte die Visaliberalisierung positive Auswirkungen auf die bilateralen Beziehungen, auch weil sie für die Drittstaaten und ihre Staatsangehörigen eine wichtige Errungenschaft darstellt. Im Folgenden werden die möglichen und beobachteten Auswirkungen der Visaliberalisierung in mehreren Bereichen beschrieben.

## 4.2 Auswirkungen auf Behörden

Insbesondere für die Auslandsvertretungen bedeutet die Abschaffung der Visumpflicht eine Verringerung des Verwaltungsaufwandes, da die Prüfung von Anträgen für Kurzaufenthalte entfällt. Für die Bundespolizei und die mit der Kontrolle des grenzüber-

schreitenden Verkehrs beauftragten Behörden wird die Arbeit durch die Visaliberalisierung zunächst ebenfalls erleichtert. Dies gilt auch für die Grenzbehörden der Herkunftsstaaten, da „exit checks“ aufwändig und korruptionsanfällig sein können (Weinar et al. 2012: 13). Bei den Grenzübertrittskontrollen der Bundespolizei hat die Visaliberalisierung nach deren Einschätzung zu einem gesunkenen Verwaltungs- und Kontrollaufwand geführt. Andererseits sei es auch schwierig, eine mögliche missbräuchliche Nutzung der Visumfreiheit festzustellen. Dem begegnet die Bundespolizei insbesondere durch eine Vorverlagerungsstrategie (vgl. Kapitel 5.1).

## 4.3 Missbräuchliche Nutzung der Visumfreiheit und weitere negative Auswirkungen

Auch nach Inkrafttreten der Visumfreiheit müssen einreisende Personen die Einreisevoraussetzungen des Schengener Grenzkodex erfüllen – darunter die finanzielle Absicherung des Aufenthaltes aus eigenen Mitteln und die Bereitschaft, zu Ablauf der 90 Tage wieder auszureisen. Auch das grundsätzliche Verbot der Erwerbstätigkeit gilt während des visumfreien Aufenthaltes (Art. 6 Abs. 1 lit. c SGK, § 17 AufenthV; vgl. Kapitel 2.2.2). Jedoch fällt die Prüfung dieser Voraussetzungen durch die Behörden des Zielstaates vor Einreise weg, wodurch sich das Potenzial einer missbräuchlichen Nutzung der Visumfreiheit ergibt. Hierunter fällt zum Beispiel die Aufnahme einer Beschäftigung während des visumfreien Aufenthaltes oder das sogenannte „Overstaying“.

Ein weiterer Fall der missbräuchlichen Nutzung ist die versuchte Umgehung des Visumverfahrens für längere Aufenthalte durch die visumfreie Einreise. Dies betrifft z. B. Fälle, in denen Personen nach der visumfreien Einreise direkt bei der Ausländerbehörde einen Aufenthaltstitel aus familiären Gründen oder zur Arbeitsaufnahme beantragen, obwohl dieser Antrag zunächst bei der deutschen Vertretung im Herkunftsland gestellt werden muss (siehe Kapitel 2.2.2). Die zuständige Ausländerbehörde bearbeitet Anträge in solchen Fäl-

len nicht, sondern die betreffenden Personen müssen zunächst ausreisen, um dann im Herkunftsland den entsprechenden Visumantrag zu stellen. Diese versuchte Umgehung des Visumverfahrens führt bei den zuständigen Ausländerbehörden zu zusätzlicher Belastung, gegebenenfalls auch durch dadurch nötig werdende Abschiebungen der betreffenden Personen.

Des Weiteren berichten Behörden von der Möglichkeit einer Umgehung der maximalen Aufenthaltsdauer von 90 Tagen, etwa durch den gleichzeitigen Besitz zweier Reisepässe. Die Ausstellung eines Zweitpasses ist beispielsweise in der Ukraine und der Republik Moldau möglich. Durch eine solche Doppelnutzung kann dann nach Ablauf der 90 Tage wieder eingereist werden, obwohl dies eigentlich in einem Zeitraum von 180 Tagen nicht möglich ist. Dies wird nach Inkrafttreten des 2017 beschlossenen Entry-Exit-Systems an allen EU-Außengrenzen nicht mehr möglich sein, da dann alle Ein- und Ausreisen in einer zentralen Datenbank erfasst werden (EMN/BAMF 2018: 89). Georgien hat zudem im Frühjahr 2018 das Namensrecht geändert, wodurch die Änderung des Namens und damit auch die Beantragung eines zweiten Reisepasses unter anderem Namen erschwert wurde (Mendelin 2018).

Das Stellen eines Asylantrages bei oder nach der Einreise ist hingegen per se kein Missbrauch, da alle Personen grundsätzlich das Recht haben, einen Asylantrag zu stellen, und die irreguläre Einreise von Flüchtlingen nicht bestraft werden darf (vgl. Art. 31 Abs. 1 GFK). Jedoch können Personen, die beabsichtigen, in einem EU-Staat einen Asylantrag zu stellen, nicht von der Visumfreiheit profitieren, schon allein weil hier kein lediglich kurzzeitiger Aufenthalt geplant ist.<sup>26</sup> Die große Zahl an Asylanträgen in den Jahren nach Einführung der Visumfreiheit insbesondere im Fall der Westbalkanstaaten bei gleichzeitig sehr geringen Schutzquoten wurde insofern von verschiedenen Akteuren als Missbrauch der visumfreien Einreise gesehen (CDU/CSU Fraktion im Deutschen Bundestag 2012; vgl. auch Leubecher 2013). Ebenso wurde der Anstieg der Asylanträge von georgischen Staatsangehörigen Ende 2017 und Anfang 2018 vielfach als Missbrauch angesehen. Dies löste in der ersten Jahreshälfte 2018 eine breite mediale Debatte über die Folgen der Visaliberalisierung aus, auch weil unter den Antragstellenden Straftäterinnen und Straftäter vermutet wurden (Bewarder 2018; siehe auch Deutsche Welle 2018). Dabei werden bereits seit 2011 verschiedene Maßnahmen getroffen, um die Anreize zur Einreise aus visumbefreiten Staaten

mit dem Ziel der Asylantragstellung zu verringern (vgl. Kapitel 5).

### 4.3.1 Illegale Beschäftigung

Eine mögliche Folge von Visaliberalisierung könnte ein Anstieg der illegalen Beschäftigung von Staatsangehörigen der visumbefreiten Staaten sein. „Illegale Beschäftigung“ kann sowohl die Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen sein, die sich unerlaubt in Deutschland aufhalten, als auch die Beschäftigung einer sich legal aufhaltenden Person, die gegen arbeitsrechtliche Auflagen ihres Aufenthaltstitels verstößt oder für die keine Arbeitserlaubnis besteht – wie z. B. Personen aus visumbefreiten Staaten, die sich für einen Kurzaufenthalt im Schengen-Raum befinden (vgl. EMN 2018b: 184). Der genaue Umfang der illegalen Beschäftigung ist „der verborgenen Natur dieser Beschäftigungsform nach“ nicht bestimmbar; auch Schätzungen gibt es nur wenige und keine aktuellen (Tangermann/Grote 2017: 16), so dass es nicht möglich ist, valide statistische Aussagen über den Anstieg oder die Abnahme illegaler Beschäftigung nach Inkrafttreten der Visumfreiheit zu treffen. Die Statistiken des Zolls zu Ermittlungsverfahren im Kontext illegaler Beschäftigung können jedoch Anhaltspunkte geben, in welchen Branchen illegale Beschäftigung am häufigsten ermittelt wird und welche Staatsangehörigkeit die betroffenen Personen haben. Wie bei den Statistiken zur irregulärer Einreise und irregulärem Aufenthalt hängt die Höhe dieser Zahlen jedoch von der Kontrollintensität und den Schwerpunkten der Ermittlungsverfahren ab.

In der Literatur werden vor allem die Ukraine und die Republik Moldau als wichtige Herkunftsländer von Personen genannt, die in EU-Staaten irregulär arbeiten – jedoch werden dabei als Hauptziel insbesondere der Ukrainerinnen und Ukrainer die östlichen und südlichen EU-Mitgliedstaaten genannt (Dietz 2008; vgl. auch Weinar et al. 2012: 6). Diese Form der irregulären Migration bestand aber auch schon Jahre vor der Visaliberalisierung.

Nach Einschätzung der Bundespolizei ist es durch die Visumfreiheit jedoch deutlich leichter geworden, scheinlegal nach Deutschland einzureisen und anschließend illegal eine Arbeit aufzunehmen. Es sei deshalb auch in Zukunft mit einer Zunahme der illegalen Beschäftigung und mit zunehmender Konkurrenz insbesondere im Niedriglohnssektor zu rechnen. Im Jahr 2017 war demnach ein Anstieg der Einschleusungen von Personen aus der Republik Moldau mit dem Ziel

26 Vgl. zur Anwendbarkeit des EU-Visakodex auf humanitäre Visa auch EuGH, Urteil vom 7.3.2017, C-638/16 PPU – X und X v Belgien.

der illegalen Beschäftigung festzustellen (siehe auch Kapitel 3.5.4); auch ukrainische Staatsangehörige stehen in diesem Zusammenhang im Fokus der Ermittlungsbehörden. Daneben zählen laut Bundespolizei auch Serbien und Albanien zu den Hauptherkunftsländern von illegal beschäftigten Drittstaatsangehörigen.

Nach Erkenntnissen der Generalzolldirektion ist die Zahl der Ermittlungsverfahren im Zusammenhang mit illegaler Beschäftigung für Staatsangehörige der hier untersuchten Staaten jeweils nach Inkrafttreten der Visaliberalisierung gestiegen, teilweise mit einer zeitlichen Verzögerung (siehe Tabelle 10). Für Georgien und

die Ukraine lassen sich die Auswirkungen demnach noch nicht feststellen. Es wird jedoch mit einem ähnlichen Verlauf gerechnet, wenngleich sich die Zahl der Ermittlungsverfahren mit georgischen Beteiligten seit Jahren auf einem – auch im Vergleich zu den allgemein niedrigen Zahlen – sehr niedrigen Niveau bewegt (Tabelle 10).

Die Ermittlungsverfahren im Bereich der illegalen Beschäftigung betreffen insbesondere das Baugewerbe sowie das Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe, aber auch die Gebäudereinigung sowie das Transport-, Speditions- und Logistikgewerbe (Tabelle 10).

**Tabelle 10: Ermittlungsverfahren der Generalzolldirektion nach Staatsangehörigkeit der tatverdächtigen Personen**

| Staatsangehörigkeit                                 | 2007         | 2008       | 2009       | 2010         | 2011         | 2012         | 2013         | 2014         | 2015         | 2016         | 2017         | Top 5 Branchen  |
|---|--------------|------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---|
| EJR Mazedonien                                      | 20           | 20         | 23         | 47           | 63           | 122          | 116          | 114          | 88           | 97           | 117          | Bauwirtschaft, Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe, sonst. Dienstleistungen, Speditions-, Transport- und Logistikgewerbe, Gebäudereinigung        |
| Montenegro  | 6            | 3          | 3          | 7            | 12           | 16           | 19           | 14           | 15           | 9            | 15           | Bauwirtschaft, Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe, sonst. Dienstleistungen, Gebäudereinigung, Land-, Fisch- und Forstwirtschaft                  |
| Serbien   | 37           | 64         | 56         | 73           | 149          | 153          | 218          | 167          | 176          | 166          | 181          | Bauwirtschaft, Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe, sonst. Dienstleistungen, Gebäudereinigung, Abwasserentsorgung, Abfallwirtschaft und Sanierung |
| Albanien  | 21           | 13         | 10         | 14           | 25           | 41           | 55           | 75           | 81           | 136          | 171          | Bauwirtschaft, Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe, sonst. Dienstleistungen, Transport und Lager, Reinigungsdienstleistungen                      |
| Bosnien und Herzegowina                             | 10           | 41         | 30         | 43           | 101          | 115          | 116          | 132          | 102          | 105          | 178          | Bauwirtschaft, sonstige Dienstleistungen, Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe, Transport und Lager, Reinigungsdienstleistungen                    |
| Moldau  | 1            | 4          | 2          | 11           | 5            | 11           | 14           | 10           | 31           | 76           | 143          | Bauwirtschaft, Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe, sonst. Dienstleistungen, Reinigungsdienstleistungen, Fleischindustrie                         |
| Georgien  | 7            | 4          | 1          | 4            | 2            | 9            | 8            | 5            | 7            | 6            | 14           | Bauwirtschaft, sonst. Dienstleistungen, Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe, Transport und Lager  |
| Ukraine   | 14           | 16         | 22         | 27           | 44           | 72           | 54           | 73           | 97           | 175          | 238          | Bauwirtschaft, sonst. Dienstleistungen, Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe, Transport und Lager, Reinigungsdienstleistungen                      |
| <b>Gesamtzahl eingeleitete Ermittlungsverfahren</b> | <b>1.031</b> | <b>998</b> | <b>998</b> | <b>1.097</b> | <b>1.461</b> | <b>1.703</b> | <b>1.823</b> | <b>1.600</b> | <b>1.360</b> | <b>1.582</b> | <b>2.035</b> |   |

Quelle: GZD.

