

## Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland: Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)

Schneider, Jan

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schneider, J. (2012). *Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland: Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)*. (2., überarb. und aktual. Aufl.) (Working Paper / Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ), 25). 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-67750-6>

### 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.

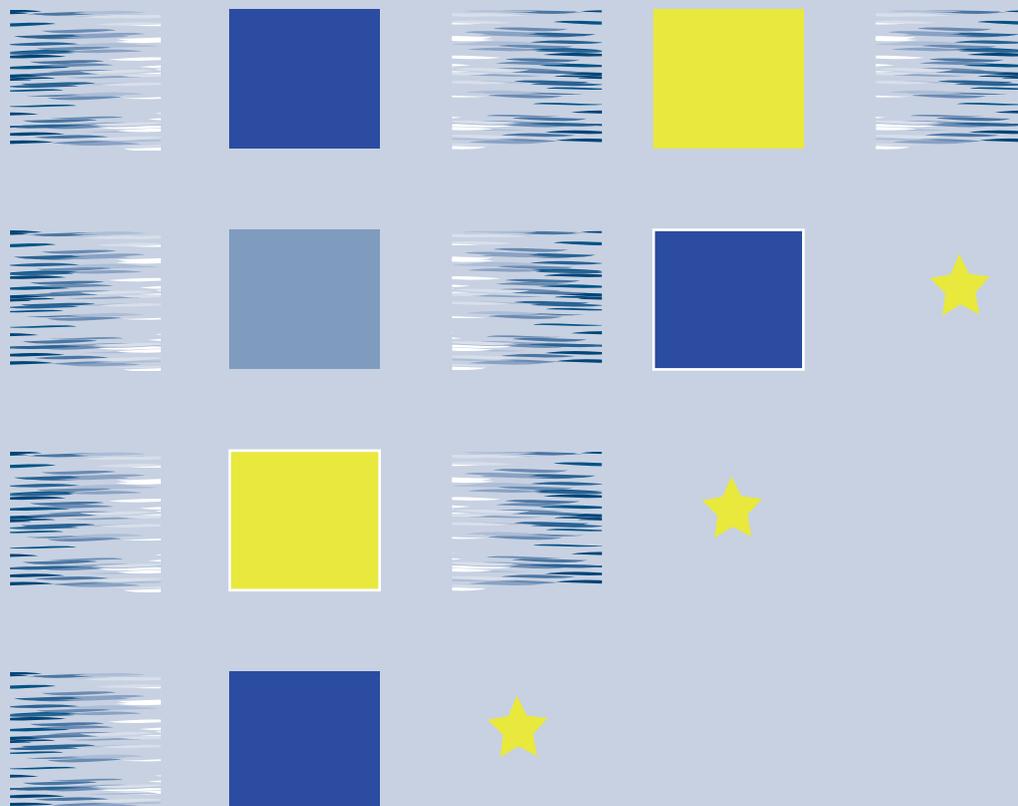


# Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland

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

Working Paper 25

Jan Schneider





# Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland

Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle  
für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)  
(2. überarbeitete und aktualisierte Auflage)

Jan Schneider

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2012

# Zusammenfassung

Fragen der organisatorischen Verfasstheit bestimmter Politikfelder in den Nationalstaaten kommt im Zuge der Bemühungen um europaweite Harmonisierung besondere Aufmerksamkeit zu. Die vorliegende Organisations- bzw. Institutionenstudie wurde im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN) erarbeitet und bildet in zweiter Auflage den deutschen Beitrag zur EMN-Studie „Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union“. Ihr Schwerpunkt liegt auf der überblicksartigen Darstellung und Analyse des institutionellen Kontexts, der Rechtsgrundlagen sowie der Zuständigkeiten von Ministerien, Behörden und sonstiger Organisationen hinsichtlich der Zuwanderung von Asylbewerbern und Drittstaatsangehörigen. Für Deutschland handelt es sich bei der ersten Auflage um die erste systematische Übersicht mit dieser thematischen Breite. Berücksichtigt werden darin auch die Bereiche Migrationsforschung, Politikberatung, öffentliche Informationsangebote sowie Nicht-Regierungsorganisationen. Zur Darstellung gehört ferner ein knapper historischer Rückblick auf die Zuwanderung und die Herausbildung von Institutionen, der das Verständnis organisatorischer und administrativer Zuständigkeiten erleichtert.

Die gegenwärtige deutsche Migrationspolitik findet sich eingebettet in ein vielfältiges und z.T. verflochtenes Institutionengefüge, das im Zuge verschiedener (Rechts-)Änderungen in den letzten Jahren einem deutlichen Wandel unterworfen war. Die organisatorischen und administrativen Abläufe, die sich aus den verschiedenen Rechtsgrundlagen des Aufenthaltsrechts ergeben bzw. die durch die Migrationspolitik bestimmt werden, sind mitunter sehr komplex. Dazu tragen Faktoren wie die föderal-subsiidiären Strukturen der Bundesrepublik, aber auch die Vielzahl an Vorschriften bei. Im vierten Abschnitt – dem Hauptteil der Studie – werden diese Rechtsgrundlagen und Verfahrensabläufe, aufgeschlüsselt nach den Bereichen Einreise, Aufnahme bzw. Statuserwerb, Aufenthalt bzw. Statusveränderung, Zugang zum Arbeitsmarkt sowie Aufenthaltsbeendigung, detailliert beschrieben.

## **Politischer, legislativer und institutioneller Rahmen**

Sowohl das Asyl- und Flüchtlingsrecht als auch das Zuwanderungs- und Aufenthaltsrecht sind in Deutschland im Rahmen der ausschließlichen bzw. der konkurrierenden Gesetzgebung bundesgesetzlich geregelt. Als wichtigste Neuerung innerhalb des letzten Jahrzehnts gilt die Ablösung des Ausländergesetzes von 1990 durch das Zuwanderungsgesetz von 2004/2005. Das darin enthaltene Aufenthaltsgesetz ist die wichtigste Rechtsgrundlage für Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen. Asylverfahren bzw. die Flüchtlingsanerkennung erfolgen nach den grundgesetzlichen Vorgaben und dem Asylverfahrensgesetz. Unterhalb der gesetzlichen Ebene schließen sich eine Reihe von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften auf Bundes- und Länderebene an. Da der Verwaltungsvollzug den Ländern obliegt, wird besonderer Wert auf entsprechende Abstimmungsprozesse gelegt, die u.a. in der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder erfolgen.

Bei der Politikformulierung obliegt dem Bundesministerium des Innern (BMI) eine herausragende Funktion. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und die Bundespolizei (BPol) als nachgeordnete Behörden des BMI sind für die Mehrzahl der bundesweiten operativen Aufgaben zuständig; die wichtigsten Akteure im Bereich der Verwaltung und Verfahrensteuerung sind daneben die Ausländerbehörden der Länder (bezüglich des Aufenthalts), die Bundesagentur für Arbeit (bezüglich des Zugangs zum Arbeitsmarkt) und die Auslandsvertretungen (bei der Visumvergabe).

Das Spektrum der sonstigen, in der Asyl- und Zuwanderungspolitik engagierten Akteure hat sich stetig verbreitert. Neben zahlreichen Nicht-Regierungsorganisationen wird insbesondere den Bereichen der Migrationsforschung sowie der Politikberatung in den letzten Jahren ein erhöhtes Maß an Aufmerksamkeit zuteil.

### **Organisation und Verwaltung der Asyl- und Zuwanderungspolitik**

Je nach Zweck der Einreise bzw. des Aufenthaltes sind auf der Grundlage des Aufenthaltsgesetzes ganz unterschiedliche Behörden zuständig. In den letzten Jahren wurden vor allem im Bereich der Einreise verschiedene Maßnahmen ergriffen, um die Sicherheit zu verbessern bzw. die illegale Einreise zu verhindern. Dazu arbeiten insbesondere die deutschen Auslandsvertretungen, die Grenz- und Sicherheitsbehörden, die Ausländerbehörden sowie das BAMF eng zusammen. Auch Abschiebungen wurden durch einige neue Tatbestände erleichtert, z.B. steht nun auch bei bestimmten Handlungen mit besonders integrationsfeindlichem Charakter u.U. eine Ausweisung im Ermessen der Behörden.

Nach der Einreise sind grundsätzlich die Ausländerbehörden in den Ländern für sämtliche aufenthalts- und passrechtlichen Maßnahmen und Entscheidungen zuständig. Meldet sich hingegen ein Asylsuchender bei der Grenzbehörde und ist zur Einreise berechtigt, wird er an die nächstgelegene Erstaufnahmeeinrichtung weitergeleitet; in der Folge ist das BAMF für die Bearbeitung des Asylantrags zuständig.

Ebenso wie im Bereich der Asylummigration – wo die Bundesrepublik in den letzten Jahren wichtige europäische Rechtsakte wie die Verordnung Dublin II oder die sog. Qualifikations- und Verfahrensrichtlinien implementiert hat – gehen auch bei der sonstigen Zuwanderung einige Veränderungen in der organisatorischen Zuständigkeit auf die Umsetzung von EU-Recht zurück. So wurden im Rahmen des „Richtlinienumsetzungsgesetzes“ von 2007 insgesamt elf europäische Richtlinien implementiert, darunter auch die sog. Forscherrichtlinie, die zur Schaffung eines besonderen Verfahrens zur Anerkennung von Forschungseinrichtungen beim BAMF geführt hat.

Die deutlichsten organisatorischen Veränderungen haben sich jedoch bei der Verwaltung der Arbeitsmigration ergeben. Durch die Einführung des „One-Stop-Government“ wurde das doppelte Genehmigungsverfahren für Aufenthalt (durch die Ausländerbehörde) und Arbeitsaufnahme (durch die Bundesagentur für Arbeit) durch einen konzentrierten Verwaltungsakt ersetzt. Nun ist die örtliche Ausländerbehörde die erste und einzige Anlaufstelle für Entscheidungen zum Aufenthalt und zur Beschäftigungsaufnahme. Nur

wenn es sich um eine zustimmungspflichtige Tätigkeit handelt, wird die Bundesagentur für Arbeit in einem internen Verfahren eingeschaltet, die dann rechtlich festgelegte Zustimmungsvoraussetzungen prüft.