Bei den angegebenen Daten handelt es sich lediglich um die erfassten Ermittlungsverfahren der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), die im Zusammenhang mit den untersuchten Staatsangehörigkeiten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer stehen. Zu beachten ist jedoch, dass die Staatsangehörigkeit bei der Erfassung des Ermittlungsverfahrens keine Pflichtangabe ist, sodass die Auswertungen nur bedingt aussagekräftig sind. Zudem handelt es sich ausschließlich um Straftaten gemäß § 95 Abs. 1 Nrn. 1-3 und Abs. 1a Aufenthaltsgesetz. Als Täter kommt hierbei nur ein Arbeitnehmer bzw. eine Arbeitnehmerin in Betracht; Straftaten des Arbeitgebers bzw. der Arbeitgeberin wurden aufgrund der Zielsetzung der Studie nicht zugeliefert. Aus der Anzahl der Ermittlungsverfahren lässt sich nicht belastbar ein Rückschluss auf die Anzahl der Täter bzw. Täterinnen aus dem Staatenkreis ziehen.

### 4.3.2 Sicherheitsrisiken und Kriminalität

Der Wegfall der Prüfung von Visumanträgen bedeutet auch, dass vor der Grenzkontrolle bei Einreise keine Prüfung zu möglichen Sicherheitsbedenken gegenüber den betreffenden Personen durchgeführt werden kann, wie sie im Visumverfahren stattfindet (vgl. § 72a AufenthG). Es kann jedoch an dieser Stelle keine Aussage über einen Zusammenhang zwischen Visaliberalisierung und einem möglichen Anstieg von Sicherheitsrisiken getroffen werden.

Auskunft über die Entwicklung der Kriminalität in Deutschland gibt vorrangig die PKS, in der unter anderem Angaben zu Tatverdächtigen und deren Staatsangehörigkeit oder Aufenthaltsstatus zu finden sind.<sup>27</sup> Unter den 10 häufigsten Staatsangehörigkeiten von nichtdeutschen Tatverdächtigen (ohne ausländerrechtliche Verstöße) finden sich in der PKS für das Jahr 2017 Serbien (Rang 7) und Kosovo (Rang 10). Der Anteil der serbischen und kosovarischen Staatsangehörigen an allen nichtdeutschen Tatverdächtigen (ohne ausländerrechtliche Verstöße) betrug 2017 3,4 % bzw. 2 % (Tabelle 11). Seit 2010 ist dabei für die visumbefreiten Staaten keine Steigerung in direkter Folge der Visaliberalisierung zu erkennen. Im Fall Serbiens und Albanien stieg der Anteil zwar zwischenzeitlich an, allerdings 2014 und 2015, also mit einem zeitlichen Abstand von einigen Jahren. Ab 2016 sind die Anteile dann für beide Staaten wieder rückläufig.

Die insgesamt rückläufigen Tendenzen der Tatverdächtigenzahlen bei den hier untersuchten Staatsangehörigkeiten zeigen, dass die Visaliberalisierung in

diesen Fällen nicht zu einem Anstieg der Tatverdächtigen führt. Hier ist jedoch wichtig zu betonen, dass die Zahlen nur nach Staatsangehörigkeit differenzieren und nicht nach Aufenthaltsdauer oder -status. Es kann somit nicht gesagt werden, ob es sich bei Tatverdächtigen um Personen handelt, die nach der Visaliberalisierung nach Deutschland zugewandert sind, oder um Personen, die sich schon seit vielen Jahren in Deutschland aufhalten.

Die am häufigsten ermittelten Straftaten waren 2017 bei Staatsangehörigen der hier untersuchten Staaten ausländerrechtliche Verstöße (darunter unerlaubte Einreise und unerlaubter Aufenthalt), Diebstahlsdelikte, Vermögens- und Fälschungsdelikte (hier vor allem Betrug<sup>28</sup>) und Rohheitsdelikte und Straftaten gegen die persönliche Freiheit (hier vor allem die Körperverletzung; Tabelle 12).<sup>29</sup> Bei albanischen, mazedonischen, moldauischen und ukrainischen Tatverdächtigen überwogen ausländerrechtliche Verstöße. Bei albanischen Tatverdächtigen machten sie über 60 % aller ermittelten Straftaten aus, bei mazedonischen ca. 34 %, bei moldauischen ca. 47 % und bei ukrainischen ca. 36 %. Bei georgischen Staatsangehörigen machten Diebstahlsdelikte ca. 60 % der ermittelten Straftaten aus, gefolgt von ausländerrechtlichen Verstößen. Ein vergleichsweise hoher Anteil an Diebstahlsdelikten findet sich auch bei moldauischen Staatsangehörigen (ca. 40 %). Bei kosovarischen, montenegrinischen und serbischen Tatverdächtigen über-

27 Zur Systematik und Aussagekraft der PKS siehe Kapitel 3.5.2.

28 Ein erheblicher Teil der Betrugsstraftaten bezieht sich dabei auf Beförderungerschleichung, also sog. Schwarzfahren.

29 Die hier dargelegten Berechnungen beruhen auf Tabelle 62 der PKS (Straftaten und Staatsangehörigkeiten nichtdeutscher Tatverdächtiger).

**Tabelle 11: Tatverdächtige nach Staatsangehörigkeit – Straftaten insgesamt ohne ausländerrechtliche Verstöße**

|   | 2010  | 2011             | 2012             | 2013             | 2014             | 2015             | 2016             | 2017 | Gesamtzahl 2017  |
|---|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------|------------------|
| <b>Staatsangehörigkeit</b>                    | <b>% - Anteil an nichtdeutschen Tatverdächtigen</b> |                  |                  |                  |                  |                  |                  |      |                  |
| EJR Mazedonien                                | 1,1   | 1,2              | 1,2              | 1,3              | 1,4              | 1,4              | 1,3              | 1,1  | 6.845            |
| Serbien                                       | 4,1   | 4,3              | 4,2              | 4,3              | 4,7              | 4,8              | 3,9              | 3,4  | 20.404           |
| Albanien                                      | 0,5   | 0,5              | 0,6              | 0,6              | 0,8              | 2,5              | 2,3              | 1,6  | 9.545            |
| Bosnien und Herzegowina                       | 1,9   | 1,8              | 1,8              | 1,8              | 1,8              | 1,8              | 1,5              | 1,4  | 8.509            |
| Kosovo  | 1,6   | 1,8              | 2                | 2,1              | 2,2              | 3                | 2,3              | 2    | 12.277           |
| Georgien                                      | 0,5   | 0,4              | 0,6              | 0,8              | 1,1              | 1,3              | 1,1              | 1,1  | 6.383            |
| <b>Nichtdeutsche Tatverdächtige insgesamt</b> | <b>419.232</b>                                      | <b>427.259</b>   | <b>435.559</b>   | <b>453.015</b>   | <b>492.610</b>   | <b>555.820</b>   | <b>616.230</b>   |      | <b>599.357</b>   |
| <b>Deutsche Tatverdächtige insgesamt</b>      | <b>1.679.369</b>                                    | <b>1.626.973</b> | <b>1.590.398</b> | <b>1.554.313</b> | <b>1.531.013</b> | <b>1.456.078</b> | <b>1.406.184</b> |      | <b>1.375.448</b> |

Quelle: PKS 2017, Band 3, S. 129. Da die Auswertung nur die Top-25 Staatsangehörigkeiten berücksichtigt, werden zu Montenegro, Moldau und der Ukraine keine Angaben gemacht.

wiegt keine Deliktsgruppe deutlich vor den anderen (Tabelle 12).

Der Vergleich mit den häufigsten Deliktsarten im Jahr 2009 zeigt eine Verschiebung bei einigen Staatsangehörigen: Bei allen Westbalkanstaaten mit Ausnahme von Kosovo und bei Moldau ist der Anteil der ausländerrechtlichen Verstöße zwischen 2009 und 2017 gestiegen, was mit dem Anstieg der festgestellten unerlaubten Einreisen und der Asylanträge zusammenhängen dürfte (Kapitel 3). Der Anteil der Rohheitsdelikte ging hingegen für die Mehrzahl der Staatsangehörigen zurück. Der Anteil der Diebstahlsdelikte stieg bei georgischen und moldauischen Staatsangehörigen und sank leicht bei serbischen und ukrainischen Staatsangehörigen (Tabelle 12).

### 4.3.3 Identitätstäuschung

Zum quantitativen Ausmaß der Identitätstäuschung von Personen aus den hier untersuchten Staaten im Zusammenhang mit irregulärer Migration lassen sich keine validen Aussagen treffen. Die PKS liefert hierzu keine Zahlen, da Straftaten dort aufgrund eines „gesetzesorientierten“ Straftatenkatalogs erfasst sind. Die Statistik lässt keine Hinweise auf Art und Umfang der Tatbegehung zu. „Identitätsbetrug ist kein eigener Straftatbestand (in der PKS) und auch keine Unterkategorie anderer Delikte. Insofern ist derzeit keine statistische Erfassung zu diesem Phänomen möglich.“<sup>30</sup>

30 Quelle: Schriftliche Antwort des BKA.

**Tabelle 12: Tatverdächtige nach ausgewählten Deliktsarten und Staatsangehörigkeit**

| Jahr                   |       | 2009      |                           |                                 |  |                       | 2017      |                           |                                 |  |                       |
|------------------------|-------|-----------|---------------------------|---------------------------------|--|-----------------------|-----------|---------------------------|---------------------------------|--|-----------------------|
| Staatsangehörigkeit    |       | Diebstahl | Ausländerrechtl. Verstöße | Vermögens- u. Fälschungsdelikte | Rohheitsdelikte u. Straftaten gg. die pers. Freiheit | Tatverdächtige gesamt | Diebstahl | Ausländerrechtl. Verstöße | Vermögens- u. Fälschungsdelikte | Rohheitsdelikte u. Straftaten gg. die pers. Freiheit | Tatverdächtige gesamt |
| Albanien               | TV    | 834       | 670                       | 623                             | 917  | 3.079                 | 4.458     | 10.808                    | 3.288                           | 1.851  | 17.952                |
|                        | in %* | 27%       | 22%                       | 20%                             | 30%  |                       | 25%       | 60%                       | 18%                             | 10%  |                       |
| Bosnien u. Herzegowina | TV    | 2.339     | 838                       | 2.065                           | 2.634  | 8.268                 | 2.415     | 1.523                     | 2.639                           | 2.631  | 9.734                 |
|                        | in %* | 28,3%     | 10,1%                     | 25,0%                           | 31,9%  |                       | 24,8%     | 15,6%                     | 27,1%                           | 27,0%  |                       |
| Georgien               | TV    | 1.153     | 799                       | 537                             | 244  | 2.352                 | 4.574     | 2.248                     | 1.917                           | 708  | 7.671                 |
|                        | in %* | 49,0%     | 34,0%                     | 22,8%                           | 10,4%  |                       | 59,6%     | 29,3%                     | 25,0%                           | 9,2%   |                       |
| Kosovo                 | TV    | 1.420     | 1.809                     | 1.049                           | 1.659  | 6.073                 | 3.319     | 3.799                     | 3.423                           | 4.598  | 15.441                |
|                        | in %* | 23,4%     | 29,8%                     | 17,3%                           | 27,3%  |                       | 21,5%     | 24,6%                     | 22,2%                           | 29,8%  |                       |
| EJR Mazedonien         | TV    | 1.064     | 670                       | 1.134                           | 1.571  | 4.728                 | 2.123     | 3.286                     | 2.286                           | 2.085  | 9.735                 |
|                        | in %* | 22,5%     | 14,2%                     | 24,0%                           | 33,2%  |                       | 21,8%     | 33,8%                     | 23,5%                           | 21,4%  |                       |
| Moldau                 | TV    | 324       | 360                       | 238                             | 129  | 1.058                 | 1.996     | 2.330                     | 1.045                           | 350  | 4.957                 |
|                        | in %* | 30,6%     | 34,0%                     | 22,5%                           | 12,2%  |                       | 40,3%     | 47,0%                     | 21,1%                           | 7,1%   |                       |
| Montenegro             | TV    | 489       | 177                       | 392                             | 744  | 1.827                 | 750       | 403                       | 688                             | 623  | 2.433                 |
|                        | in %* | 26,8%     | 9,7%                      | 21,5%                           | 40,7%  |                       | 30,8%     | 16,6%                     | 28,3%                           | 25,6%  |                       |
| Serbien**              | TV    | 6.572     | 2.808                     | 5.670                           | 6.903  | 21.857                | 6.578     | 5.994                     | 7.046                           | 6.081  | 25.396                |
|                        | in %* | 30,1%     | 12,8%                     | 25,9%                           | 31,6%  |                       | 25,9%     | 23,6%                     | 27,7%                           | 23,9%  |                       |
| Ukraine                | TV    | 1.820     | 1.384                     | 1.259                           | 1.068  | 5.963                 | 2.276     | 3.119                     | 1.699                           | 1.271  | 8.688                 |
|                        | in %* | 30,52%    | 23,21%                    | 21,11%                          | 17,91%   |                       | 26,20%    | 35,90%                    | 19,56%                          | 14,63%   |                       |

Quelle: BKA, Tabelle 62 PKS 2017. TV = Tatverdächtige.