### **Verbindungen zu anderen Politikfeldern**

Asyl und Zuwanderung gelten zu Recht als Querschnittsthemen, denn sie sind in unterschiedlicher Art und Weise mit zahlreichen anderen Politikfeldern verbunden. Die deutlichsten Überschneidungen ergeben sich zur Integrationspolitik; essenzielle Aspekte der Integration wie die Sprach- bzw. Integrationskurse sind unmittelbar im Aufenthaltsgesetz geregelt. Neben der Integrations-, der Arbeitsmarkt- und der Gesundheitspolitik zeichnen sich jedoch auch immer stärkere inhaltliche Schnittmengen mit der Entwicklungspolitik ab, so zum Beispiel bei der Frage der Rückkehrförderung. Aber auch Bereiche wie die Sicherheitspolitik und die Antidiskriminierungspolitik müssen in diesem Zusammenhang beachtet werden. Auf eine breite Verankerung des Politikfeldes bzw. Bezugspunkte zu anderen Fachpolitiken lässt ferner die parlamentarische Arbeit des Bundestages schließen: Wichtige Gesetzesentwürfe im Asyl- und Zuwanderungsrecht werden in der Regel vom Innenausschuss federführend beraten und meist von den Ausschüssen für Recht, Arbeit und Soziales, Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung, Auswärtiges, Familie, Frauen, Senioren und Jugend sowie Menschenrechte und humanitäre Hilfe mitberatend diskutiert.

### **Erfahrungen mit der Entwicklung der Asyl- und Migrationspolitik**

Die deutsche Asyl- und Migrationspolitik bleibt – auch (und insbesondere) im Zusammenhang mit der Harmonisierung des Rechts in der Europäischen Union – ein Politikfeld mit hohem Regelungsbedarf und komplexen organisatorischen Zuständigkeiten. Besonders seit der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes 2004 ist es zu einer Reihe von Neuerungen gekommen, die veränderte organisatorische Abläufe implizieren. Auf der Grundlage von Evaluierungen wurden bestimmte Verfahrenszuständigkeiten und Rechtsgrundlagen bereits angepasst. Einige Neuerungen (z.B. die Einführung einer Visa-Warndatei, der Ausbau des Konsultationsverfahrens bei der Prüfung der Voraussetzungen für die Visaerteilung aus Gründen der Sicherheit oder die Umsetzung des Gesetzes

zur Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse) können zusätzlichen Verwaltungsaufwand oder Abstimmungsbedarf bedeuten und wurden noch nicht umfassend bewertet. Schritte wie die Einführung einer Härtefallregelung im Flüchtlingsrecht, die Altfallregelung für langjährig Geduldete oder die Konzentration des Genehmigungsverfahrens für Aufenthalt und Beschäftigung bei den Ausländerbehörden sind Entwicklungen, die seitens der Bundesregierung allgemein positiv bewertet worden sind. Besonders bei der arbeitsmarktorientierten Steuerung der Zuwanderung sind in rechtlicher Hinsicht seit Kurzem zahlreiche Erleichterungen im Hinblick auf Zuwanderungsmöglichkeiten zu verzeichnen, die auf die Herausbildung eines flexibleren Systems mit weniger komplizierten Verwaltungsabläufen zur Steigerung der Attraktivität Deutschlands für Hochqualifizierte und Studenten aus Drittstaaten hindeuten.

# Inhaltsübersicht

	Zusammenfassung	4
<b>1</b>	Einleitung	10
<b>2</b>	Politischer, legislativer und institutioneller Rahmen der Asyl- und Zuwanderungspolitik	12
<b>3</b>	Entwicklung der Asyl- und Migrationssysteme	27
<b>4</b>	Organisation und Verwaltung der Asyl- und Zuwanderungspolitik	33
<b>5</b>	Schlussbemerkungen	74
	Anhang	76
	Abkürzungsverzeichnis	90

# Inhaltsverzeichnis

	<b>Zusammenfassung</b>	4
<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	10
	<b>2</b>	
	<b>Politischer, legislativer und institutioneller Rahmen der Asyl- und Zuwanderungspolitik</b>	12
	<b>2.1 Politisches System und institutioneller Kontext</b>	12
	2.1.1 Strukturen des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland	12
	2.1.2 Hauptakteure im Bereich der Verwaltung von Zuwanderung und Asyl	14
	2.1.2.1 Exekutive	14
	2.1.2.2 Operativer Bereich	15
	2.1.3 Sonstige Akteure und Interessengruppen	18
	2.1.3.1 Flucht und Asyl	18
	2.1.3.2 Zuwanderung	18
	2.1.4 Migrationsforschung	19
	2.1.5 Politikberatung und Konsultationsprozesse	20
	2.1.6 Migrationsdienste, Integrationsprojekte sowie Informations- und Beratungsangebote	21
	<b>2.2 Rechtliche Grundlagen der Asyl- und Zuwanderungspolitik</b>	23
	2.2.1 Asyl- und Flüchtlingsrecht	23
	2.2.2 Zuwanderungs- und Aufenthaltsrecht	24
	2.2.3 Rechtsänderungen und Verordnungen	24
<b>3</b>	<b>Entwicklung der Asyl- und Migrationssysteme</b>	27
	3.1 Überblick zu den Migrationsbewegungen seit 1945	27
	3.2 Herausbildung von Institutionen	29
	3.3 Statistischer Überblick zu den verschiedenen Migrantengruppen	30

<b>4</b>	<b>Organisation und Verwaltung der Asyl- und Zuwanderungspolitik</b>	33
	<b>4.1 Administrative Verfahren und rechtliche Grundlagen</b>	33
	4.1.1 Einreise	33
	4.1.1.1 Flucht und Asyl	33
	4.1.1.2 Zuwanderung	34
	4.1.2 Aufnahmeverfahren und Erwerb eines Aufenthaltstitels	37
	4.1.2.1 Flucht und Asyl	37
	4.1.2.2 Zuwanderung	40
	4.1.3 Legalen Aufenthalt und Statusveränderungen	45
	4.1.3.1 Flucht und Asyl	45
	4.1.3.2 Zuwanderung	47
	4.1.4 Integration	48
	4.1.5 Erwerb der Staatsangehörigkeit	49
	4.1.6 Zugang zum Arbeitsmarkt	50
	4.1.6.1 Flucht und Asyl	52
	4.1.6.2 Zuwanderung	53
	4.1.7 Beendigung des Aufenthaltes und Rückkehrmaßnahmen	56
	4.1.7.1 Rechtsgrundlagen der Aufenthaltsbeendigung	57
	4.1.7.2 Rückkehrunterstützung, Rückführungspolitik und Umfang der Rückkehr	59
	<b>4.2 Verbindungen zu anderen Politikfeldern</b>	63
	4.2.1 Arbeitsmarktpolitik	64
	4.2.2 Entwicklungspolitik	65
	4.2.3 Sicherheitspolitik	68
	4.2.4 Gesundheitspolitik	70
	4.2.5 Antidiskriminierungspolitik	72
<b>5</b>	<b>Schlussbemerkungen</b>	74
<b>6</b>	<b>Anhang</b>	76
	6.1 Literaturverzeichnis	76
	6.2 Nicht abschließende Auswahl von Internetseiten zum Gegenstand der Studie	83
	6.3 Institutionenschema zur Zuwanderungs- und Asylpolitik	88
	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	90
	<b>Publikationen der Forschungsgruppe</b>	92

# 1 Einleitung

Neben Integration sind Zuwanderung und Asyl in Deutschland seit vielen Jahren wichtige und kontrovers diskutierte innenpolitische Themen. Die organisatorischen und administrativen Abläufe, die sich aus den verschiedenen Rechtsgrundlagen des Ausländerrechts ergeben bzw. die durch die Migrationspolitik bestimmt werden, sind mitunter sehr komplex. Dazu tragen Faktoren wie die föderal-subsiidiären Strukturen der Bundesrepublik, aber auch die Vielzahl der Vorschriften und institutionellen Zuständigkeiten bei. Diese komplexe Organisationsstruktur, die zudem einem stetigen Wandel unterworfen ist, findet sich darüber hinaus eingebunden in ein europäisches Rechtssystem, das sich in den Bereichen Asyl und Migration seit einigen Jahren verstärkt herausbildet und zum Ziel hat, diese Politikfelder Schritt für Schritt zu harmonisieren. So hatte sich die Europäische Union zum Ziel gesetzt, bis zum Jahresende 2012 ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem zu etablieren.

## **Gegenstand und Ziel der Studie**

Das Wissen um die teils sehr unterschiedlichen institutionellen und administrativen Zuständigkeiten in den europäischen Staaten, ein Überblick über die relevanten Rechtsgrundlagen sowie Informationen über die „Einbettung“ des Politikfeldes im nationalen Kontext können dabei helfen, den Prozess der Politikgestaltung auf europäischer Ebene effizienter zu machen. Wie ist also die deutsche Migrationspolitik organisiert? Welche Rechtsgrundlagen bestehen und welche Institutionen sind im exekutiven und operativen Bereich mit der Verwaltung befasst? Wo befinden sich die Schnittmengen der Asyl- und Zuwanderungspolitik mit anderen Politikbereichen und welche Ministerien bzw. Organisationen sind dafür zuständig? Welche sind die relevanten Interessenvertreter, Nicht-Regierungsorganisationen und akademischen Einrichtungen, die sich in diesem Politikfeld engagieren? Wie sind die Erfahrungen mit jüngsten Rechtsänderungen und welcher Bedarf zur Weiterentwicklung des Rechts bzw. der Organisations- und Verwaltungsroutinen besteht?

Diese Studie soll in kompakter Form Antworten auf diese Fragen geben und einen groben Überblick zur Organisation des Asyl- und Migrationswesens in der Bundesrepublik verschaffen. Der Bericht entstand als Länderstudie des deutschen nationalen Kontaktpunktes im Rahmen der europaweit angelegten Studie des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN) „Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union“. Er dient damit der Information der Europäischen Kommission sowie der anderen Nationalen Kontaktstellen des EMN. Darüber hinaus richtet er sich – einführend bzw. als aktueller Überblick – auch an Vertreter aus Politik und Verwaltung auf nationaler und europäischer Ebene sowie an Medien und die interessierte Öffentlichkeit. Die erste Auflage der Studie erschien 2009. Für die nun vorliegende zweite Auflage wurden zahlreiche Aktualisierungen vorgenommen, hauptsächlich um die Studie an die veränderte Rechtslage in verschiedenen Bereichen anzupassen.<sup>1</sup>

## **Methodisches Vorgehen und verwendete Quellen**

Die vorliegende Studie wurde auf der Grundlage unterschiedlicher Quellen verfasst. Neben den aktuellen Rechtstexten und einschlägigen rechtswissenschaftlichen Kommentaren zum Ausländer- und Aufenthaltsrecht wurde u.a. auf die umfassende Broschüre über die Grundzüge der deutschen Migrations- und Integrationspolitik des Bundesministeriums des Innern (BMI 2011) zurückgegriffen. Daneben wurden interne Ausarbeitungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge berücksichtigt, etwa zur Darstellung der Verfahrensschritte im Asylverfahren. Einige der verwendeten Zahlen wurden direkt aus dem Ausländerzentralregister abgefragt. Ferner erwiesen sich zahlreiche Statistikberichte und Forschungsstudien des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge als hilfreich, von denen einige im Rahmen des EMN

<sup>1</sup> Der Verfasser bedankt sich bei Eva Hohlfeldt für ihre redaktionelle Mitarbeit im Rahmen eines Praktikums beim Bundesamt.

entstanden. Ebenso wurden die Lageberichte der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, aktuelle Daten aus den Publikationen der Bundesagentur für Arbeit sowie des Statistischen Bundesamtes einbezogen. Bei der Darstellung der aufenthaltsrechtlichen Zuständigkeiten und der Verfahrenspraxis wurde teilweise auch auf die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz zurückgegriffen. Zahlreiche Informationen bezüglich institutioneller Zuständigkeiten, Arbeitsprogrammen und praxisrelevanter Angebote wurden zudem aus den Internet-Auftritten staatlicher und nicht-staatlicher Organisationen gewonnen; diese finden sich als Verweise in Fußnoten bzw. im Anhang der Studie.

Schließlich fand auch die aktuelle Forschungsliteratur Berücksichtigung, wobei anzumerken ist, dass es bislang relativ wenige Darstellungen gibt, die sich unmittelbar mit Fragen der Organisation und Verwaltung der Asyl- und Migrationspolitik beschäftigen (vgl. etwa Groß 2006; Gutmann 2008; Thym 2010; Bast 2011).

Die Studie legt einerseits Wert auf eine fundierte Darstellung, sollte jedoch ihren Charakter als grundlegender, strukturierter Überblick mit beschränktem

Seitenumfang nicht verlieren. Daher musste auf tiefergehende Diskussionen der behandelten Sachverhalte ebenso verzichtet werden wie auf eine umfassende Analyse des bundesdeutschen Asyl- und Migrationssystems. Der Veranschaulichung grundsätzlicher Zusammenhänge bei der Organisation der deutschen Zuwanderungs- und Asylpolitik dient auch das Institutionenschema im Anhang 6.3. Im abschließenden Kapitel (vgl. 5) wurden ausgewählte, in der aktuellen Debatte relevante Aspekte der Verwaltung des Asyl- und Zuwanderungsrechts und damit assoziierte Fragen der Organisation näher beleuchtet. Zu berücksichtigen ist ferner, dass zwischen 2007 und 2012 zahlreiche Rechtsänderungen in Kraft getreten sind, über deren Auswirkungen noch keine verlässlichen Erkenntnisse im Sinne einer Evaluation verfügbar sind. Sämtliche Neuerungen – zuletzt die Novellierung des Aufenthaltsgesetzes und anderer Vorschriften durch das Gesetz zur Umsetzung der so genannten EU-Blue-Card-Richtlinie – wurden jedoch zum Stichtag 1. August 2012 berücksichtigt.

# 2 Politischer, legislativer und institutioneller Rahmen der Asyl- und Zuwanderungspolitik

## 2.1 Politisches System und institutioneller Kontext

### 2.1.1 Strukturen des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland

Die Bundesrepublik Deutschland ist laut Grundgesetz ein demokratischer und sozialer Bundesstaat (Art. 20 GG). Politikformulierung und die Verabschiedung von Gesetzen und Vorschriften erfolgen somit im Rahmen eines politischen Systems, in dem legislative und exekutive Kompetenzen zwischen dem Bund und den 16 Bundesländern aufgeteilt sind. Neben dem Regierungssystem auf Bundesebene verfügen alle Länder über jeweils eigene Verfassungen und Landesregierungen, die einem gewählten Landesparlament verantwortlich sind. Dementsprechend greifen auch die Verwaltungszuständigkeiten im Bereich Migration und Asyl stark ineinander und sind über Bundes-, Länder- und kommunale Ebenen verteilt (vgl. 2.1.2). Es ergibt sich eine dreigliedrige exekutiv-administrative Struktur (vgl. Rudzio 2006: 318f.).

#### Gesetzgebung

Auch im Hinblick auf die legislativen Aufgaben überschneiden sich die Zuständigkeiten; Gesetzgebungskompetenzen sind zwischen Bund und Ländern verteilt. Grundsätzlich haben die Länder in allen Bereichen, für die nicht explizit eine Bundeszuständigkeit festgelegt ist, das Recht, Gesetze zu erlassen. Einige Politikbereiche unterliegen hingegen der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes, während der überwiegende Teil der sogenannten konkurrierenden Gesetzgebung zugeordnet ist. Bei der konkurrierenden Gesetzgebung haben die 16 Landesregierungen die

Befugnis zur Gesetzgebung nur, wenn der Bund von seiner Zuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 70-74 GG). Faktisch sind die meisten Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung durch Bundesgesetz geregelt – nicht zuletzt weil der Bundeseinheitlichkeit in weiteren Vorschriften des Grundgesetzes ebenso wie in der Rechtsprechung der Verfassungsgerichtsbarkeit eine überragende Bedeutung zugemessen wird. Zu den meisten Fragen kann der Bund nämlich Gesetze erlassen, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“ (Art. 72 Abs. 2 GG). Von diesem Recht hat er in der Vergangenheit umfassend Gebrauch gemacht.

Das föderative System Deutschlands belässt den einzelnen Ländern also nur beschränkten Spielraum für autonomes Regieren; das Ausmaß der erreichten Einheitlichkeit im Hinblick auf die Gesetze erinnert bisweilen an einen zentral organisierten Einheitsstaat (vgl. Schmidt 2003: 41f.; Lehmbruch 2000: 89f.). Als Folge dieser verfassungsmäßigen Tendenz zum Unitarismus sind migrationsrelevante Fragen wie Staatsangehörigkeit, Freizügigkeit, Ein- und Auswanderung, Passwesen, Melde- und Ausweiswesen sowie das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer in Gesetzen auf der nationalen Ebene geregelt. Gleichermaßen wurden sämtliche übergreifenden Gesetze im Bereich des Flüchtlings- und Vertriebenenrechts – laut Grundgesetz Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung – jeweils bundesweit erlassen. Die einzigen bedeutsamen Politikfelder mit Migrationsbezug, die nahezu ausschließlich im Verfügungsbereich der Bundesländer angesiedelt sind, sind Bildung, Forschung und das Polizeiwesen.

Dennoch sind die Bundesländer alles andere als machtlos. Sie verfügen bei der Gesetzgebung des Bundes über umfassende Beteiligungsrechte und Veto-Möglichkeiten. Daneben sind sie für die meisten Bereiche der öffentlichen Verwaltung zuständig und damit sowohl in Prozesse der vertikalen Koordination (mit der Bundesebene) als auch der horizontalen Kooperation (zwischen den Bundesländern) involviert (Schmidt 2003: 64). Auf Bundesebene bilden Vertreter der 16 Landesregierungen eine zweite parlamentarische Kammer, den Bundesrat. Bei der Verabschiedung von Bundesgesetzen kommt ihm eine ähnliche Rolle zu wie den Oberhäusern oder Senatskammern in den parlamentarischen Demokratien anderer Staaten. Im Bundesrat wird jeder seitens des Deutschen Bundestages gebilligte Gesetzentwurf beraten. Jedoch benötigen nur diejenigen Gesetze die Zustimmung des Bundesrates, die von erhöhter Bedeutung sind und/oder den Ländern Verwaltungsaufwand und -kosten verursachen (Zustimmungsgesetze). In allen anderen Fällen (bei sog. Einspruchsgesetzen) kann die Ablehnung des Bundesrates durch eine qualifizierte Mehrheit im Bundestag überstimmt werden. Im Laufe der Jahrzehnte ist der Anteil der Zustimmungsgesetze jedoch auf über 50 % gestiegen. Trotz jüngerer Reformbemühungen sind einige Autoren (Burkhardt/Manow 2006) der Auffassung, dass sich dieser Zustand kaum signifikant ändern wird. Da so gut wie alle politischen Maßnahmen im Bereich Migration und Asyl irgendeine Art von unmittelbarem Einfluss auf die Bundesländer haben und ihnen zudem administrative Aufgaben abverlangen, müssen alle entsprechenden Gesetze die Länderkammer passieren. Dort erfahren sie nicht selten deutliche Abänderungen, besonders im Fall unterschiedlicher Mehrheiten in den beiden Kammern. Folglich sind Gesetze im deutschen Migrationsrecht häufig Kompromissergebnisse, die aus den Beratungen und Verhandlungen des Vermittlungsausschusses – einem Gremium aus Mitgliedern sowohl des Bundestages als auch des Bundesrates – hervorgehen (vgl. Spinner 2007: 94-96). Auch jenseits des politischen Entscheidungsprozesses werden Implementierung, Verwaltung und Weiterentwicklung des Rechts kontinuierlich in horizontal angelegten Foren der Länder koordiniert.