Schlüssel: Diebstahl \*\*\*\*00; Ausländerrechtliche Verstöße 725000; Vermögens- und Fälschungsdelikte 500000; Rohheitsdelikte und Straftaten gegen die persönliche Freiheit 200000.

Bei den genannten Deliktsarten handelt es sich um Gruppierungen mehrerer einzelner Straftaten; es werden nicht alle in der PKS erfassten Straftaten oder Deliktsarten genannt. Tatverdächtige Personen können in verschiedenen Gruppierungen gezählt werden, wenn mehrere Straftaten erfasst sind. Deshalb ergibt die Summe der Tatverdächtigen je hier aufgezählter Deliktsart in der Regel nicht 100% (zur Systematik der PKS siehe BKA 2017).

\* Anteil an allen Tatverdächtigen der jew. Staatsangehörigkeit.

\*\* Inkl. ehem. Serbien u. Montenegro.



Das in der PKS erfasste Delikt der Urkundenfälschung ist zu umfassend, da hierunter auch Delikte fallen, die in keinem Zusammenhang mit irregulärer Einreise oder irregulärem Aufenthalt stehen.

In der PKS erfasst sind die Straftatbestände der Erschleichung eines Aufenthaltstitels durch unrichtige oder unvollständige Angaben sowie des Gebrauchs eines so beschafften Aufenthaltstitels zur Täuschung im Rechtsverkehr (§ 95 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG). Hier ist auch die Erschleichung eines Visums erfasst. Für die Westbalkanstaaten zeigt sich eine rückläufige Tendenz bei den erfassten Tatverdächtigen für beide Delikte, wobei sich diese teils schon vor dem Jahr der Visaliberalisierung abzeichnet (Tabelle 13). Auffällig hoch ist der Anstieg der Tatverdächtigen bei der Erschleichung

eines Visums mit ukrainischer Staatsangehörigkeit ab 2011 und insbesondere 2012. Wie sich dies durch die Einführung der Visumfreiheit entwickelt, ist nicht abzusehen. Mit Blick auf mögliche Fälle von Identitätstauschung oder Dokumentenfälschung ist anzumerken, dass Dokumentensicherheit eine wichtige Voraussetzung dafür ist, dass die Visumpflicht überhaupt aufgehoben wird (vgl. Kapitel 2.3.1). „In den Jahren seit 2008 waren die Feststellungen ge- und verfälschter deutscher Visa bei georgischen, kosovarischen und ukrainischen Staatsangehörigen konstant auf äußerst geringem Niveau“ (Deutscher Bundestag 2016b: 4). 2014 und 2015 stellte die Bundespolizei „keine ge- und verfälschten deutschen Visa bei georgischen, kosovarischen und ukrainischen Staatsangehörigen“ fest (Deutscher Bundestag 2018b: 4).

**Tabelle 13: Tatverdächtige Personen, Erschleichen eines Visums, Westbalkanstaaten, Georgien, Republik Moldau und Ukraine (PKS, 2007 bis 2017)**

| Staatsangehörigkeit                    | 2007         | 2008         | 2009         | 2010         | 2011         | 2012         | 2013         | 2014         | 2015         | 2016         | 2017         |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| EJR Mazedonien                         | 96           | 47           | 19           | 17           | 11           | 16           | 7            | 10           | 6            | 12           | 11           |
| Montenegro                             | 0            | 9            | 11           | 2            | 3            | 5            | 3            | 6            | 2            | 9            | 3            |
| Serbien*                               | 405          | 252          | 108          | 153          | 106          | 54           | 53           | 54           | 28           | 46           | 29           |
| Albanien                               | 68           | 31           | 19           | 17           | 4            | 8            | 6            | 3            | 10           | 10           | 11           |
| Bosnien und Herzegowina                | 127          | 96           | 46           | 59           | 26           | 39           | 19           | 28           | 16           | 20           | 16           |
| Kosovo                                 |              |              | 36           | 51           | 42           | 63           | 69           | 72           | 61           | 54           | 58           |
| Moldau                                 | 27           | 13           | 14           | 12           | 9            | 18           | 12           | 9            | 3            | 6            | 5            |
| Georgien                               | 122          | 411          | 50           | 37           | 22           | 13           | 34           | 74           | 86           | 94           | 124          |
| Ukraine                                | 460          | 167          | 150          | 148          | 295          | 958          | 648          | 697          | 667          | 472          | 629          |
| Westbalkanstaaten gesamt (ohne Kosovo) | 696          | 435          | 203          | 248          | 150          | 122          | 88           | 101          | 62           | 97           | 70           |
| Georgien, Moldau, Ukraine gesamt       | 609          | 591          | 214          | 197          | 326          | 989          | 694          | 780          | 756          | 572          | 758          |
| <b>Gesamt (ohne Kosovo)</b>            | <b>1.305</b> | <b>1026</b>  | <b>417</b>   | <b>445</b>   | <b>476</b>   | <b>1.111</b> | <b>782</b>   | <b>881</b>   | <b>818</b>   | <b>669</b>   | <b>828</b>   |
| <b>Gesamt (alle Staatsang.)</b>        | <b>6.500</b> | <b>k. A.</b> | <b>2.529</b> | <b>2.788</b> | <b>2.704</b> | <b>4.140</b> | <b>4.094</b> | <b>3.745</b> | <b>3.155</b> | <b>2.944</b> | <b>4.609</b> |

Quelle: PKS, Tabelle 62, Nr. 725310; 2007 und 2008 nicht nach Art des Aufenthaltstitels differenziert (Aufenthaltserlaubnis, Niederlassungserlaubnis und Visum).

\* inkl. ehem. Serbien und Montenegro.



# 5 Getroffene Maßnahmen

Die im Folgenden beschriebenen Maßnahmen zielen vor allem darauf ab, Verstöße gegen die Voraussetzungen der visumfreien Einreise zu verhindern oder zu ahnden. Dabei kann unterschieden werden zwischen grenzpolizeilichen Maßnahmen, Maßnahmen in den visumbefreiten Staaten selbst und Kooperationen mit diesen, Maßnahmen im Zusammenhang mit verstärkter Asylzuwanderung und irregulärer Migration sowie Maßnahmen, die auf die Rückkehr von irregulär aufhältigen Personen abzielen. Zu den Maßnahmen im Zusammenhang mit verstärkter Asylzuwanderung und irregulärer Migration gehört auch die Westbalkanregelung, mit der eine Möglichkeit der vereinfachten legalen Zuwanderung nach Deutschland geschaffen wurde.

## 5.1 Grenzpolizeiliche Maßnahmen

Die Bundespolizei trifft im Allgemeinen im Vorfeld der Visaliberalisierung die folgenden Maßnahmen:<sup>31</sup>

- Einschätzung der migrationsrelevanten und sicherheitspolitischen Auswirkungen (im Benehmen mit dem BMI und dem Auswärtigen Amt)
- zeitnahe Steuerung der Information (Verfügung) an den nachgeordneten Bereich und an die mit der Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörden, der Bayerischen Polizei, der Bundeszollverwaltung (BZV) und der Wasserschutzpolizei Hamburg (WSP)
- Sensibilisierung der eingesetzten Kontrollbeamten und -beamtinnen, insbesondere zur konsequenten Prüfung der Einreisevoraussetzungen des befreiten Personenkreises (Art. 6 I i.V.m. 8 III SGK, Prüfung Rückkehrabsicht, Aufnahme Erwerbstätigkeit, systematische Fahndungsabfragen unter Beachtung einer möglicheren Transkription)
- Berücksichtigung der Risikoanalyse (Warnhinweise, „modi operandi“, Auswertung der Passagierdaten-datei)
- ggf. anlassbezogene Fortbildungsmaßnahmen (Fortbildung Grenzpolizei, Urkunden-Schulung)

- ggf. Anpassung des Kräfteansatzes in der 1. und 2. Kontrolllinie, gezielte Einbindung von speziell qualifizierten Mitarbeitenden (Profiler, Urkundenfachkräfte, sprachkundige Beamtinnen und Beamte)
- lageangepasste Dienst- und Fachaufsicht
- enge Zusammenarbeit mit den benachbarten Behörden im Inland
  - Zusammenarbeit mit den eingesetzten Be-diensteten der Bundeszollverwaltung an den Flughäfen – Möglichkeit der Zurückweisung bei Feststellung von Straftaten (Einfuhr, Hehlerei) bei noch nicht vollendeter Einreise
  - gemeinsame Kontrollen („First Gate Checks“)
- Einwirken im Rahmen der „Vorverlagerungsstrategie“ und Ausbildungs- und Ausstattungshilfe, u.a. durch Sensibilisierung der Dokumenten- und Visaberatenden bzw. Verbindungsbeamten und -beamtinnen in den jeweiligen Staaten, Schulung der betroffenen Luftfahrtunternehmen und Behörden sowie Ansprechpersonen vor Ort (Einhaltung Einreisevoraussetzungen, stichprobenartige Prüfung reiserelevanter Belege wie Rückflugticket und Hotelreservierung, Rückübernahmeabkommen, sowie Erkennung ge-, oder verfälschter Dokumente) bei anhaltenden Migrationsbewegungen; zukünftig unterstützend auch durch das Reisege-nehmigungssystem (ETIAS)<sup>32</sup>.

Die Intensität der geschilderten Maßnahmen ist jeweils abhängig von den vorliegenden Erkenntnissen und der Lagebeurteilung.

Speziell mit Blick auf georgische Staatsangehörige führte die Bundespolizei im Februar und März 2018 eine Schwerpunktmaßnahme an Flughäfen durch, bei der Personen zurückgewiesen wurden, wenn sie die Voraussetzungen für eine visumfreie Einreise nicht erfüllten. Hiervon waren ca. 60 Personen betroffen (siehe auch Mendelin 2018). Darüber hinaus wurden bundesweit alle Dienststellen entsprechend sensibilisiert.

31 Der folgende Abschnitt basiert im Wesentlichen auf einer Zulieferung der Bundespolizei für die vorliegende Studie.

32 Europäisches Reiseinformations- und -genehmigungssystem (European Travel Information and Authorisation System).

## 5.2 Maßnahmen in und Kooperation mit den visumbefreiten Staaten

Zu den Maßnahmen in den hier untersuchten Staaten selbst zählen einerseits diplomatische Initiativen und behördliche Zusammenarbeit und andererseits Informationskampagnen, die auf die Bevölkerung der Staaten abzielen. Für Maßnahmen im Zusammenhang mit Visumpolitik ist dabei vorrangig die Europäische Kommission zuständig (vgl. Kapitel 2.3). Eine der wichtigsten Maßnahmen in diesem Zusammenhang war die Einführung des Aussetzungsmechanismus und die kontinuierliche Überwachung der Kriterien für die Visaliberalisierung (vgl. Kapitel 2.3.2). Daneben trifft die EU auch diplomatische Maßnahmen und konkrete Absprachen – beispielsweise wurden 2010 mit den visumbefreiten Staaten des Westbalkans „Roadmaps“ vereinbart, um sicherzustellen, dass die Visumfreiheit nur für den vorgesehenen Zweck, nämlich Kurzaufenthalte, genutzt wird, etwa durch Informationskampagnen (EASO 2012: 26). 2011 vereinbarte die EU mit den Westbalkanstaaten außerdem, dass diese die eigenen Staatsangehörigen bei der Ausreise kontrollieren und an der Ausreise hindern, wenn die Voraussetzungen für die Einreise in die EU nicht gegeben sind (EASO 2012: 26; siehe auch Europäische Kommission 2017b: 2).

Auch Deutschland hat diplomatische Maßnahmen ergriffen, beispielsweise in Form von Treffen auf Regierungsebene insbesondere in den Jahren 2014 und 2015 für die Westbalkanstaaten (EASO 2015: 29) und durch eine diplomatische Initiative zur Akzeptanz von EU-Reisedokumenten für die Rückkehr (vgl. Kapitel 5.4). Ein aktuelleres Beispiel ist die verstärkte Zusammenarbeit mit Georgien, nachdem sich die Zahl der Asylanträge zu Beginn des Jahres 2018 deutlich erhöhte (siehe Kapitel 3.4.2). Diese Steigerung zog Forderungen nach sich, eine Aussetzung der Visumfreiheit zu prüfen (Stoldt 2018). Daraufhin vereinbarten das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat und das Auswärtige Amt bei politischen Gesprächen mit der georgischen Regierung im März 2018 unter anderem eine engere grenzpolizeiliche Kooperation sowie eine weitere verstärkte Kooperation bei der Rückkehr (BMI 2018a; Bewarder 2018). Auch die Bundesländer, die für Rückkehrmaßnahmen zuständig sind, stehen mit den Herkunftsstaaten in Kontakt (siehe z. B. MDR 2018). Daneben bestehen Kooperationen auch auf behördlicher Ebene, beispielsweise in Form von Twinning-Projekten mit der Bundespolizei.

Vor der Visaliberalisierung für Staatsangehörige der Ukraine wurden Beiträge auf allen Internetseiten der Botschaften der Schengen-Staaten und in den Sozialen Medien (Facebook) verbreitet, um über die geltenden Einreisebestimmungen aufzuklären. Nach der Visaliberalisierung für georgische Staatsangehörige und dem Anstieg der Asylanträge wurden durch Georgien ebenfalls Informationskampagnen gestartet, die die Bundesregierung unterstützt hat; beispielsweise wurde eine Abschiebung nach Georgien im georgischen Fernsehen übertragen.