### **Weitere Instrumente des rechtlichen und administrativen Rahmens**

Ein in diesem Zusammenhang besonders wichtiger Ort der Politikformulierung ist die Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK), an denen beratend auch der Bundesminister des Innern teilnimmt. Die Konferenz findet gewöhnlich zweimal pro Jahr auf höchster politischer Ebene statt, wobei wichtige Entscheidungen jeweils nur einstimmig gefasst werden. Obwohl die Beschlüsse der IMK keine direkten Auswirkungen auf das Recht haben, entfalten sie als politische Empfehlungen eine hohe Bindungswirkung und werden sowohl auf Landes- wie auf Bundesebene bei der Gesetzgebung berücksichtigt. Beispielsweise lassen sich Änderungen des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG)<sup>2</sup> im Bereich der Bleiberechts- bzw. Altfallregelungen für langjährig geduldete Ausländer unmittelbar mit den Beratungen der IMK in Zusammenhang bringen (vgl. Schneider 2010: 326).

Fragen der Arbeitsmigration sowie der Integration von Migrantinnen und Migranten in den Arbeitsmarkt sind bisweilen Gegenstand der Konferenz der Ministerinnen und Minister bzw. Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder, die – ähnlich der IMK – der Zusammenarbeit und der Koordinierung der Länderinteressen im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik dienen.

Darüber hinaus treffen sich auch die für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister/ bzw. Senatorinnen und Senatoren der Länder regelmäßig zu Konsultationen und zur Abstimmung politischer Vorhaben im Bereich der Integration.

Unterhalb der Ebene der Bundesgesetze wird die Umsetzung der Zuwanderungs- und Asylpolitik durch Verordnungen und Verwaltungsvorschriften bestimmt. Laut Grundgesetz können die Bundesregierung, ein Bundesminister oder aber die Landesregierungen qua Gesetz dazu ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen und damit die Politik für die administrative Praxis zu konkretisieren oder aber detaillierte Vorgaben für bestimmte Fragen zu machen. In bestimmten Gebieten erfordert der Erlass einer Rechtsverordnung durch die Bundesregierung

2 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG).

oder einen Bundesminister gemäß Art. 80 Abs. 2 GG die Zustimmung des Bundesrates. Für verschiedene Bereiche des Aufenthaltsrechts sind spezielle Verordnungen erlassen worden, z.B. zur Frage der Beschäftigung oder zu den Integrationskursen. Übergreifend gilt seit 26. Oktober 2009 die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (vgl. 2.2). Auch die Bundesländer setzen auf exekutiver Ebene ministerielle Verordnungen bzw. Verwaltungsverfügungen in Kraft, um die kommunalen Ausländerbehörden bei der Implementierung des Bundesrechts zu unterstützen und Einheitlichkeit bei der Rechtsanwendung herzustellen. Analog stellt auch die Bundesagentur für Arbeit ihren lokalen Niederlassungen detaillierte Richtlinien darüber zur Verfügung, wie mit den Vorschriften über den Zugang zum Arbeitsmarkt in der Praxis umzugehen ist.

### 2.1.2 Hauptakteure im Bereich der Verwaltung von Zuwanderung und Asyl

Mit dem Zuwanderungsgesetz kam es zu einer Zentralisierung bei der Integrationsförderung. Die Zuständigkeiten wurden in diesem Bereich von den Ländern hin zum Bund verschoben. Unabhängig davon bleiben jedoch die Städte und Kommunen wichtige Arenen für Eingliederungsmaßnahmen; ansonsten übernehmen die einzelnen Bundesländer den Hauptteil der Migrationsverwaltung, da ihre Ausländerbehörden grundsätzlich für aufenthalts- und passrechtliche Entscheidungen zuständig sind. Es gibt allerdings auch Fälle, in denen sie den Weisungen der Bundesregierung unterliegen. Auch die Unterbringung der Asylbewerber in den Aufnahmeeinrichtungen fällt in den Zuständigkeitsbereich der Länder, während die Polizeien der Länder und die Bundespolizei im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Zurückschiebung und die Durchführung der Abschiebung verantwortlich sind. Für Entscheidungen über Asylanträge und die Gewährung bzw. Widerruf und Rücknahme des Flüchtlingsstatus ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zuständig, bei dessen Außenstellen im Bundesgebiet die Anträge gestellt werden können. Die frühere Weisungsunabhängigkeit der Asyl-Einzelentscheider wurde mit dem Zuwanderungsgesetz abgeschafft, so dass nunmehr der Bundesinnenminis-

ter die letzte exekutive Entscheidungsinstanz darstellt (vgl. Groß 2006: 51f.).

#### 2.1.2.1 Exekutive

##### **Bundesministerium des Innern (BMI)**<sup>3</sup>

Das Bundesministerium des Innern befasst sich u.a. federführend mit der Migrations- und Integrationspolitik der Bundesregierung und den damit einhergehenden Fragen der europäischen Harmonisierung. Des Weiteren stimmt das BMI die Maßnahmen zur Verbesserung der Integration auf Bundesebene ab. Außerdem übt es die Dienst- und Fachaufsicht über das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge aus.

##### **Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)**<sup>4</sup>

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ist u.a. für die rechtlichen Grundlagen der Ausländerbeschäftigung sowie für die berufsspezifische Integration in den Arbeitsmarkt zuständig, z.B. durch spezielle berufsvorbereitende Sprachkurse. Zusätzlich wurde seit Mitte 2005 das bundesweite Informations- und Beratungsnetzwerk für die berufliche Integration von Personen mit Migrationshintergrund „IQ-Integration durch Qualifikation“ unterstützt. Im Rahmen der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans Integration wird seit Mitte 2011 das Förderprogramm IQ gemeinsam mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung und der Bundesagentur für Arbeit zu einer bundesweiten Struktur regionaler Netzwerke ausgebaut.

##### **Auslandsvertretungen/Auswärtiges Amt**<sup>5</sup>

Die Auslandsvertretungen (Botschaften und Generalkonsulate) sind für die Pass- und Visaangelegenheiten im Ausland zuständig und werden dazu vom Auswärtigen Amt ermächtigt (§ 71 Abs. 2 AufenthG). Die Botschaften und Konsulate verfügen über Visastellen. Örtlich zuständig ist die Auslandsvertretung, in deren Amtsbezirk der Visum-Antragsteller seinen gewöhnlichen Aufenthalt bzw. seinen Wohnsitz hat. Die Einzelheiten der Visumerteilung sind in dem EU-Visakodex festgelegt.

3 [www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de)

4 [www.bmas.de](http://www.bmas.de)

5 [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de)

### **Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration<sup>6</sup>**

Beim Bundeskanzleramt wurde das Amt der Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration (früher: Ausländerbeauftragte) eingerichtet. Sie soll die Bundesregierung beraten und ist auch bei Gesetzgebungsvorhaben der Bundesregierung einzubeziehen. Weitere Aufgaben sind die Förderung der Integration der in Deutschland ansässigen Migranten sowie das Vorgehen gegen Fremdenfeindlichkeit. Das Amt kann mit einem Mitglied des Bundestages besetzt werden. Den Aufgaben und Befugnissen des Amtes der Beauftragten ist im Aufenthaltsgesetz ein gesondertes Kapitel gewidmet (§§ 92-94).

### **Beauftragter der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten<sup>7</sup>**

Das Amt des Beauftragten der Bundesregierung für Aussiedlerfragen wurde im September 1988 eingerichtet. Gegenüber ausländischen Migranten stellen die in Deutschland aufgenommenen Aussiedler bzw. Spätaussiedler eine besondere Zuwanderergruppe dar. Bei ihnen handelt es sich um Personen deutscher Herkunft, die in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion und in den anderen ehemaligen Ostblockstaaten leben bzw. gelebt haben. Sie werden in einem speziellen Aufnahmeverfahren in Deutschland aufgenommen und erhalten die deutsche Staatsangehörigkeit (vgl. 3.1 und 3.3). Der Beauftragte ist beim Bundesministerium des Innern für die Koordinierung aller aussiedlerbezogenen Maßnahmen innerhalb der Bundesregierung zuständig und wird per Kabinettsbeschluss berufen. Im November 2002 wurde das Aufgabengebiet des Beauftragten erweitert; seitdem ist er auch zentraler Ansprechpartner für den Bereich nationaler Minderheiten (Dänen, Friesen, Sorben sowie deutsche Sinti und Roma).

#### **2.1.2.2 Operativer Bereich**

### **Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)<sup>8</sup>**

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ist eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern und nimmt als Kom-

petenzzentrum für Migration, Integration und Asyl vielfältige Aufgaben wahr.<sup>9</sup> Es führt alle Asylverfahren in Deutschland einschließlich der Verfahren zur Bestimmung der Zuständigkeit im Rahmen des Dublin-Verfahrens durch und stellt sowohl die Flüchtlingseigenschaft nach der Genfer Flüchtlingskonvention als auch sogenannte zielstaatsbezogene Abschiebungshindernisse gemäß der Europäischen Menschenrechtskonvention fest. Im Rahmen der Asylprüfung und -entscheidung sind rechtlich festgeschriebene Ausschlussstatbestände (z.B. Kriminalität, Terrorismusvorbehalt) zu berücksichtigen. Daraus ergibt sich für das Bundesamt ein eigener Ermittlungsauftrag, der eine enge Zusammenarbeit mit den Sicherheitsbehörden auf Bundes- und Landesebene erfordert.

Im Jahr 2005 wurden dem Bundesamt eine Reihe zusätzlicher Aufgaben übertragen. Diese umfassen unter anderem die Konzeption und Durchführung von Integrationskursen, die fachliche Unterstützung der Bundesregierung im Bereich der Integrationsförderung, die Durchführung einer migrationspezifischen Beratung sowie die Förderung von Projekten zur gesellschaftlichen Integration. Des Weiteren betreibt das Bundesamt wissenschaftliche Forschung zu Migrationsfragen (vgl. 2.1.4), stellt Informationen und Unterstützungsangebote zur Förderung der freiwilligen Rückkehr zur Verfügung und ist Registerbehörde für das Ausländerzentralregister.<sup>10</sup> Darüber hinaus führt das Bundesamt nach besonderen Verfahren des Aufenthaltsgesetzes die Aufnahme von bestimmten Ausländergruppen durch (z.B. Resettlement-Maßnahmen im Rahmen der innergemeinschaftlichen Solidarität oder in Zusammenarbeit mit dem UNHCR).