Die Kooperation mit den visumbefreiten Drittstaaten vor allem in Fragen der Rückführung wird sowohl von der Bundespolizei als auch vom Auswärtigen Amt als sehr gut beschrieben. Dies liegt auch daran, dass eine gute Kooperation bereits ein Kriterium zur Einführung der Visumfreiheit ist (vgl. Kapitel 2.3). Insbesondere seit Einführung des Aussetzungsmechanismus für die Visumfreiheit dürften die betroffenen Drittstaaten auch langfristig eine gute Kooperation anstreben, um die Visumfreiheit für ihre Bürgerinnen und Bürger beizubehalten. Nicht zuletzt deshalb treffen auch die visumbefreiten Drittstaaten die oben erwähnten Maßnahmen gegen einen möglichen Missbrauch der Visumfreiheit, beispielsweise Informationskampagnen oder Ausreisekontrollen.

## 5.3 Asylpolitische Maßnahmen

Insbesondere in Reaktion auf die gestiegenen Asylantragszahlen ab 2014 – sowohl allgemein wie auch speziell mit Blick auf die Westbalkanstaaten – wurden in Deutschland eine Reihe an Maßnahmen getroffen, um die Asylzuwanderung zu steuern, zu organisieren und zu begrenzen. Diese Maßnahmen können hier nicht erschöpfend behandelt werden (siehe ausführlich Grote 2018). Im Folgenden werden stattdessen insbesondere die Maßnahmen beschrieben, die spezifisch darauf abzielten, die Asylzuwanderung aus den Westbalkanstaaten zu reduzieren und die Zahl der Rückkehrenden zu erhöhen.

### 5.3.1 Bearbeitung von Asylanträgen

Bereits seit 2012 wurden Asylanträge aus den Westbalkanstaaten im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) prioritär behandelt, mit dem Ziel, Asylverfahren für Staatsangehörige dieser Staaten zu

beschleunigen. Zwischen Februar und September 2014 fokussierte sich die Priorisierung auf Folgeanträge. Ab Februar 2015 wurden Asylanträge aus Kosovo in einigen Außenstellen des BAMF gebündelt und prioritär behandelt, mit dem Ziel, über die Anträge innerhalb von 14 Tagen zu entscheiden (EMN/BAMF 2016: 51). In der zweiten Jahreshälfte 2015 wurde diese Praxis auf weitere Westbalkanstaaten, darunter Albanien, ausgeweitet (Grote 2018: 40). Die kurze Bearbeitungsdauer sollte auch abschreckend auf potentielle weitere Nachziehende wirken (Bröker 2015: 2).

### 5.3.2 Informationsmaßnahmen

Insbesondere 2015 gab es verschiedentliche Informationsmaßnahmen in den Westbalkanstaaten, deren Ziel es war, über die nur geringen Chancen im Asylverfahren und die Folgen der Ablehnung eines Asylantrages zu informieren. Dies waren unter anderem:

- „Anzeigen in sechs albanischen Tageszeitungen [...]“
- Interview (...) der Deutschen Welle mit dem ehemaligen Leiter des BAMF, Dr. Manfred Schmidt, online erschienen in Albanisch und Serbisch, sowie im größten albanischen TV-Sender Top Channel TV und in bosnisch-herzegowinischen und kosovarischen Medien.
- Facebook-Anzeigen in Albanien und Serbien in den Landessprachen. Internetmeldungen/Pressemitteilungen zu relevanten Aspekten, etwa zur Wiedereinreisesperre und beschleunigten Verfahren.
- Internetseiten in den Landessprachen, die über die Bedingungen für Schutzgewährung in Deutschland, die Unmöglichkeit, Schutz aufgrund von wirtschaftlicher Not zu erhalten, sowie über Möglichkeiten der freiwilligen Rückkehr informieren und außerdem darauf hinweisen, dass bei nicht erfolgreicher freiwilliger Rückkehr rückgeführt wird“ (Deutscher Bundestag 2015b: 5).

### 5.3.3 Einstufung als sichere Herkunftsstaaten

Seit Inkrafttreten des ‚Gesetz zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer‘ am 6. November 2014 gelten Bosnien und Herzegowina, die EJR Mazedonien und Serbien als sichere Herkunftsstaaten. 2015 wurden auch Albanien, Kosovo und Montenegro mit Inkrafttreten des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes am 24. Oktober 2015 zu sicheren Herkunftsstaaten

erklärt. Am 18. Juli 2018 schließlich beschloss die Bundesregierung den Gesetzentwurf zur Einstufung von Georgien (gemeinsam mit den visumpflichtigen Staaten Algerien, Marokko und Tunesien) als sicherer Herkunftsstaat (BMI 2018b). Der Entwurf muss vom Bundestag und vom Bundesrat verabschiedet werden, bevor die Änderung in Kraft tritt.

Die rechtliche Festlegung von sicheren Herkunftsstaaten hat in erster Linie Auswirkungen auf das Asylverfahren, aber auch auf die gewährten Sozialleistungen während des Verfahrens und den Zugang zum Arbeitsmarkt (vgl. Kapitel 5.3.4). Im Asylverfahren wird bei sicheren Herkunftsstaaten gesetzlich vermutet, dass dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet (Art. 16a Abs. 3 GG). Personen aus sicheren Herkunftsstaaten müssen diese Vermutung in ihrem individuellen Fall widerlegen, um ein Recht auf internationalen Schutz zu haben. Besteht kein Recht auf Schutz, werden Asylanträge von Personen aus sicheren Herkunftsstaaten als offensichtlich unbegründet abgelehnt (§ 29a Abs. 1 AsylG). Dies hat zur Folge, dass die Frist zur freiwilligen Ausreise und zur Klageerhebung gegen die Ablehnung auf sieben Tage verkürzt ist (§§ 29a Abs. 1; 36 Abs. 1 AsylG; vgl. Kapitel 5.4).

Mit dem Asylpaket II<sup>33</sup> wurde zudem die Möglichkeit eines beschleunigten Asylverfahrens unter anderem für Asylantragstellende aus sicheren Herkunftsstaaten und Folgeantragstellende eingeführt (§ 30a AsylG; EMN/BAMF 2017: 38). Sie können seitdem in ‚besonderen Aufnahmeeinrichtungen‘ untergebracht werden, die speziell für die Durchführung beschleunigter Verfahren vorgesehen sind (§ 5 Abs. 5 AsylG). In beschleunigten Verfahren entscheidet das BAMF innerhalb einer Woche über den Asylantrag; ist das nicht möglich, wird das Verfahren als reguläres Verfahren fortgeführt (§ 30a Abs. 2 AsylG).

Eine weitere Gesetzesänderung 2015 betraf die Verhängung von Wiedereinreiseperrn: Mit Inkrafttreten des ‚Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung‘ zum 1. August 2015 wurde die Möglichkeit eingeführt, ein zusätzliches Einreise- und Aufenthaltsverbot zu verhängen, „wenn der Asylantrag von Antragstellenden aus sicheren Herkunftsstaaten als offensichtlich unbegründet abgelehnt wird oder wenn ein Zweit- oder Folgeantrag wiederholt nicht zur Durchführung eines weiteren Asylverfahrens geführt hat“ (§ 11 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 und 2 AufenthG; Hoffmeyer-Zlotnik 2017: 50).

<sup>33</sup> ‚Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren‘, in Kraft getreten am 17.03.2016.

Auch diese Änderung zielte explizit auf die Reduzierung der „Asylanträge von Personen aus den sicheren Herkunftsstaaten des Westbalkans“ (EMN/BAMF 2016: 49).

Die Einstufung der Westbalkanstaaten zu sicheren Herkunftsstaaten wurde insbesondere von Wohlfahrtsverbänden, Kirchen und Nichtregierungsorganisationen kritisiert. Die Kritik richtete sich dabei einerseits darauf, dass die Regelungen auch bzw. insbesondere Sinti und Roma aus den Westbalkanstaaten betreffen, die in den jeweiligen Ländern Diskriminierung erfahren (Zentralrat Deutscher Sinti und Roma 2017), andererseits aber auch darauf, dass bereits vor der Einstufung als sichere Herkunftsstaaten die Anzahl der Neueinreisen aus den betroffenen Ländern teilweise zurückgegangen sei (Deutscher Bundestag 2017b: 2f.).

### 5.3.4 Restriktive Maßnahmen für Personen mit geringer Bleibeperspektive

Mit dem starken Anstieg der Asylsuchenden im Jahr 2015 wurde eine Reihe an Maßnahmen ergriffen, die zwischen Antragstellenden mit ‚guter Bleibeperspektive‘ und solchen mit ‚geringer Bleibeperspektive‘ unterscheiden, beispielsweise beim Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Integrationsleistungen oder auch während des Asylverfahrens. Eine ‚geringe Bleibeperspektive‘ haben Personen aus sicheren Herkunftsstaaten (Grote 2018: 20).

Mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz wurde zum 24. Oktober 2015 der Vorrang von Sach- gegenüber Geldleistungen während des Aufenthalts von Asylantragstellenden in Erstaufnahmeeinrichtungen festgelegt (§ 3 Abs. 1 AsylbLG), gleichzeitig wurde die mögliche maximale Aufenthaltsdauer in Erstaufnahmeeinrichtungen verlängert (Grote 2018: 38). Während Asylantragstellende demnach bis zu sechs Monate lang verpflichtet werden können, in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen, gilt dies für Antragstellende aus sicheren Herkunftsstaaten bis zum Ende ihres Asylverfahrens (§ 47 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 1a Satz 1 AsylG).<sup>34</sup> Auch die sogenannte Residenzpflicht wurde wieder eingeführt, wonach Asylantragstellende verpflichtet sind, sich nur im Bezirk der für sie zustän-

digen Ausländerbehörde aufzuhalten, solange sie verpflichtet sind, in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen (§ 59a Abs. 1 Satz 2 AsylG; Grote 2018: 38). Während dieser Zeit gilt außerdem ein Arbeitsverbot (§ 61 Abs. 1 AsylG). Mit demselben Gesetz trat zusätzlich ein Verbot der Erwerbstätigkeit für Asylantragstellende aus sicheren Herkunftsstaaten, die ihren Asylantrag nach dem 31. August 2015 gestellt haben, in Kraft (§ 61 Abs. 2 AsylG).

Ferner sind Asylantragstellende aus sicheren Herkunftsstaaten bzw. mit geringer Bleibeperspektive von einigen Integrationsleistungen, wie beispielsweise dem Integrationskurs oder der berufsbezogenen Deutschsprachförderung, ausgeschlossen (§§ 44 Abs. 4 Satz 3; 45a Abs. 2 Sätze 3-4 AufenthG). Auch von der 2015 eingeführten sogenannten Ausbildungsduldung, die ein Bleiberecht während der Dauer einer betrieblichen Ausbildung und darüber hinaus gewährt, sind Personen aus sicheren Herkunftsstaaten ausgeschlossen, wenn sie nach dem 31. August 2015 einen Asylantrag gestellt haben und dieser abgelehnt wurde (Tangermann/Hoffmeyer-Zlotnik 2018: 71).

„Die Restriktionen hatten laut Bundesregierung einerseits zum Ziel, die Motivation zur frühzeitigen freiwilligen Rückkehr in die sicheren Herkunftsstaaten zu erhöhen, und zum anderen neue Asilmigration aus diesen Ländern deutlich zu verringern“ (Grote 2018: 20).

## 5.4 Rückkehrpolitische Maßnahmen

Personen, die visumfrei in den Schengen-Raum einreisen, dürfen sich dort für maximal 90 Tage aufhalten – danach werden sie ausreisepflichtig, wenn sie nicht auf einer anderen Grundlage ein Aufenthaltsrecht erwerben. Bevor die Ausreisepflicht zwangsweise mittels Abschiebung durchgesetzt wird, muss ausreisepflichtigen Personen grundsätzlich eine Frist zwischen sieben und 30 Tagen zur selbstständigen Ausreise gewährt werden (§ 59 Abs. 1 Satz 1 AufenthG). Es gibt keine speziellen Regelungen bezüglich der Rückkehr von Personen aus visumbefreiten Staaten. Jedoch gelten spezielle Regelungen für abgelehnte Asylantragstellende aus sicheren Herkunftsstaaten: Für sie beträgt die Ausreisefrist in der Regel nur sieben Tage, da eine Ablehnung in der Regel als offensichtlich unbegründet erfolgt (§§ 29a Abs. 1; 36 Abs. 1 AsylG). Auch gelten bei Ablehnungen als offensichtlich unbegründet kürzere Klagefristen von sieben Tagen und die Einlegung von

<sup>34</sup> Mit dem ‚Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht‘ wurde den Bundesländern die Möglichkeit eingeräumt, auch alle anderen Asylantragstellenden, deren Asylanträge unzulässig oder offensichtlich unbegründet sind, für bis zu 24 Monate zu verpflichten, in Erstaufnahmeeinrichtungen zu wohnen (§ 47 Abs. 1b AsylG). Das Gesetz trat zum 29.07.2017 in Kraft.

Rechtsmitteln hat in der Regel keine aufschiebende Wirkung (§§ 74 Abs. 1, 36 Abs. 3 Satz 1 AsylG).<sup>35</sup>

Ein häufiger Grund, warum Abschiebungen trotz Ausreisepflicht nicht durchgeführt werden können, ist das Fehlen entsprechender Reisedokumente oder der Bestätigung von Identität und Staatsangehörigkeit der abzuschiedenden Personen durch deren Herkunftsstaat (Hoffmeyer-Zlotnik 2017: 34). Im September 2015 startete die Bundesregierung deshalb eine diplomatische Initiative, um Rückführungen mittels EU-Reisedokument zu ermöglichen. Die Westbalkanstaaten stimmten dem Vorhaben zu, wodurch die Rückkehr mit EU-Reisedokument seit 2016 möglich ist.<sup>36</sup> Bei geförderten Ausreisen und Rückführungen mittels EU-Reisedokumenten stellen die Zielstaaten die Dokumente nicht mehr selbst aus, hierfür sind die jeweiligen Bundesländer dann ebenso zuständig wie für die notwendige Identitätsklärung, was den Prozess erheblich vereinfacht (Hoffmeyer-Zlotnik 2017: 35).

Insbesondere seit 2015 wurden verstärkt Maßnahmen getroffen, um sowohl die Zahl der freiwilligen Ausreisen als auch der Abschiebungen zu erhöhen, z. B. durch die Informationsportale „ReturningfromGermany“<sup>37</sup> und „build-your-future“<sup>38</sup> oder die Bereitstellung von Rückkehrinformationen bereits bei der Stellung eines Asylantrags (vgl. EMN/BAMF 2017: 62). Diese richteten sich auch und insbesondere an abgelehnte Asylantragstellende aus den Westbalkanstaaten. Von den bundesweiten Fördermöglichkeiten der freiwilligen Rückkehr und Reintegration können Personen aus visumbefreiten Staaten jedoch nur eingeschränkt bzw. unter bestimmten Bedingungen profitieren. Hier können aktuell nur die Kosten für die Rückreise übernommen werden (BAMF 2017b). Seit 2015 werden zudem auch kosovarischen Staatsangehörigen im REAG/GARP-Programm lediglich die Reisekosten erstattet, obwohl sie nicht von der Visumpflicht befreit sind (EMN/BAMF 2016: 43). Für die Ukraine und Georgien gelten für die Förderprogramme REAG/GARP und StartHilfe Plus entsprechende Stichtagsregelungen. Um die kompletten Förderleistungen erhalten zu können, muss die Einreise entsprechend vor der Visumfreiheit liegen (Georgien

28.03.2017/Ukraine 11.06.2017). Personen aus Albanien und Serbien, die seit mindestens zwei Jahren mit einer Duldung in Deutschland leben, können im Rahmen des Bundesprogrammes StarthilfePlus Reintegrationshilfen erhalten (IOM 2018).

Auch im Bereich der Reintegration wurden Maßnahmen getroffen. Die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) richtete 2015 und 2016 in Kosovo, Albanien und Serbien im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) Deutsche Informationspunkte Migration, Ausbildung, Karriere (DIMAK) ein (EMN/BAMF 2017: 75f.). In diesen wird Beratung sowohl zu Möglichkeiten und Voraussetzungen von legaler Migration nach Deutschland als auch zur Integration in den lokalen Arbeitsmarkt angeboten. Rückkehrende werden dabei explizit als Zielgruppe angesprochen.

Auch im Bereich der zwangsweisen Rückführung gab es insbesondere zwischen 2015 und 2017 eine Reihe an Änderungen, darunter das Verbot der Ankündigung von Abschiebungen, die strengere Regelung der Möglichkeiten zur Aussetzung der Abschiebung aus medizinischen Gründen und die Ausweitung des Ausreisegewahrsams und der Abschiebehaft (Hoffmeyer-Zlotnik 2017: 17). Diese sollten die Durchführung von Abschiebungen erleichtern. Nach Ansicht der Bundesregierung trug „die konsequente Rückführung ausreisepflichtiger Personen“ zum deutlichen Rückgang der Asylanträge aus Westbalkanstaaten bei (Deutscher Bundestag 2018b: 2).

Nach Ansicht der Bundesregierung ist zudem die Kooperation mit den Herkunftsstaaten in Form von „gezielte[r] technische[r] Unterstützung [...] zur nachhaltigen Unterstützung des Rückkehrprozesses“ förderlich (Deutscher Bundestag 2018c: 9). Auch die Visumpolitik wird als wichtiger Hebel in der Rückkehrpolitik gesehen. „Die Bundesregierung hat erreicht, dass diese Verknüpfung im neuen Entwurf des Visakodexes [...] rechtlich verankert wird“ (Deutscher Bundestag 2018c: 9).

35 „Um einen Vollzug der Abschiebung trotz Klage zu verhindern, muss die betroffene Person deshalb gleichzeitig mit der Klage gegen den ablehnenden Asylbescheid einen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 5 VwGO stellen (sogenannter Eilantrag)“ (Hoffmeyer-Zlotnik 2017: 43; vgl. auch Hailbronner 2017: 460).

36 Im Fall von Bosnien-Herzegowina immer unter dem Vorbehalt einer zeitlichen Befristung; derzeit bis zum 30.06.2019.

37 [www.returningfromgermany.de](http://www.returningfromgermany.de) (04.09.2018).

38 [www.build-your-future.net](http://www.build-your-future.net) (04.09.2018).



## 5.5 Maßnahmen zur Erleichterung der legalen Migration

Neben den zahlreichen restriktiven asylpolitischen Maßnahmen wurde mit der Westbalkanregelung auch die Erwerbsmigration nach Deutschland erleichtert.<sup>39</sup> Seit dem 1. Januar 2016 können befristet bis Ende 2020 Staatsangehörige der Westbalkanstaaten Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, EJR Mazedonien, Montenegro und Serbien leichter ein Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit erhalten (§ 26 Abs. 2 BeschV). Mit Zustimmung der BA, die eine Vorrangprüfung vornimmt, kann nun jede Beschäftigung aufgenommen werden, unabhängig davon, ob die betreffenden Personen eine Berufsausbildung absolviert haben oder Deutschkenntnisse vorweisen können. Voraussetzung ist allerdings, dass vor der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis bereits ein konkretes Arbeitsplatzangebot in Deutschland vorliegt. Eine weitere Bedingung ist, dass Antragstellende in den 24 Monaten vor der Beantragung keine Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Deutschland bezogen haben.<sup>40</sup> Der Antrag muss bei der zuständigen deutschen Auslandsvertretung im Herkunftsland gestellt werden.

Die Regelung stellt mit dem Verzicht auf Qualifikationsanforderungen ein Novum dar, „da mit der Logik des bisherigen Rechts, das den Arbeitsmarktzugang weitestgehend auf qualifizierte und hochqualifizierte Arbeitskräfte beschränkt, gebrochen [wurde]“ (Brücker/Burkert 2017: 18). Der Ausschluss von Personen, die in den beiden Jahren vor der Beantragung als Asylantragstellende in Deutschland lebten, diene vor allem dazu, die Asyl- von der Erwerbsmigration zu entkoppeln. „Auf diese Weise wurden die Anreize für den Zuzug über das Asylsystem gemindert, weil damit die Chance auf Erwerbsmigration für längere Zeit ausgeschlossen ist“ (Brücker/Burkert 2017: 2).

Die Zahl der erteilten Langzeit-Visa im Rahmen der Westbalkanregelung stieg zwischen 2016 und 2017 deutlich; im ersten Halbjahr 2018 zeichnet sich wieder ein Rückgang ab (Tabelle 14). Dieser ist allerdings auf eine Priorisierung von Visumanträgen für andere Zwecke zurückzuführen; die Nachfrage nach Visa im

Rahmen der Westbalkanregelung ist unverändert hoch und weiter steigend. Im Zeitraum 2015 bis 2017 wurde etwa die Hälfte aller Visa in Bosnien-Herzegowina (26,1 %) und Kosovo (25,2 %) erteilt, gefolgt von Serbien (18,4 %) und der EJR Mazedonien (17,7 %). In Albanien wurden 9,1 % aller Visa erteilt; in Montenegro 3,5 % (Deutscher Bundestag 2017c: 2; Deutscher Bundestag 2018b: 9). Die Zahl der Zustimmungen durch die BA ist dabei deutlich höher als die Zahl der erteilten Visa. Dies kann einerseits daran liegen, dass die Voraussetzungen für die Erteilung nicht gegeben sind oder notwendige Unterlagen nicht eingereicht werden. Ein weiterer Grund können aber auch die teilweise sehr langen Wartezeiten für die Erteilung der Visa bei den deutschen Auslandsvertretungen sein (Deutscher Bundestag 2018b: 4) – diese können beispielsweise dazu führen, dass Arbeitgeber in Deutschland das Arbeitsplatzangebot zurückziehen, bevor ein Visum erteilt wurde, oder dass eine bereits erteilte Vorabzustimmung der BA verfällt. Seit dem 1. November 2017 werden solche Vorabzustimmungen nicht mehr erteilt; die Prüfung durch die BA erfolgt seitdem erst nach der Visumerteilung (Deutscher Bundestag 2018: 4; Brücker/Burkert 2017: 8).

**Tabelle 14: Zustimmungen der BA und Visaerteilungen im Rahmen der Westbalkanregelung**

|                                   | 2015 | 2016                        | 2017   | 2018 (1. Hj) |
|-----------------------------------|------|-----------------------------|--------|--------------|
| Zustimmungen der BA               | 377  | 42.546                      | 74.577 |              |
| Erteilte Visa (§26 Abs. 2 BeschV) |      | 18.806 (einschl. Dez. 2015) | 25.341 | 10.976       |

Quelle: Deutscher Bundestag 2017c; Deutscher Bundestag 2018b; Auswärtiges Amt.

Etwa die Hälfte der durch die BA erteilten Zustimmungen erging 2016 und 2017 für die Kategorie „Helfer“ und ca. 45 % für die Kategorie „Fachkraft“, wobei sich dies auf die für die jeweilige Beschäftigung geforderte Qualifikation und nicht unbedingt auf die Qualifikation der betreffenden Personen bezieht. Die Kategorien „Spezialist“ und „Experte“ machten mit ca. 3 % nur einen geringen Anteil der Zustimmungen aus (Deutscher Bundestag 2018b: 12; 15). Die häufigsten Branchen, für die Zustimmungen erteilt wurden, waren 2017 das Bau- und das Gastgewerbe (Deutscher Bundestag 2018b: 24).

<sup>39</sup> Die folgenden Ausführungen basieren im Wesentlichen auf EMN/BAMF (2018: 30).

<sup>40</sup> Ausnahmen hierfür galten durch eine Übergangsregelung für Personen der Westbalkanstaaten, die zwischen dem 1.1.2015 und dem 24.10.2015 einen Asylantrag gestellt haben und nach dem 24.10.2015 unverzüglich aus Deutschland ausgereist sind.

# 6 Fazit

## 6.1 Auswirkungen der Visaliberalisierung und deren Bewertung

Die Auswirkungen von Visaliberalisierung sind divers und in Bezug auf Migrationsprozesse nicht eindeutig zu bestimmen. Sie werden von verschiedenen Akteuren unterschiedlich bewertet. Aus Sicht des Auswärtigen Amtes etwa hatte die Visaliberalisierung positive Auswirkungen auf die bilateralen Beziehungen, auch weil sie für die Drittstaaten und ihre Staatsangehörigen eine wichtige Errungenschaft darstellt. Mit Blick auf die Auswirkungen auf Behörden zeigt sich, dass durch die Abschaffung der Visumpflicht der Verwaltungsaufwand der Auslandsvertretungen gesunken ist. Nach Einschätzung der Bundespolizei verringert sich durch die Visaliberalisierung auch der Verwaltungs- und Kontrollaufwand bei Grenzübertritten. Mögliche missbräuchliche Nutzungen der Visumfreiheit, wie beispielsweise die Aufnahme einer Beschäftigung während des visumfreien Aufenthaltes oder das sogenannte „Overstaying“, sind hingegen nur schwer festzustellen.

Bei den in dieser Studie beleuchteten längerfristigen Migrationsprozessen muss beachtet werden, dass kein direkter Zusammenhang zur Visaliberalisierung festgestellt werden kann, da letztere nur für Kurzaufenthalte gilt. Die Entwicklung der Asylantragszahlen, die oftmals parallelen Entwicklungen mit Bezug auf Kosovo und die Einschätzungen verschiedener Akteure deuten darauf hin, dass Visaliberalisierung kein alleiniger Grund für den Anstieg von Asylanträgen aus einem Staat sein kann. Andere Faktoren sind mindestens ebenso wichtig, wenn nicht wichtiger. Für die Westbalkanstaaten zeigt sich, dass in den Jahren nach der Visaliberalisierung die Zahl der Asylanträge und der erteilten Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen stiegen. Mittelfristig und in Folge der asylpolitischen Maßnahmen und der Einführung der Westbalkanregelung ist jedoch der Anteil der humanitären Zuwanderung zurückgegangen und der Anteil der Zuwanderung zum Zweck der Erwerbstätigkeit gestiegen. Ähnliches gilt für die dargestellten Entwicklungen im Bereich der irregulären Migration. Damit wird deutlich, dass die Visaliberalisierung nur einer von mehreren Faktoren ist, die Migrationsprozesse beeinflussen.