Außerdem ist es als ausführende Stelle bzw. Kontaktstelle für eine Reihe von EU-Finanzinstrumenten zur Unterstützung der Migrations- und Integrationspolitik sowie für operative Aufgaben zuständig, die sich aus europäischen Rechtsakten im Asyl- und Zuwanderungsrecht ergeben. So übernimmt es die Anerkennung von Forschungseinrichtungen als Voraussetzung der Aufnahme von Drittstaatsangehörigen als

6 [www.integrationsbeauftragte.de](http://www.integrationsbeauftragte.de)

7 [www.aussiedlerbeauftragter.de](http://www.aussiedlerbeauftragter.de)

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

9 Die wichtigsten Zuständigkeiten gehen aus § 75 AufenthG hervor.

10 Im allgemeinen Datenbestand des AZR werden die Daten aller Ausländer erfasst, die sich länger als drei Monate in Deutschland aufhalten. Eine gesondert geführte Visa-Datei enthält Daten über Ausländer, die ein Visum bei einer deutschen Auslandsvertretung beantragt haben.

Forscher (Umsetzung der sog. EU-Forscherrichtlinie)<sup>11</sup> und fungiert als nationale Kontaktstelle und zuständige Behörde zur Umsetzung der Richtlinien zum vorübergehenden Schutz,<sup>12</sup> zum Daueraufenthalt,<sup>13</sup> zur Zulassung von Studenten<sup>14</sup> sowie zur so genannten Blue Card.<sup>15</sup>

#### **Bundesverwaltungsamt (BVA)**<sup>16</sup>

Das Bundesverwaltungsamt ist – neben einer Vielzahl sonstiger administrativer Aufgaben im Bereich des Bundes – für die Einreise- und Aufnahmeverfahren von Spätaussiedlern zuständig. Es verarbeitet die Daten des Schengener Informationssystems (SIS) sowie im Auftrag des BAMF (registerführende Behörde) die Datensätze des Ausländerzentralregisters (§ 1 Abs. 1 Satz 2 AZRG).

#### **Bundespolizei (BPol)**<sup>17</sup>

Die Bundespolizei (vor dem 1. Juli 2005: Bundesgrenzschutz) ist eine Behörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern und erfüllt besondere Grenzsicherungsaufgaben zu Lande, zu Wasser und aus der Luft, um unerlaubte Einreisen von Ausländern, Schleusungskriminalität und Menschenhandel zu unterbinden. Konkret gehört dazu die Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs durch Überprüfung der Grenzübertrittspapiere und -berechtigungen, die Grenzfehndung sowie die Abwehr von Gefahren. Die

Aufgaben der BPol ergeben sich aus dem Gesetz über die Bundespolizei<sup>18</sup> sowie verschiedenen anderen Rechtsvorschriften, wie etwa dem Aufenthaltsgesetz oder dem Asylverfahrensgesetz (vgl. 2.2). Die aufenthaltsrechtlichen Zuständigkeiten der BPol als Grenzkontrollbehörde ergeben sich aus § 71 Absatz 3 des Aufenthaltsgesetzes. Sie beziehen sich u.a. auf die Zurückweisung bzw. Zurückschiebung von Ausländern, die über kein Einreisevisum verfügen, den Widerruf eines Visums in bestimmten Fällen und die Aussetzung der Abschiebung, wenn entsprechende Maßgaben des § 60 a des Aufenthaltsgesetzes greifen. Liegen etwa die Voraussetzungen für eine Einreise nicht vor, werden Ausländer entsprechend den Vorgaben des Aufenthaltsgesetzes durch die mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Polizeibehörden zurückgewiesen bzw. aus dem Grenzraum zurückgeschoben (§§ 14, 15, 57 AufenthG; vgl. auch Fn. 122).

Die Bundespolizei nimmt ihre Grenzsicherungsaufgaben nicht nur unmittelbar an der Staatsgrenze oder im grenznahen Raum wahr – das Grenzgebiet umfasst einen 30-km-Bereich an den Landesgrenzen und einen 50-km-Bereich<sup>19</sup> an den Seegrenzen –, sondern auch im Binnenland auf Flug- und Seehäfen und auf dem Gebiet der Eisenbahnanlagen des Bundes („Bahnpolizei“, vgl. § 3 BPolG).

Im Rahmen der Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die sich unerlaubt im Bundesgebiet aufhalten, ist die Bundespolizei u.a. für die Koordination von begleiteten Rückführungen auf dem Luftweg zuständig und arbeitet dabei eng mit anderen Behörden, insbesondere mit den Ausländerbehörden, zusammen (vgl. dazu Kreienbrink 2007: 153–163).

Eine besondere Zuständigkeit der Bundespolizei im Bereich des Aufenthaltsrechts liegt in der Durchführung von Abschiebungen, die durch das Bundesministerium des Innern gemäß § 58 a Absatz 2 AufenthG gegen so genannte Topgefährder angeordnet werden können (vgl. 4.1.7).

11 Vgl. 4.1.6.2 sowie § 75 AufenthG und §§ 38a–f AufenthV.

12 Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten.

13 Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen.

14 Richtlinie 2004/114/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst.

15 Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung.

16 [www.bundesverwaltungsamt.de](http://www.bundesverwaltungsamt.de)

17 [www.bundespolizei.de](http://www.bundespolizei.de)

18 Gesetz über die Bundespolizei (Bundespolizeigesetz – BPolG) vom 19. Oktober 1994.

19 Die seewärtige Begrenzung von 50 km kann durch Rechtsverordnung des BMI mit Zustimmung des Bundesrates auf maximal 80 km ausgedehnt werden, soweit die Grenzüberwachung im deutschen Küstengebiet dies erfordert.

### **Polizeien der Länder**

Laut Grundgesetz sind die Bundesländer für die Polizeiverwaltung verantwortlich. Neben dem Vollzug des allgemeinen Strafrechts und von Teilen des öffentlichen Rechts haben die Landespolizeikräfte dabei auch verschiedene Aufgaben, die sich aus dem Ausländerrecht ergeben. Allgemein sind sie im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie für die Kontrolle von Ausländern im Inland zuständig (Westphal/Stoppa 2007: 106). Die Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs obliegt hingegen grundsätzlich der Bundespolizei (siehe oben).

Allgemeine landespolizeiliche Zuständigkeiten ergeben sich ferner aus dem Aufenthaltsgesetz. Sie liegen vorrangig im Bereich der Aufenthaltsbeendigung und werden teils gemeinsam mit der Bundespolizei vollzogen. So ist die Kompetenz zur Zurückschiebung unerlaubt eingereister Ausländer durch die BPol auf das 30- bzw. 50-km-Grenzgebiet beschränkt; im Übrigen besteht konkurrierende Zuständigkeit zwischen den Ausländerbehörden und den Polizeien der Länder (§ 71 Abs. 1 und 5 AufenthG). Auch bei der Prüfung bzw. Feststellung und Sicherung der Identität eines Ausländers (§§ 48, 49 AufenthG) besteht insoweit eine gemeinsame Zuständigkeit, als dass die Polizei entsprechende Maßnahmen ergreifen kann, wenn dies im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Daneben sind die Polizeien der Länder für Maßnahmen zur Durchsetzung der Verlässenspflicht bei unerlaubtem Aufenthalt sowie zur Durchführung der Abschiebung (§ 12 Abs. 3, § 58 AufenthG) zuständig. Bei der Vorbereitung einer Zurückschiebung, zur Durchsetzung der Verlässenspflicht sowie zur Durchführung einer Abschiebung dürfen die Polizeikräfte der Länder einen Ausländer festnehmen und gerichtlich Haft beantragen, wenn dies erforderlich ist (§ 62 Abs. 2 AufenthG).

Die Landeskriminalämter (LKÄ) gehören unmittelbar zu den Polizeien der Bundesländer und nehmen zentrale Aufgaben bei der Gefahrenabwehr und bei der Verfolgung herausragender Fälle im Bereich der Strafverfolgung wahr. Im Hinblick auf Phänomene organisierter Kriminalität gehen sie u.a. gegen Schleusung und Menschenhandel vor. Die Zentralstellenfunktion der LKÄ sorgt für ein direktes Bindeglied der Polizeidienststellen der Bundesländer zum BKA.

### **Landesinnenministerien und Ausländerbehörden**

Die Landesinnenministerien verantworten das Ausländerwesen der Länder und damit auch die mit operativen Aufgaben befassten Ausländerbehörden auf Landes- und kommunaler Ebene. Im Rahmen der Gesetze und Verwaltungsvorschriften des Bundes können sie zur Umsetzung der Ausländerpolitik auf der Länderebene für die jeweilige Landesregierung Verordnungen und Verwaltungsvorschriften erlassen. Ihre nachgeordneten Ausländerbehörden sind für praktisch alle aufenthalts- und passrechtlichen Maßnahmen des Aufenthaltsgesetzes und der weiteren ausländerrechtlichen Vorschriften einschließlich Entscheidungen über Abschiebungen und deren Organisation sowie Prüfung von Abschiebungsverboten zuständig. Die Bundesländer können festlegen, dass für einzelne Aufgaben nur bestimmte Ausländerbehörden zuständig sind – z.B. eine zentrale Behörde, die für die Organisation aller Abschiebungen innerhalb des Bundeslandes verantwortlich ist (§ 71 Abs. 1 AufenthG; zu den Zuständigkeiten im Einzelnen vgl. 4).