## 6.2 Effektivität der getroffenen Maßnahmen

Die dargestellten Maßnahmen im Kontext der Visa-liberalisierung wurden zum Teil vorbereitend getroffen, zum Teil stellen sie eine Reaktion auf Entwicklungen dar, die zumindest teilweise von den betreffenden Akteuren als Folge der Visaliberalisierung angesehen wurden. Die vorbereitenden Maßnahmen zielten vor allem darauf ab, Verstöße gegen die Voraussetzungen der visumfreien Einreise zu verhindern oder zu ahnden. Dazu gehören grenzpolizeiliche Maßnahmen und Maßnahmen in den visumbefreiten Staaten selbst und Kooperationen mit diesen. Zu den Maßnahmen in Reaktion auf Entwicklungen, die unter anderem als Folge der Visaliberalisierung angesehen wurden, gehören die getroffenen asylpolitischen Maßnahmen sowie Maßnahmen, die auf die Rückkehr von irregulär aufhältigen Personen abzielen.

Nach Ansicht der Bundesregierung und der Bundespolizei hat die Kombination aus asylpolitischen Maßnahmen, einer konsequenteren Durchsetzung der Rückkehrpflicht und der Einführung der Westbalkanregelung zum deutlichen Rückgang der Asylanträge aus Westbalkanstaaten beigetragen (Deutscher Bundestag 2018b: 2). Aber auch Informationskampagnen und die Kooperation der betroffenen Herkunftsstaaten insbesondere bei Abschiebungen werden als Grund für den Rückgang der Asylantragszahlen und die teilweise sehr starke Steigerung der Zahl der Rückkehrenden gesehen. Die Bundespolizei und das Auswärtige Amt schätzen die Kooperation mit den visumbefreiten Drittstaaten vor allem bezüglich der Rückführungen als sehr gut ein. Die gute Kooperation der Drittstaaten begründet sich demnach vor allem aus deren Interesse an einer Annäherung an die EU und am Erhalt der Visumfreiheit.

Die meisten Vorteile, die sich durch die Visaliberalisierung ergeben, sind allerdings noch schwerer zu messen als die hier skizzierten Entwicklungen. Hierzu gehören etwa eine verstärkte kurzfristige Mobilität, Tourismus, die Vereinfachung von Besuchen bei Familienangehörigen und von Geschäftsreisen sowie eine engere Verbindung zwischen den visumbefreiten Drittstaaten und der EU und ihren Mitgliedstaaten.

# Literaturverzeichnis

**AA – Auswärtiges Amt** (o. J.a): Schengener Übereinkommen. Online:

[https://www.auswaertiges-amt.de/de/einreiseundaufenthalt/schengen/207786#content\\_4](https://www.auswaertiges-amt.de/de/einreiseundaufenthalt/schengen/207786#content_4) (07.08.2018).

**AA – Auswärtiges Amt** (o. J.b): Abkommen zur Visumerleichterung. Online: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/einreiseundaufenthalt/visabestimmungen-node/visumerleichterungsabkommen-node> (03.08.2018).

**AA – Auswärtiges Amt** (2018): Visabestimmungen. Online:

<https://www.auswaertiges-amt.de/de/einreiseundaufenthalt/-/207794> (24.07.2018).

**Alscher, Stefan/Obergfell, Johannes/Roos, Stefanie Ricarda** (2015): Migrationsprofil Westbalkan. Ursachen, Herausforderungen und Lösungsansätze. Working Paper 63 des Forschungszentrums des Bundesamtes. Nürnberg: BAMF.

**BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (o. J.): Asylzahlen. Online:

<http://www.bamf.de/DE/Infothek/Statistiken/Asylzahlen/asylzahlen-node.html> (07.08.2018).

**BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2017a): REAG/GARP. Online: <http://www.bamf.de/DE/Rueckkehr/Rueckkehrprogramme/FoerderprogrammREAGGARP/foerderprogramm-reag-garp-node.html> (03.08.2018).

**BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2017b): StarthilfePlus. Online:

<http://www.bamf.de/DE/Rueckkehr/Rueckkehrprogramme/StarthilfePlus/starthilfeplus.html> (02.08.2017).

**BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2018): Das Bundesamt in Zahlen 2017. Asyl, Nürnberg: BAMF.

**Bewarder, Manuel** (2018): Bundesregierung besorgt über hohe Asylzahlen aus Georgien, in: Die Welt, 19.02.2018. Online:

<https://www.welt.de/politik/deutschland/article173722178/Innere-Sicherheit-Bundesregierung-besorgt-ueber-hohe-Asylzahlen-aus-Georgien.html> (30.07.2018).

**BKA – Bundeskriminalamt** (2017): Polizeiliche Kriminalität. Richtlinien für die Führung der Polizeilichen Kriminalstatistik in der Fassung vom 01.01.2017, Wiesbaden: BKA.

**BKA – Bundeskriminalamt** (2018): Kriminalität im Kontext von Zuwanderung. Bundeslagebild 2017, Wiesbaden: BKA.

**BKA – Bundeskriminalamt/BPOLP – Bundespolizeipräsidentium** (2017): Schleusungskriminalität. Bundeslagebild 2016. Gemeinsames Bundeslagebild des Bundeskriminalamts und des Bundespolizeipräsidentiums, Wiesbaden/Potsdam: BKA/BPOLP.

**BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** (o. J.): Visumspolitik. Online:

<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/migration/aufenthaltsrecht/visumspolitik/visumspolitik-artikel.html> (11.04.2018).

**BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** (2018a): Missbrauch von Visafreiheit für Kurzaufenthalte stoppen.

Pressemitteilung vom 06.03.2018. Online:

<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2018/03/georgien-reise.html> (30.07.2018).

**BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** (2018b): Gesetzentwurf zur Einstufung von Georgien, Algerien, Marokko und Tunesien als sichere Herkunftsstaaten. Pressemitteilung vom 18.07.2018. Online:

<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2018/07/sichere-herkunftsstaaten.html> (03.08.2018).



- BMI/BAMF – Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2016): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2015, Berlin/Nürnberg: BMI/BAMF.
- Bröker, Detlef** (2015): Kosovo: Konzentrierte Asylverfahrensbearbeitung, in: Entscheiderbrief, 22(3), Nürnberg: BAMF.
- Brücker, Herbert/Burkert, Carola** (2017): Westbalkanregelung: Arbeit statt Asyl? In: IAB Forum vom 15.12.2017. Online: <https://www.iab-forum.de/westbalkanregelung-arbeit-statt-asyl/> (16.02.2018).
- CDU/CSU Fraktion im Deutschen Bundestag** (2012): Visafreiheit für Serbien und Mazedonien aussetzen. Pressemitteilung vom 9.10.2012. Online: <https://www.cducsu.de/presse/pressemitteilungen/visafreiheit-fuer-serbien-und-mazedonien-aussetzen> (02.08.2018).
- Deutsche Welle** (2018): Bundesinnenministerium: Georgien soll sicheres Herkunftsland werden, in: Deutsche Welle, 30.03.2018. Online: <https://www.dw.com/de/bundesinnenministerium-georgien-soll-sicheres-herkunftsland-werden/a-43199231> (30.07.2018).
- Deutscher Bundestag** (2008): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dağdelen, Jan Korte, Petra Pau und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 16/10152 – Abschiebungen im Jahr 2007. Drucksache 16/10201, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2009): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dağdelen, Jan Korte, Petra Pau und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 16/12397 – Abschiebungen im Jahr 2008. Drucksache 16/12568, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2010): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 17/459 – Abschiebungen im Jahr 2009. Drucksache 17/644, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2011): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 17/5278 – Abschiebungen im Jahr 2010. Drucksache 17/5460, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2012): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 17/8557 – Abschiebungen im Jahr 2011. Drucksache 17/8834, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2013): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 17/12148 – Abschiebungen im Jahr 2012. Drucksache 17/12442, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2014): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/662 – Abschiebungen im Jahr 2013. Drucksache 18/782, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2015a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/3896 – Abschiebungen im Jahr 2014. Drucksache 18/4025, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2015b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Andrej Hunko, Wolfgang Gehrcke, Christine Buchholz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/6826 – „Informationsstrategie“ und „Gegendiskurse“ zur Verhinderung unerwünschter Migration. Drucksache 18/7190, Berlin: Deutscher Bundestag.

- Deutscher Bundestag** (2015c): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes, Drucksache 18/6185, 29.9.2015. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2016a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Frank Tempel, Jan Korte, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/7347 – Abschiebungen im Jahr 2015. Drucksache 18/7588, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2016b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Wolfgang Gehrcke, Dr. André Hahn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/9172 – Visaliberalisierungen der EU mit der Türkei, Ukraine, Georgien und dem Kosovo. Drucksache 18/9326, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2017a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.– Drucksache 18/10955 – Abschiebungen im Jahr 2016. Drucksache 18/11112, Berlin : Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2017b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Frank Tempel, Christine Buchholz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 18/13177. Beschleunigte Gesetzgebungsverfahren im Asyl- und Aufenthaltsrecht. Drucksache 18/13478, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2017c): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/11018 – Arbeitsvisa für Menschen vom Westbalkan – Bilanz, Probleme, Perspektiven. Drucksache 18/11124, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2018a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Göky Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 19/485 – Abschiebungen und Ausreisen im Jahr 2017. Drucksache 19/800, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2018b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Göky Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. –Drucksache 19/1422 – Arbeitsvisa aus dem Westbalkan im zweiten Halbjahr 2017. Drucksache 19/2018, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2018c): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Stephan Thomae, Grigorios Aggelidis, Christine Aschenberg-Dugnus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/2626 – Umgang der Bundesregierung mit unkooperativen Staaten bei Rücknahme ihrer Staatsangehörigen. Drucksache 19/3150, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Dietz, Barbara** (2008): Die Ukraine im europäischen Migrationssystem, in: APuZ – Aus Politik und Zeitgeschichte 35-36/2008. Online: <http://www.bpb.de/apuz/31012/die-ukraine-im-europaeischen-migrationsystem?p=all> (01.08.2018).
- EASO – European Asylum Support Office** (2012): 2011 Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union and on the Activities of the European Asylum Support Office, Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- EASO – European Asylum Support Office** (2013): Asylum applicants from the Western Balkans. Comparative analysis of trends, push-pull factors and responses, Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- EASO – European Asylum Support Office** (2015): Asylum Applicants from the Western Balkans: comparative analysis of trends, push-pull factors and responses – Update. Online: <https://gmdac.iom.int/research-database/asylum-applicants-western-balkans-comparative-analysis-trends-push-pull-factors-and-responses> (09.08.2018).
- Eckl, Christian** (2017): Zehntausende Verfahren wegen illegaler Einreise landen im Papierkorb, in: Die Welt, 04.02.2017. Online: [https://www.welt.de/print/die\\_welt/politik/article161803861/Zehntausende-Verfahren-wegen-illegaler-Einreise-landen-im-Papierkorb.html](https://www.welt.de/print/die_welt/politik/article161803861/Zehntausende-Verfahren-wegen-illegaler-Einreise-landen-im-Papierkorb.html) (07.09.2018).

- EMN – Europäisches Migrationsnetzwerk** (2018a): Impact of visa liberalisation on countries of destination. Common Template of EMN Study 2018. Version: May 2018. Online:  
[https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports_en) (05.12.2018).
- EMN – Europäisches Migrationsnetzwerk** (2018b): Glossar zu Asyl und Migration. Version 5.0. Online:  
<http://www.bamf.de/DE/DasBAMF/EMN/Glossar/glossar.html> (09.08.2018).
- EMN/BAMF - Europäisches Migrationsnetzwerk/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2011): Politikbericht 2010 der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF.
- EMN/BAMF – Europäisches Migrationsnetzwerk/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2016): Migration, Integration, Asyl. Politische Entwicklungen in Deutschland 2015. Jährlicher Bericht der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF.
- EMN/BAMF – Europäisches Migrationsnetzwerk/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2017): Migration, Integration, Asyl. Politische Entwicklungen in Deutschland 2016. Jährlicher Bericht der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF.
- EMN/BAMF – Europäisches Migrationsnetzwerk/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2018): Migration, Integration, Asyl. Politische Entwicklungen in Deutschland 2017. Jährlicher Bericht der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF.
- ESI – European Stability Initiative** (2013): Saving visa-free travel. Visa, asylum and the EU roadmap policy, Berlin/Brüssel/Istanbul: ESI.
- Europäische Kommission** (2017a): Fact Sheet Visa Liberalisation Report: Questions and Answers. Online:  
[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-17-5364\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-5364_en.htm) (11.04.2018).
- Europäische Kommission** (2017b): Report from the Commission to the European Parliament and the Council. First Report under the Visa Suspension Mechanism. COM(2017) 815 final, Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission** (2017c): Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on a more effective Return Policy in the European Union - A Renewed Action Plan. COM(2017) 200 final, Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission** (2018a): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Eine glaubwürdige Erweiterungsperspektive für und ein verstärktes Engagement der EU gegenüber dem westlichen Balkan. COM(2018) 65 final, Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission** (2018b): Visa Policy. Online:  
[https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy_en) (03.08.2018).
- Europäische Kommission** (2018c): Visa Information System. Online:  
<https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system> (13.03.2018).
- Europäische Kommission** (2018d): Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Adapting the common visa policy to new challenges. COM(2018) 251 final, Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission** (2018e): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 767/2008, Regulation (EC) No 810/2009, Regulation (EU) 2017/2226, Regulation (EU) 2016/399, Regulation XX/2018 [Interoperability Regulation], and Decision 2004/512/EC and repealing Council Decision 2008/633/JHA. COM (2018) 302 final, Brüssel: Europäische Kommission.

- Europäische Kommission** (2018f): Security Union: Commission welcomes the European Parliament's adoption of the European Travel Information and Authorisation System (ETIAS) and a stronger eu-LISA Agency. Pressemitteilung vom 05.07.2018. Online: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-4367\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4367_en.htm) (03.08.2018).
- Europäische Kommission** (2018g): Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Update on the implementation of the remaining benchmarks of the visa liberalisation roadmap by Kosovo\*, as outlined in the fourth report on progress of 4 May 2016. COM (2018) 543 final, Brüssel: Europäische Kommission.
- Eurostat** (2014): Residence Permits. Compliance with definitions. Online: [http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/migr\\_res\\_esms.htm](http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/migr_res_esms.htm) (01.08.2018).
- Frontex - European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union** (2014): Western Balkans Annual Risk Analysis 2014, Warsaw: Frontex.
- Grote, Janne** (2015): Irreguläre Migration und freiwillige Rückkehr – Ansätze und Herausforderungen der Informationsvermittlung. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 65 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: BAMF.
- Grote, Janne** (2018): Die veränderte Fluchtmigration in den Jahren 2014 bis 2016: Reaktionen und Maßnahmen in Deutschland. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 79 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: BAMF.
- Hailbronner, Kay** (2017): Asyl- und Ausländerrecht. 4. Auflage, Stuttgart: Kohlhammer Verlag.
- Hoffmeyer-Zlotnik, Paula** (2017): Rückkehrpolitik in Deutschland im Kontext europarechtlicher Vorschriften. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 77 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: BAMF.
- IOM – Internationale Organisation für Migration** (2018): StarthilfePlus. Online: <https://www.returningfromgermany.de/de/programmes/starthilfe-plus> (02.08.2018).
- Leubecher, Marcel** (2013): EU-Sicherheitsbremse gegen Asylmissbrauch, in: Die Welt, 12.09.2013. Online: <https://www.welt.de/politik/article119971567/EU-Sicherheitsbremse-gegen-Asylmissbrauch.html> (02.08.2018).
- Mappes-Niediek, Norbert** (2015): Warum so viele Asylbewerber aus Balkanländern zu uns kommen, in: Der Westen, 02.08.2015. Online: <https://www.derwesten.de/politik/warum-so-viele-asylbewerber-aus-balkanlaendern-zu-uns-kommen-id10945633.html> (30.07.2018).
- MDR – Mitteldeutscher Rundfunk** (2018): Sachsen und Georgien wollen bei Abschiebungen enger zusammenarbeiten, 25.06.2018. Online: <https://www.mdr.de/sachsen/politik/sachsen-georgien-abschiebung-straftaeter-100.html> (03.08.2018).
- Mendelin, Ulrich** (2018): Asylanträge aus Georgien beschäftigen Politik, in: Schwäbische Zeitung, 02.05.2018. Online: [https://www.schwaebische.de/ueberregional/politik\\_artikel,-asylantr%C3%A4ge-aus-georgien-besch%C3%A4ftigen-politik-\\_arid,10862360.html](https://www.schwaebische.de/ueberregional/politik_artikel,-asylantr%C3%A4ge-aus-georgien-besch%C3%A4ftigen-politik-_arid,10862360.html) (02.08.2018).
- Parusel, Bernd/Schneider, Jan** (2012): Visumpolitik als Migrationskanal. Working Paper 40 der Forschungsgruppe des Bundesamtes, Nürnberg: BAMF.
- Rat der EU** (2016): Visas: Council confirms agreement on visa liberalisation for Georgia. Pressemitteilung vom 20.12.2016. Online: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/12/20/visa-liberalisation-georgia/> (11.04.2018).
- Schengenvisainfo** (2018): More than half Schengen LTV visas obtained by Kosovars in 2017. Online: <https://www.schengenvisainfo.com/more-than-half-schengen-ltv-visas-obtained-by-kosovars-in-2017/> (03.08.2018).

- Statistisches Bundesamt** (2018): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters. Fachserie 1 Reihe 2 2017. Online: <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/AuslaendBevoelkerung.html> (06.09.2018).
- Stoldt, Till-Reimer** (2018): Georgische Banden nutzen Visafreiheit aus, in: Die Welt, 18.02.2018. Online: <https://www.welt.de/regionales/nrw/article173662858/Georgische-Banden-nutzen-Visafreiheit-aus.html> (03.08.2018).
- Tangermann, Julian/Grote, Janne** (2017): Illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen in Deutschland. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 74 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: BAMF.
- Tangermann, Julian/Hoffmeyer-Zlotnik, Paula** (2018): Unbegleitete Minderjährige in Deutschland. Herausforderungen und Maßnahmen nach der Klärung des aufenthaltsrechtlichen Status. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 80 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: BAMF.
- Weinar, Agnieszka/Korneev, Oleg/Makaryan, Shushanik/Mananashvili, Sergo** (2012): Consequences of Schengen Visa Liberalisation for the Citizens of Ukraine and the Republic of Moldova. Research Report 2012/01, San Domenico Di Fiesole: MPC – Migration Policy Centre. Online: <http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/RR%202012%2001%20-%20visa%20final.pdf> (08.03.2018).
- Zentralrat Deutscher Sinti und Roma** (2017): Antiziganismus und kumulative Diskriminierung im Westlichen Balkan und die deutsche Politik. Positionspapier von Juni 2017. Online: <http://zentralrat.sintiundroma.de/antiziganismus-und-kumulative-diskriminierung-im-westlichen-balkan/> (09.08.2018).

# Abkürzungsverzeichnis

|                   |   |
|-------------------|---|
| AA                | Auswärtiges Amt   |
| Abs.              | Absatz  |
| Art.              | Artikel   |
| AsylG             | Asylgesetz  |
| AufenthG          | Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz) |
| AufenthV          | Aufenthaltsverordnung   |
| AVwV              | Allgemeine Verwaltungsvorschrift  |
| AZR               | Ausländerzentralregister  |
| BA                | Bundesagentur für Arbeit  |
| BAMF              | Bundesamt für Migration und Flüchtlinge   |
| BeschV            | Beschäftigungsverordnung  |
| BGBI.             | Bundesgesetzblatt   |
| BKA               | Bundeskriminalamt   |
| BMI               | Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat  |
| BMZ               | Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung  |
| BPOL              | Bundespolizei   |
| BPOLP             | Bundespolizeipräsidium  |
| BRD               | Bundesrepublik Deutschland  |
| Bspw.             | Beispielsweise  |
| BZV               | Bundeszollverwaltung  |
| Bzw.              | Beziehungsweise   |
| CDU/CSU           | Christlich Demokratische Union Deutschlands /Christlich-Soziale Union in Bayern   |
| DDR               | Deutsche Demokratische Republik   |
| EASO              | European Asylum Support Office (Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen)   |
| Ebd.              | Ebenda  |
| EG                | Europäische Gemeinschaft  |
| Einschl.          | Einschließlich  |
| EJR<br>Mazedonien | Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien   |
| EMN               | Europäisches Migrationsnetzwerk   |
| EES               | Entry Exit System   |
| ESI               | European Stability Initiative   |
| ESTA              | Electronic System for Travel Authorization  |
| et al.            | Et alii, et aliae oder et alia (und andere)   |
| ETIAS             | European Travel Information and Authorisation System  |

|                 |   |
|-----------------|---|
| EU              | Europäische Union   |
| EURODAC         | European Dactyloscopy   |
| f.              | die folgende (z. B. Seite eines Dokuments)  |
| ff.             | die folgenden (z. B. Seiten eines Dokuments)  |
| FKS             | Finanzkontrolle Schwarzarbeit   |
| Frontex         | Europäische Grenz- und Küstenwache  |
| GARP            | Government Assisted Repatriation Programme  |
| GB              | Geringfügig Beschäftigte  |
| GFK             | Genfer Flüchtlingskonvention - Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 |
| GG              | Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland  |
| GIZ             | Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit  |
| GZD             | Generalzolldirektion  |
| ggf.            | gegebenenfalls  |
| Insb.           | Insbesondere  |
| IOM             | International Organization for Migration  |
| ITC             | Intra-Corporate Transfer  |
| i. S. d.        | im Sinne des  |
| i. V. m.        | in Verbindung mit   |
| KOM             | Europäische Kommission  |
| lit             | littera (Buchstabe)   |
| MDR             | Mitteldeutscher Rundfunk  |
| Nr.             | Nummer  |
| o. J.           | ohne Jahresangabe   |
| PES             | Polizeiliche Eingangsstatistik  |
| PKS             | Polizeiliche Kriminalstatistik  |
| VRG             | Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit  |
| REAG            | Reintegration and Emigration Programme for Asylum Seekers in Germany                              |
| RL              | Richtlinie  |
| S.              | Seite   |
| s.              | siehe   |
| Schwarz<br>ArbG | Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung                               |
| SDÜ             | Schengener Durchführungsübereinkommen   |
| SGK             | Schengener Grenzkodex   |
| s. o.           | siehe oben  |
| sog.            | sogenannte  |
| s. u.           | siehe unten   |
| u. a.           | unter anderem   |
| u. U.           | unter Umständen   |



|       |                             |
|-------|-----------------------------|
| Vgl.  | vergleiche                  |
| VIS   | Visa Informationssystem     |
| VO    | Verordnung                  |
| VwGO  | Verwaltungsgerichtsordnung  |
| WSP   | Wasserschutzpolizei Hamburg |
| z. B. | zum Beispiel                |
| z. T. | zum Teil                    |

# Tabellenverzeichnis

|             |   |    |
|-------------|---|----|
| Tabelle 1:  | Zuzüge über die Grenzen Deutschlands nach Staatsangehörigkeiten, Westbalkanstaaten, Georgien, Republik Moldau und Ukraine ( 2007 bis 2017)            | 21 |
| Tabelle 2:  | Erteilte Schengen-Visa nach Auslandsvertretungen (2007 bis 2017)  | 24 |
| Tabelle 3:  | Erstmalig in Deutschland erteilte Aufenthaltstitel nach Staatsangehörigkeit, Westbalkanstaaten, Republik Moldau, Georgien und Ukraine (2008 bis 2017) | 25 |
| Tabelle 4:  | Asylerst- und Asylfolgeanträge, Westbalkanstaaten, Georgien, Republik Moldau und Ukraine (2007 bis 2018)  | 29 |
| Tabelle 5:  | Anzahl Entscheidungen und Gesamtschutzquoten, Westbalkanstaaten, Georgien, Moldau und Ukraine (2007 bis 2017)   | 31 |
| Tabelle 6:  | Aufgefundene Drittstaatenangehörige mit irregulärem Aufenthalt, Westbalkanstaaten, Georgien, Republik Moldau, Ukraine (2008 bis 2017)                 | 36 |
| Tabelle 7:  | Polizeilich festgestellte Schleuserinnen und Schleuser (Anfangsverdacht), Westbalkanstaaten, Georgien, Republik Moldau, Ukraine (2007 bis 2017)       | 40 |
| Tabelle 8:  | Geförderte REAG/GARP-Ausreisen, Westbalkanstaaten, Georgien, Republik Moldau, Ukraine (2007 bis 2017)   | 41 |
| Tabelle 9:  | Abschiebungen, Westbalkanstaaten, Georgien, Republik Moldau, Ukraine (2007 bis 2017)  | 42 |
| Tabelle 10: | Ermittlungsverfahren der Generalzolldirektion nach Staatsangehörigkeit der tatverdächtigen Personen   | 46 |
| Tabelle 11: | Tatverdächtige nach Staatsangehörigkeit – Straftaten insgesamt ohne ausländerrechtliche Verstöße  | 47 |
| Tabelle 12: | Tatverdächtige nach ausgewählten Deliktsarten und Staatsangehörigkeit   | 48 |
| Tabelle 13: | Tatverdächtige Personen, Erschleichen eines Visums, Westbalkanstaaten, Georgien, Republik Moldau und Ukraine (PKS, 2007 bis 2017)                     | 49 |
| Tabelle 14: | Zustimmungen der BA und Visaerteilungen im Rahmen der Westbalkanregelung  | 55 |