### **Bundeskriminalamt (BKA)<sup>20</sup>**

Um die Kriminalitätsbekämpfung sowohl national als auch international zu koordinieren, wurde das Bundeskriminalamt (BKA) als Zentralstelle für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen und für die Kriminalpolizei eingerichtet. Für INTERPOL, EUROPOL und das Schengener Informationssystem (SIS) ist das BKA die deutsche Zentralstelle. Das BKA unterstützt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge bei der Auswertung der Fingerabdruckblätter asylberechtigender Ausländer und betreibt zu diesem Zweck das System AFIS („Automatisches Fingerabdruck-Identifizierungssystem“). Ferner hat das BKA eine Mittler- und Prüffunktion beim Austausch der Daten zum EU-weiten „Eurodac“-System (§ 5 AsylZBV). Innerhalb der BKA-Personenfahndungsdatei INPOL („Informationssystem der Polizei“), auf die Landespolizeibehörden zugreifen können, sind auch sämtliche Verfügungen zur Ausweisung bzw. Abschiebungen von Ausländern enthalten.

### **Bundesagentur für Arbeit**

Die Bundesagentur für Arbeit muss als zuständige Behörde grundsätzlich zustimmen, wenn einem

<sup>20</sup> [www.bka.de](http://www.bka.de)

Drittstaatsangehörigen ein Aufenthaltstitel zur Ausübung einer Beschäftigung erteilt werden soll (§ 39 AufenthG). Als allgemeine Voraussetzung gilt u.a., dass keine bevorrechtigten Arbeitnehmer zur Verfügung stehen dürfen und der Ausländer nicht zu ungünstigeren Bedingungen als ein vergleichbarer inländischer Arbeitnehmer beschäftigt werden soll. Die Bedingungen der Zustimmung, des Versagens bzw. des Widerrufs der Zustimmung der Ausländerbeschäftigung richten sich im Übrigen nach den Vorschriften der §§ 39-41 des Aufenthaltsgesetzes.

Die Zulassung ausländischer Beschäftigter hat sich grundsätzlich an den Erfordernissen des Wirtschaftsstandortes Deutschland zu orientieren und muss die Verhältnisse am Arbeitsmarkt bzw. das Ziel, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, berücksichtigen (§ 18 Abs. 1 AufenthG). Bei der Erteilung eines Aufenthaltstitels zur Aufnahme einer Beschäftigung kooperieren die kommunalen Ausländerbehörden in einem verwaltungsinternen Verfahren eng mit der jeweiligen Arbeitsagentur („One-Stop-Government“; vgl. 4.1.6). Die Einzelheiten des Ausländerbeschäftigungsrechts sowie entsprechende Zuständigkeiten der Bundesagentur richten sich ferner nach den §§ 18-21 des Aufenthaltsgesetzes und entsprechenden Verordnungen nach § 42 AufenthG (vgl. 2.2.3). Sie werden in Kapitel 4, insbesondere Abschnitt 4.1.6, genauer dargestellt.

### 2.1.3 Sonstige Akteure und Interessengruppen

Jenseits der verschiedenen Verwaltungsbehörden gibt es eine Reihe von Akteuren und Interessengruppen, die in die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik eingebunden bzw. entsprechend aktiv sind. Bei der nachfolgenden Übersicht handelt es sich um eine nicht abschließende Auswahl von Akteuren und Interessengruppen.

#### 2.1.3.1 Flucht und Asyl

##### **Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR)**<sup>21</sup>

Das Hohe Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen ist seit 1951 in Deutschland vertreten und unterhält in Berlin eine Regionalvertretung für

<sup>21</sup> [www.unhcr.de](http://www.unhcr.de)

Deutschland und Österreich sowie in Nürnberg eine Außenstelle am Sitz des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge. Der UNHCR hat das Recht, bei den Anhörungen der Asylbewerber durch das Bundesamt anwesend zu sein und kann auch die Entscheidungen und Begründungen des Bundesamtes einsehen. Des Weiteren haben Asylsuchende die Möglichkeit, mit dem UNHCR in Kontakt zu treten. Der UNHCR kommentiert auch Verfahrensregelungen sowie Änderungen des Asylrechts aus internationaler Sicht und ist außerdem in die Fortbildungsmaßnahmen für die Entscheider eingebunden.

##### **Pro Asyl**<sup>22</sup>

Der Förderverein Pro Asyl ist eine Nicht-Regierungsorganisation, die sich für Menschen- und Flüchtlingsrechte einsetzt. Beispielsweise stellt sie Flüchtlingen bei Asylverfahren vor Gericht individuelle Hilfe zu Verfügung. Daneben agiert der Verein auch auf der politischen Ebene, indem er sowohl Analysen, juristische Gutachten und Expertisen anfertigt als auch Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit betreibt. Er initiiert jährlich den Tag des Flüchtlings und ist Mitglied des European Council on Refugees and Exiles (ECRE).

##### **Flüchtlingsräte**

In allen 16 Bundesländern sowie in einigen Städten bzw. Kommunen existieren unabhängige Flüchtlingsräte, meist als eingetragene Vereine. Sie unterstützen die Bedürfnisse von Asylbewerbern und Flüchtlingen und wenden sich aktiv gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Die Flüchtlingsräte arbeiten eng mit Pro Asyl zusammen und sind z.T. auch in den Härtefallkommissionen der Länder vertreten (vgl. 4.1.3.1).<sup>23</sup>

#### 2.1.3.2 Zuwanderung

##### **International Organisation for Migration (IOM)**<sup>24</sup>

IOM ist eine Organisation mit Hauptsitz in Genf, die auf nationaler und internationaler Ebene operationelle Hilfsprogramme für Migranten durchführt. Zu

<sup>22</sup> [www.proasyl.de](http://www.proasyl.de)

<sup>23</sup> Eine Liste der Flüchtlingsräte mit direkten Links finden sich unter: [www.proasyl.de/de/wir-ueber-uns/kooperationen/fluechtlingsraete/index.html](http://www.proasyl.de/de/wir-ueber-uns/kooperationen/fluechtlingsraete/index.html).

<sup>24</sup> [www.iom.int/germany/](http://www.iom.int/germany/)

ihren Hauptarbeitsbereichen in Deutschland zählt die Durchführung von Programmen im Auftrag der Bundesregierung, vor allem im Bereich der Organisation der freiwilligen Rückkehr und der Reintegration von Flüchtlingen und Vertriebenen. Zu den weiteren Aktivitäten von IOM Deutschland zählen Maßnahmen gegen Menschenhandel, Erleichterung der Arbeitsmigration, Regulierung von Migrationsbewegungen und technische Zusammenarbeit im Bereich Migration und Entwicklung. IOM arbeitet eng mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge als zentrale ausführende Behörde zusammen und unterhält neben seinem deutschen Hauptsitz in Berlin auch eine Niederlassung in Nürnberg.

#### **Ausländerbeiräte**

In den meisten Städten und Gemeinden verfügen Ausländer in Form von Migrantvertretungen bzw. Ausländerbeiräten über ein quasi-demokratisches Gremium zur Vertretung ihrer Interessen auf lokaler Ebene. Diese wurden in den letzten Jahren großenteils zu Integrationsbeiräten umbenannt und vertreten alle Migranten innerhalb einer Kommune. Gegenüber den kommunalen Ratsversammlungen und den Stadtverwaltungen haben sie jedoch allenfalls beratende Funktionen. Bedeutender sind ihre Zusammenschlüsse auf Länderebene sowie ihre verbandsähnliche Interessenvertretung. So werden die Landesausländerbeiräte (z.T. auch Landesarbeitsgemeinschaft der Migrantvertretungen oder Landesintegrationsrat genannt) bisweilen bei parlamentarischen Anhörungen zu Rechtsakten berücksichtigt, welche die nichtdeutsche Bevölkerung betreffen.

### **2.1.4 Migrationsforschung**

Die Migrationsforschung hat sich innerhalb der akademischen Landschaft in Deutschland erst über die letzten 20 Jahre aus einem relativen Nischendasein heraus entwickelt. Zahlreiche universitäre Institute beschäftigen sich mit einzelnen Fragen im Themengebiet Zuwanderung, Flucht und Asyl. Die Meisten verfügen jedoch über eine thematisch eingeschränkte Forschungsagenda aus der Perspektive klassischer Disziplinen wie den Wirtschaftswissenschaften, der Soziologie, der Politikwissenschaft, der Rechts- oder Erziehungswissenschaft. Die wichtigsten Forschungseinrichtungen, von denen einige auch interdisziplinär arbeiten, sind folgende:

#### **Centre on Migration, Citizenship and Development (COMCAD)<sup>25</sup>**

Das Zentrum für Migration, Staatsbürgerschaft und Entwicklung ist eine von drei Forschungsgruppen innerhalb des Transnationalisation and Development Research Centre (TDRC) der Fakultät für Soziologie an der Universität Bielefeld. Der Fokus liegt auf der Erforschung grenzübergreifender Transaktionen in den Feldern Mobilität, politische Mitgliedschaft und Entwicklung.

#### **europäisches forum für migrationsstudien (efms)<sup>26</sup>**

Das efms wurde 1993 als sozialwissenschaftliches Institut gegründet und ist an die Universität Bamberg angegliedert. Es beschäftigt sich interdisziplinär mit dem Themenbereich Migration und Integration in Europa und sieht seine Aufgaben in der Forschung, Dokumentation, Beratung und Öffentlichkeitsarbeit.

#### **Forschungsgruppe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF)<sup>27</sup>**

Die Forschungsgruppe betreibt gemäß Aufenthaltsgesetz (§ 75 Nr. 4) wissenschaftliche Forschung über Migrations- und Integrationsthemen. Ausgehend von einem interdisziplinären Ansatz werden das Wanderungsgeschehen nach und von Deutschland betrachtet, die Auswirkungen von Migrationsprozessen analysiert und somit Erkenntnisse für die Migrationssteuerung gewonnen. Weitere Forschungsbereiche sind Integration, die sozioökonomischen Auswirkungen der Zuwanderung, der Zusammenhang von Migration und demographischem Wandel sowie der globale Kontext von Migration. Mitarbeiter der Forschungsgruppe erstellen auch die Studien im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks.

#### **Forschungszentrum für internationales und europäisches Ausländer- und Asylrecht<sup>28</sup>**

Das Zentrum wurde 1994 innerhalb des Fachbereichs Rechtswissenschaft an der Universität Konstanz gegründet. Der Forschungsschwerpunkt liegt auf der Entwicklung des europäischen und internationalen

<sup>25</sup> [http://www.uni-bielefeld.de/ag\\_comcad/](http://www.uni-bielefeld.de/ag_comcad/)

<sup>26</sup> [www.efms.uni-bamberg.de](http://www.efms.uni-bamberg.de)

<sup>27</sup> [www.bamf.de/forschung](http://www.bamf.de/forschung)

<sup>28</sup> <http://migration.uni-konstanz.de>

Rechts im Bereich Zuwanderung und Asyl sowie dem Einfluss supranationaler Rechtsakte auf die deutsche Gesetzgebung und Rechtsprechung.

#### **Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS)<sup>29</sup>**

Das Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien ist ein im Jahr 1991 gegründetes interdisziplinäres und interfakultatives Forschungsinstitut an der Universität Osnabrück, welches sich mit den Aspekten räumlicher Mobilität und interkultureller Begegnung befasst.

#### **Frankfurter Institut für empirische Migrations- und Integrationsforschung**

Am 16. Dezember 2011 wurde an der Goethe-Universität Frankfurt ein neues Institut für empirische Migrations- und Integrationsforschung gegründet. Das Institut wird getragen von der Universität, der Bundesagentur für Arbeit, dem Deutschen Fußballbund und der Gemeinnützigen Hertie-Stiftung. Das Institut wird zunächst aus drei Professuren bestehen und einen Jahresetat von 1,5 Millionen Euro haben. Die Forschung des Instituts soll praxisnah, interdisziplinär und europäisch ausgerichtet sein und soll dazu beitragen, die Potenziale von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte besser zu erkennen und für die Gesellschaft zu erschließen.<sup>30</sup>

#### **Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)<sup>31</sup>**

Das Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung wurde 1969 auf Initiative von Bundestagsabgeordneten aller Fraktionen als gemeinnützige GmbH gegründet. Das Forschungsprogramm der Abteilung Migration, Integration, Transnationalisierung ist auf die kulturelle, soziale, politische und wirtschaftliche Dimension der Migrations- und Integrationsproblematik ausgerichtet.

29 [www.imis.uni-osnabrueck.de](http://www.imis.uni-osnabrueck.de)

30 Vgl. Pressemitteilung, „Neues Institut für empirische Migrations- und Integrationsforschung gegründet“, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, 16. Dezember 2011.

31 [www.wzb.eu](http://www.wzb.eu)

#### **Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)<sup>32</sup>**

Das IAB ist eine wissenschaftliche Dienststelle der Bundesagentur für Arbeit und betreibt interdisziplinäre, kontinuierliche und langfristige Forschung zur Entwicklung der Beschäftigung und des Arbeitsmarktes unter Berücksichtigung regionaler Differenzierungen und der Wirkungen der aktiven Arbeitsförderung. Im Rahmen einer speziellen Arbeitsgruppe „Migration und Integration“ konzentrieren sich die Analysen des IAB auf Fragestellungen zu den Verbesserungsmöglichkeiten des Arbeitsmarktzugangs und der Arbeitsmarktintegration von Migranten sowie die Zusammenhänge zwischen Arbeitskräftebedarf und Zuwanderung.

Das IAB führt u.a. regelmäßig eine „Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots“ durch, die als die einzige Befragung in Deutschland gilt, die repräsentativ und statistisch valide die Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitskräftebedarfs misst. Analysen auf Basis dieser Erhebung tragen dazu bei, die Ursachen und das Ausmaß von Fachkräftengpässen zu untersuchen und Unternehmen und Politik Empfehlungen zu geben, wie entgegengesteuert werden kann.

### **2.1.5 Politikberatung und Konsultationsprozesse**

Politikberatung zu Fragen der Migration und Integration blickt in Deutschland auf eine eher kurze Geschichte zurück. Einige der unter 2.1.4 genannten Institute sind zwar mitunter auch politikberatend tätig, es gab jedoch bislang nur wenige Initiativen zur Einrichtung von plural besetzten Gremien zur dauerhaften Beratung der Politik in Migrations- und Integrationsfragen. Der wissenschaftlich-akademische, interdisziplinäre Rat für Migration<sup>33</sup> stellte Mitte der 1990er Jahre den Versuch einer Reihe namhafter Professoren und Gelehrter dar, die Debatte um Einwanderung und Staatsbürgerschaft voranzubringen. Seine Vorschläge erfuhren zwar einige Publizität und wurden in der Öffentlichkeit überwiegend positiv aufgenommen, der Rat verfügte jedoch über kein Mandat, um seine Expertise wirkungsvoll und nachhaltig in den politischen Prozess einzubringen.

32 [www.iab.de](http://www.iab.de)

33 [www.rat-fuer-migration.de](http://www.rat-fuer-migration.de)

Im Rahmen der Reformdiskussion im Ausländer- und Zuwanderungsrecht zwischen 2000 und 2004 richtete der damalige Bundesinnenminister Otto Schily zunächst eine unabhängige Kommission Zuwanderung als beratendes Expertengremium sowie später einen weisungsunabhängigen „Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration“ ein, der als dauerhafte Einrichtung vorgesehen war und u.a. jährlich Bericht über das Migrationsgeschehen, zukünftige Entwicklungen und den etwaigen Zuwanderungsbedarf am deutschen Arbeitsmarkt erstatten sollte. Dieser Sachverständigenrat wurde jedoch kurz darauf wieder aufgelöst, da seine gesetzliche Grundlage bei den parlamentarischen Verhandlungen um das im Sommer 2004 verabschiedete Zuwanderungsgesetz gestrichen worden war (vgl. Schneider 2010: 341ff.).

#### **Nationale Integrationsgipfel**

Seit 2006 finden auf Initiative der Bundesregierung regelmäßige Integrationsgipfel statt, bei denen neben Vertretern aus Bund, Ländern und Kommunen auch zivilgesellschaftliche Akteure sowie Migrantenorganisationen vertreten sind (vgl. Zinterer 2007). Resultat des ersten Integrationsgipfels war ein Prozess zur Erarbeitung eines „Nationalen Integrationsplans“ (2007 fertiggestellt); weitere Initiativen im Bereich Integration auf Bundesebene folgten bis heute.

#### **Bundesweites Integrationsprogramm**

Im September 2010 wurden mit dem bundesweiten Integrationsprogramm 150 Empfehlungen zur Optimierung der Integrationsarbeit in den Handlungsfeldern sprachliche Integration, Integration durch Bildung und gesellschaftliche Integration vorgelegt. Ausgewählte Empfehlungen werden seitdem in Projekten modellhaft erprobt.

#### **Aktionsplan zur Umsetzung des Nationalen Integrationsplans**

Der im Frühjahr 2012 vorgestellte „Nationale Aktionsplan Integration“ ist eine Initiative der Bundesregierung, die das Ziel hat, Integrationspolitik in Deutschland verbindlicher und überprüfbarer zu gestalten. Schwerpunkte des Aktionsplans sind die Bereiche Sprache, Bildung, Ausbildung und Arbeitsmarkt. Insgesamt wurden elf Themen in sogenannten Dialogforen von Bund, Ländern und Migrantenorganisationen gemeinsam bearbeitet und jeweils konkrete, überprüf-

bare Zielvorgaben, Maßnahmen und Instrumente zu deren Erreichung vereinbart (vgl. Bundesregierung 2012).

#### **Deutsche Islam Konferenz**

Im Jahr 2006 wurde die Deutsche Islam Konferenz (DIK) durch den damaligen Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble initiiert. Die DIK ist der erste gesamtstaatliche Rahmen für einen Dialog staatlicher Vertreter mit Repräsentanten der in Deutschland lebenden Muslime. Dabei werden unter anderem Themen wie die Integration der muslimischen Religion in den deutschen Schulunterricht, die Ausbildung von religiösem Personal, Wertefragen sowie sicherheitspolitische Aspekte erörtert. Nach Ablauf der 16. Legislaturperiode findet die erste Phase der DIK ihren Abschluss. In der neuen Arbeitsphase ist die Konferenz stärker praktisch ausgerichtet und soll schwerpunktmäßig die konkrete Teilhabe der Muslime in Deutschland stärken.

#### **Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration<sup>34</sup>**

Der Sachverständigenrat für Integration und Migration wurde im Oktober 2008 als nicht-staatliche Institution gegründet und versteht sich als unabhängiges, wissenschaftliches Gremium, das zu integrations- und migrationspolitischen Themen Stellung bezieht. Dem Rat, der durch ein Konsortium von acht Stiftungen unterstützt wird, gehören zehn Hochschullehrer unterschiedlicher Disziplinen an. Er wird durch eine Geschäftsstelle unterstützt und veröffentlicht regelmäßig Jahresgutachten und Stellungnahmen zu aktuellen Entwicklungen im Bereich Integration und Migration. Ein gesonderter Forschungsbereich führt eigenständige, anwendungsorientierte Forschungsprojekte zu den Themenbereichen Integration und Migration durch und ergänzt die Arbeit der Sachverständigen.

#### **2.1.6 Migrationsdienste, Integrationsprojekte sowie Informations- und Beratungsangebote**

Das Spektrum der Beratungs-, Informations- und Dienstleistungsangebote für Migrantinnen und Mig-

<sup>34</sup> [www.svr-migration.de](http://www.svr-migration.de)

ranten sowie der Integrationsprojekte ist äußerst breit. Obwohl die Bundesregierung und Behörden auf nationaler Ebene sich des Themas in den letzten Jahren verstärkt angenommen haben, z.B. auch im Rahmen des Nationalen Integrationsplans, gibt es aufgrund des Subsidiaritätsprinzips eine Vielzahl von dezentralen Angeboten auf der Ebene der Länder und Kommunen sowie von Seiten zahlreicher öffentlicher, halbstaatlicher oder privater Organisationen. Daher kann im Folgenden nur ein Ausschnitt der zentralen Angebote wiedergegeben werden.