# Abbildungsverzeichnis

|               |   |    |
|---------------|---|----|
| Abbildung 1:  | Zuzüge über die Grenzen Deutschlands nach Staatsangehörigkeiten, Westbalkanstaaten, Georgien, Republik Moldau und Ukraine (2007 bis 2017) | 22 |
| Abbildung 2:  | Erteilte Schengen-Visa nach Auslandsvertretungen (2007 bis 2017)  | 23 |
| Abbildung 3:  | Erstmalig in Deutschland erteilte Aufenthaltstitel nach Staatsangehörigkeit (2008 bis 2017)   | 26 |
| Abbildung 4:  | Erstmalig erteilte Aufenthaltstitel nach Zweck, Westbalkanstaaten (2012 und 2017)   | 27 |
| Abbildung 5:  | Erstmalig erteilte Aufenthaltstitel nach Zweck, Georgien, Republik Moldau, Ukraine (2012 und 2017)  | 27 |
| Abbildung 6:  | Asylerst- und Asylfolgeanträge, Westbalkanstaaten (2007 bis 2017)   | 30 |
| Abbildung 7:  | Asylerst- und Asylfolgeanträge, Georgien, Republik Moldau, Ukraine (2007 bis 2017)  | 32 |
| Abbildung 8:  | Zurückweisungen an den deutschen EU-Außengrenzen (Luftgrenzen), Westbalkanstaaten (2008 bis 2017)   | 33 |
| Abbildung 9:  | Zurückweisungen an den deutschen EU-Außengrenzen (Luftgrenzen), Georgien, Republik Moldau, Ukraine (2008 bis 2017)                        | 34 |
| Abbildung 10: | Tatverdächtige, unerlaubte Einreise, Westbalkanstaaten (2007 bis 2017)  | 35 |
| Abbildung 11: | Tatverdächtige, unerlaubte Einreise, Georgien, Republik Moldau, Ukraine (2007 bis 2017)   | 35 |
| Abbildung 12: | Aufgefundene Drittstaatenangehörige mit irregulärem Aufenthalt, Westbalkanstaaten (2008 bis 2017)   | 37 |
| Abbildung 13: | Aufgefundene Drittstaatenangehörige mit irregulärem Aufenthalt - Georgien, Republik Moldau, Ukraine (2008 bis 2017)                       | 37 |
| Abbildung 14: | Anteil der ‚Overstayer‘ an Personen mit Anfangsverdacht, unerlaubter Aufenthalt (2017)  | 38 |
| Abbildung 15: | Zahl der geschleusten Personen (Anfangsverdacht), Westbalkanstaaten (2007 bis 2017)   | 39 |
| Abbildung 16: | Zahl der geschleusten Personen (Anfangsverdacht), Georgien, Republik Moldau, Ukraine (2007 bis 2017)                                      | 39 |
| Abbildung 17: | Anteil der Staatsangehörigkeiten aus visumbefreiten Staaten an allen geschleusten Personen (Anfangsverdacht, 2007 bis 2017)               | 40 |
| Abbildung 18: | Ausreisen mit REAG/GARP, Westbalkanstaaten, Georgien, Republik Moldau und Ukraine (2007 bis 2017)   | 42 |
| Abbildung 19: | Ausreiseaufforderungen, REAG/GARP-Ausreisen und Abschiebungen, Westbalkanstaaten ohne Kosovo (2008 bis 2017)                              | 43 |

# Publikationen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl (Auswahl)

## Working Paper

- |              |   |              |   |
|--------------|---|--------------|---|
| <b>WP 82</b> | Arbeitsmarktintegration von Drittstaatsangehörigen in Deutschland. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN).<br>Verfasst von: Julian Tangermann und Janne Grote (2018)  | <b>WP 76</b> | Identitätssicherung und -feststellung im Migrationsprozess. Herausforderungen und Praktiken im deutschen Kontext. Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)<br>Verfasst von: Julian Tangermann (2017) |
| <b>WP 81</b> | Türkeistämmige Personen in Deutschland. Erkenntnisse aus der Repräsentativuntersuchung „Ausgewählte Migrantengruppen in Deutschland 2015“ (RAM).<br>Verfasst von: Susanne Schührer (2018)   | <b>WP 75</b> | Altenpflege für Muslime. Informationsverhalten und Akzeptanz von Pflegearrangements. – Im Auftrag der Deutschen Islam Konferenz.<br>Verfasst von: Marieke Volkert und Rebekka Risch (2017)  |
| <b>WP 80</b> | Unbegleitete Minderjährige in Deutschland. Herausforderungen und Maßnahmen nach der Klärung des aufenthaltsrechtlichen Status. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)<br>Verfasst von: Julian Tangermann und Paula Hoffmeyer-Zlotnik (2018) | <b>WP 74</b> | Illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen in Deutschland. Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)<br>Verfasst von: Julian Tangermann und Janne Grote (2017)                                 |
| <b>WP 79</b> | Die veränderte Fluchtmigration in den Jahren 2014 bis 2016: Reaktionen und Maßnahmen in Deutschland. Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)<br>Verfasst von: Janne Grote (2018)  | <b>WP 73</b> | Familiennachzug von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)<br>Verfasst von: Janne Grote (2017)   |
| <b>WP 78</b> | Vorschulische Kinderbetreuung aus Sicht muslimischer Familien. Eine Untersuchung über die Inanspruchnahme und Bedürfnisse in Hinblick auf die AusstattungIm Auftrag der Deutschen Islam Konferenz<br>Verfasst von: Anja Stichs und Steffen Rothermund (2017)                                    | <b>WP 72</b> | Schnell und erfolgreich Deutsch lernen - wie geht das? Erkenntnisse zu den Determinanten des Zweitspracherwerbs unter besonderer Berücksichtigung von Geflüchteten<br>Verfasst von: Jana A. Scheible und Nina Rother (2017)                                 |
| <b>WP 77</b> | Rückkehrpolitik in Deutschland im Kontext europarechtlicher Vorschriften. Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)<br>Verfasst von: Paula Hoffmeyer-Zlotnik (2017)   | <b>WP 71</b> | Wie viele Muslime leben in Deutschland? Eine Hochrechnung über die Anzahl der Muslime in Deutschland zum Stand 31. Dezember 2015 –<br>Verfasst von: Anja Stichs (2016)  |
|              |   | <b>WP 70</b> | Resettlement: Aufnahme- und Integrationserfahrungen von besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen. Qualitative Studie<br>Verfasst von: Tatjana Baraulina, Maria Bitterwolf (2016)  |

**WP 69** Umgang mit abgelehnten Asylbewerbern in Deutschland. Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) (2016)

**WP 68** Resettlement und humanitäre Aufnahme in Deutschland. Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)  
Verfasst von: Janne Grote, Maria Bitterwolf und Tatjana Baraulina (2016)

**WP 67** Wechsel zwischen Aufenthaltstiteln und Aufenthaltswegen in Deutschland  
Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)  
Verfasst von: Janne Grote und Michael Vollmer (2016)

**WP 66** Unterstützungsmaßnahmen für Schutzberechtigte. Die Förderung der Integration in den Arbeitsmarkt.  
Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) (2016)

## Forschungsberichte

**FB 32** Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern im Familiennachzug. Ergebnisse der BAMF-Familiennachzugsstudie 2016. Verfasst von: Marie Wälde und Katalin Evers (2018)

**FB 31** Evaluation der Beratungsstelle „Radikalisierung“. Abschlussbericht.  
Verfasst von: Milena Uhlmann (2017)

**FB 30** IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten 2016: Studiendesign, Feldergebnisse sowie Analysen zu schulischer wie beruflicher Qualifikation, Sprachkenntnissen sowie kognitiven Potenzialen  
Herausgegeben von: Herbert Brücker (IAB), Nina Rother (BAMF) und Jürgen Schupp (SOEP) (2017)

**FB 29** IAB-BAMF-SOEP Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse  
Herausgegeben von: Herbert Brücker (IAB), Nina Rother (BAMF) und Jürgen Schupp (SOEP) (2016)

**FB 28** Asyl - und dann? Die Lebenssituation von Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen in Deutschland –  
Verfasst von: Susanne Worbs, Eva Bund und Axel Böhm (2016)

**FB 27** Die Blaue Karte EU in Deutschland. Kontext und Ergebnisse der BAMF-Befragung.  
Verfasst von: Elisa Hanganu und Barbara Heß (2016)

## Kurzanalysen

**05/2018** Geflüchtete Menschen in Deutschland: Hilfebedarfe und Nutzung von Beratungsangeboten.  
Verfasst von: Jana A. Scheible und Axel Böhm (2018)

**04/2018** Resettlement in Deutschland – was leistet das Aufnahmeprogramm für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge?  
Verfasst von: Tatjana Baraulina und Maria Bitterwolf (2018)

**3/2018** Volljährige Asylantragsteller in Deutschland im Jahr 2017: Sozialstruktur, Schulbesuch und Berufstätigkeit im Herkunftsland  
Verfasst von: Hans-Jürgen Schmidt (2018)

**02/2018** Die Wohnsituation Geflüchteter  
Verfasst von: Andreea Baier und Manuel Siegert (2018)

**01/2018** Alphabetisierung und Deutscherwerb von Geflüchteten: Deutschkenntnisse und Förderbedarfe von Erst- und Zweitschriftlernenden in Integrationskursen  
Verfasst von: Jana A. Scheible (2018)

**03/2017** Volljährige Asylantragsteller in Deutschland im ersten Halbjahr 2017: Sozialstruktur, Schulbesuch und ausgeübte Berufstätigkeiten  
Verfasst von: Matthias Neske (2017)

**02/2017** Volljährige Asylantragsteller in Deutschland im Jahr 2016: Sozialstruktur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit  
Verfasst von: Matthias Neske (2017)

- 01/2017** Geflüchtete Frauen in Deutschland: Sprache, Bildung und Arbeitsmarkt  
Verfasst von: Susanne Worbs und Tatjana Baraulina (2017)
- 06/2016** Repräsentativuntersuchung „Ausgewählte Migrantengruppen in Deutschland“. Aspekte der Integration von zugewanderten rumänischen und polnischen Staatsangehörigen in Deutschland  
Verfasst von: Christian Babka von Gostomski (2016)
- 05/2016** IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten. Flucht, Ankunft in Deutschland und erste Schritte der Integration  
Verfasst von: Herbert Brücker, Nina Rother, Jürgen Schupp, Christian Babka von Gostomski, Axel Böhm, Tanja Fendel, Martin Friedrich, Marco Giesselmann, Elke Holst, Yuliya Kosyakova, Martin Kroh, Elisabeth Liebau, David Richter, Agnese Romiti, Diana Schacht, Jana A. Scheible, Paul Schmelzer, Manuel Siegert, Steffen Sirries, Parvati Trübswetter und Ehsan Vallizadeh (2016)
- 04/2016** Asylerstantragsteller in Deutschland im ersten Halbjahr 2016: Sozialstruktur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit  
Verfasst von: Matthias Neske und Anna-Katharina Rich (2016)
- 03 /2016** Asylerstantragsteller in Deutschland im Jahr 2015: Sozialstruktur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit  
Verfasst von: Anna-Katharina Rich (2016)
- 02 /2016** Wanderungsziel Europa?  
Migrationsentscheidungen afrikanischer Resettlement-Flüchtlinge  
Verfasst von: Maria Bitterwolf, Tatjana Baraulina, Inara Stürckow und Judith Daniel (2016)
- 01 /2016** Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge in Deutschland: Qualifikationsstruktur, Arbeitsmarkteteiligung und Zukunftsorientierungen  
Verfasst von: Susanne Worbs und Eva Bund (2016)

## Jährlich erstellte Berichte (aktuellster Bericht)

- MB** Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung Bericht 2015 (2016)
- JB** Migrations- und Integrationsforschung – Jahresbericht 2017 des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2018)
- PB** Migration, Integration, Asyl – Politische Entwicklungen in Deutschland 2017. Jährlicher Bericht der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) (2018)

Stand: Januar 2019

Eine vollständige Liste aller erschienenen Publikationen des BAMF-Forschungszentrums finden Sie unter:  
<http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Forschung/forschungspublikationen-gesamtliste.html?nn=1363630>

# Impressum

---

**Herausgeber:**

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge  
Nationale EMN-Kontaktstelle und Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl  
90343 Nürnberg

**Bestellmöglichkeit:**

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge  
Frankenstraße 210  
90461 Nürnberg  
www.emn-deutschland.de  
E-Mail: info@bamf.bund.de

**Verfasst von:**

Paula Hoffmeyer-Zlotnik | Referat FI - Internationale Migration und Migrationssteuerung

**Redaktionelle Mitarbeit:**

Julian Tangermann  
Janne Grote | Referat FI - Internationale Migration und Migrationssteuerung  
Nina Hänjes

**Stand:**

November 2018

**Layout:**

Jana Burmeister | Referat FZ1 - Wissenschaftsmanagement, Geschäftsstelle Wissenschaftlicher Beirat

**Bildnachweis:**

Titel: iStock

**Zitat:**

Hoffmeyer-Zlotnik, Paula (2019): Entwicklungen in Deutschland im Kontext von Visaliberalisierung. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 83 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

**ISSN:**

1865-4770 Printversion

**ISSN:**

1865-4967 Internetversion

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

**Besuchen Sie uns auf**

 [www.facebook.com/bamf.socialmedia](https://www.facebook.com/bamf.socialmedia)  
 @BAMF\_Dialog

**Other language**

[www.bamf.de/publikationen](http://www.bamf.de/publikationen)