#### **Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE)<sup>35</sup>**

Zielgruppe der Migrationsberatung sind mit erster Priorität erwachsene Neuzuwanderer, deren Integrationsprozess aktiv begleitet wird. Auch bereits länger im Bundesgebiet lebende Zuwanderer können das Beratungsangebot unter bestimmten Voraussetzungen in Anspruch nehmen.<sup>36</sup> Für die Durchführung der Migrationsberatung ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zuständig. Allerdings kann es sich für deren Umsetzung privater oder öffentlicher Träger bedienen. Die Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) besteht aus einem bundesweiten Netz von Beratungseinrichtungen. Zurzeit hat das BAMF die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege (Arbeiterwohlfahrt,<sup>37</sup> Deutscher Caritasverband,<sup>38</sup> Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband,<sup>39</sup> Deutsches Rotes Kreuz,<sup>40</sup> Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland,<sup>41</sup> Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland<sup>42</sup> und den Bund der Vertriebenen<sup>43</sup>) mit der konkreten Durchführung der Beratungstätigkeit beauftragt.

Insgesamt unterstützen rund 800 hauptamtliche Migrationsberater auf der Grundlage eines professionellen Fallmanagements den individuellen Unterstüt-

zungsbedarf der Zuwanderer, entwickeln gemeinsam mit ihnen Förderpläne und binden sie innerhalb eines gemeinsam festgelegten Zeitplans aktiv in die Umsetzung der vereinbarten Integrationsmaßnahmen ein. Weitere Aufgabenschwerpunkte der Migrationsberatung sind die gezielte Heranführung der Zuwanderer an das Integrationskursangebot und deren individuelle, bedarfsorientierte Begleitung bis zum erfolgreichen Abschluss eines Integrationskurses.

Neben diesem Grundangebot bieten Länder, Kommunen und private Träger in eigener Verantwortung z.T. zusätzliche Projekte an.

#### **Jugendmigrationsdienste (JMD)<sup>44</sup>**

Für Jugendliche und junge Erwachsene zwischen 12 und 27 Jahren stellt das Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)<sup>45</sup> mit den Jugendmigrationsdiensten (JMD) ein spezielles Beratungsangebot zur Verfügung. Die JMD sollen insbesondere die Partizipation junger Migranten in allen Bereichen des sozialen, kulturellen und politischen Lebens fördern. Die Angebote der Jugendmigrationsdienste reichen von der individuellen Begleitung mittels der Erstellung eines Integrationsförderplans über Einzelfallberatung und Elternarbeit bis hin zu Gruppenaktivitäten und Kursen.

#### **Projekte zur Förderung der gesellschaftlichen Integration vor Ort**

Der Bund fördert ergänzend zu den gesetzlichen Integrationsangeboten, wie dem Integrationskurs, lokale Projekte zur gesellschaftlichen Integration von Zugewanderten mit dauerhafter Bleibeperspektive, zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und zur interkulturellen Öffnung. Aus Mitteln des Bundesministeriums des Innern (BMI) werden hierbei altersunabhängige Projekte aus Mitteln des Bundesministeriums für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und Integrationsprojekte für Jugendliche und junge Erwachsene gefördert. Die administrative Umsetzung liegt beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF).

35 <http://www.bamf.de/DE/DasBAMF/Aufgaben/Migrationsberatung/migrationsberatung.html>

36 Vgl. Förderrichtlinien zur Durchführung einer Migrationsberatung für Erwachsene (MBE) vom 20. Januar 2010, Gemeinsames Ministerialblatt Nr. 13 2010, S. 260ff.

37 [www.awo.org](http://www.awo.org)

38 [www.caritas.de](http://www.caritas.de)

39 [www.paritaet.org](http://www.paritaet.org)

40 [www.drk.de](http://www.drk.de)

41 [www.diakonie.de](http://www.diakonie.de)

42 [www.zwst.org](http://www.zwst.org)

43 [www.bund-der-vertriebenen.de](http://www.bund-der-vertriebenen.de)

44 [www.jugendmigrationsdienste.de](http://www.jugendmigrationsdienste.de)

45 [www.bmfsfj.de](http://www.bmfsfj.de)

Flankierend zu den gesetzlichen Integrationsangeboten werden Projekte zur gesellschaftlichen Integration von jugendlichen und erwachsenen Zuwanderern gefördert. Die Projekte sollen die Kompetenzen und die gesellschaftliche Teilhabe der Zuwanderer sowie das Miteinander im Wohnumfeld und damit auch die wechselseitige Akzeptanz von Zuwanderern und der Aufnahmegesellschaft fördern. Ergänzend zu der nationalen Projektförderung werden auch über den Europäischen Integrationsfond (EIF) Integrationsprojekte finanziert.

Berufssprachliche Deutschkenntnisse werden im Rahmen des ESF-BAMF-Programms gefördert. Hierfür stehen Mittel des Europäischen Sozialfonds zur Verfügung. Die 730-stündigen Kurse des ESF-BAMF-Programmes beinhalten sowohl eine berufsspezifische Sprachförderung (Sprachziel A1 bis C2) als auch fachspezifische Betriebspraktika und sollen eine Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt ermöglichen.

#### **Webseiten mit Informationsangeboten**

Wichtige Informationen, Gesetzes- und Verordnungstexte hält das Bundesministerium des Innern unter [www.zuwanderung.de](http://www.zuwanderung.de) bereit. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge bietet auf seiner Homepage [www.bamf.de](http://www.bamf.de) ebenfalls umfassende, teilweise mehrsprachige (Englisch, Russisch, Türkisch) Informationen zu den Themen Migration nach Deutschland, Leben in Deutschland, Einbürgerung und freiwillige Rückkehr an. Darüber hinaus können aktuelle Statistiken und Berichte, wissenschaftliche Studien und Arbeitspapiere heruntergeladen werden. Grundlegende Informationen über Deutschland bietet der Online-Auftritt [www.tatsachen-ueber-deutschland.de](http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de) in 19 Sprachen, der vom Auswärtigen Amt kofinanziert wird und dessen Inhalte auch als gedruckte Broschüre verfügbar sind. Im ebenfalls mehrsprachigen Web-Portal [www.deutschland.de](http://www.deutschland.de) bietet das Auswärtige Amt daneben ein vertiefendes Informationsangebot über Deutschland, seine Kultur, die Medien, das politische System, die Wirtschaft sowie allgemeine Fragen der Politik.

Andere Angebote zielen direkt auf akademisch- oder erwerbsorientierte Ausländer, die an einem Aufenthalt in der Bundesrepublik interessiert sind: Das Portal [www.research-in-germany.de](http://www.research-in-germany.de) wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung betrieben und wirbt für Deutschlands fortschrittliche Wissenschafts-, Forschungs- und Entwicklungslandschaft, um sie für ausländische Forscher attraktiver zu machen. Im Rah-

men einer Offensive zur Sicherung der Fachkräftebasis hat die Bundesregierung die Internetplattform [www.make-it-in-Germany.com](http://www.make-it-in-Germany.com) eingerichtet. Die Kampagne will gut qualifizierte Menschen im Ausland für eine berufliche Zukunft in Deutschland interessieren. Grundlegende Informationen zur Feststellung und Anerkennung von Berufsqualifikationen, die Migranten im Ausland erworben haben, bietet das Portal [www.anerkennung-in-deutschland.de](http://www.anerkennung-in-deutschland.de).

Ein spezielles Angebot für junge Menschen ist in diesem Zusammenhang das englischsprachige Karriere-, Bildungs- und Lifestyle-Portal [www.young-germany.de](http://www.young-germany.de), das im Auftrag des Auswärtigen Amtes betrieben wird. Ausländische Studierende oder Schulabgänger, die an einem Studium in Deutschland interessiert sind, können sich außerdem auf der Webseite [www.campus-germany.de](http://www.campus-germany.de) informieren, die vom Deutschen Akademischen Austauschdienst angeboten wird. Umfassende Informationen für ausländische Geschäftsleute und Unternehmer hält das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie in einem speziellen Portal bereit ([www.ixpos.de](http://www.ixpos.de), „The German Business Portal“). Über die allgemeinen Bedingungen zur Gründung eines Unternehmens klärt das Ministerium im Rahmen einer gesonderten Internetpräsenz auf ([www.existenzgruender.de](http://www.existenzgruender.de)).

## **2.2 Rechtliche Grundlagen der Asyl- und Zuwanderungspolitik**

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

### **2.2.1 Asyl- und Flüchtlingsrecht**

Artikel 16 a Absatz 1 des Grundgesetzes gewährt politisch Verfolgten einen Anspruch auf Anerkennung als Asylberechtigte. Die Prüfung des Anspruchs findet im Rahmen des Asylverfahrens auf Grundlage des Asylverfahrensgesetzes (AsylVfG) statt. Ausländern, denen politische Verfolgung droht, wird außerdem nach Maßgabe der Vorschriften im Asylverfahrensgesetz und im Aufenthaltsgesetz die Flüchtlingseigenschaft im Sinne des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention) zuerkannt. Eine Flüchtlingsanerkennung

kann auch erfolgen, wenn eine Asylanerkennung, etwa wegen der Drittstaatenregelung, nicht möglich ist. Dabei prüft das Bundesamt auch die im Aufenthaltsgesetz und im Asylverfahrensgesetz verankerten Ausschlussstatbestände (sog. „Terrorismusbereich“; vgl. 4.2.3). Kann eine Asyl- oder Flüchtlingsanerkennung nicht erfolgen, wird im Asylverfahren zudem geprüft, ob subsidiärer Schutz nach § 60 Abs. 2, 3, 5 oder 7 AufenthG zu gewähren ist. Die Regelungen zur Erteilung von Aufenthaltstiteln an Asylberechtigte, Personen, denen die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wurde, und subsidiär Schutzberechtigte finden sich in § 25 AufenthG. Das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) ist die gesetzliche Grundlage für Unterstützungsleistungen an Asylbewerber während des laufenden Asylverfahrens sowie an andere Ausländer, deren Aufenthalt nicht auf Dauer angelegt ist. Dazu gehören etwa Geduldete oder Ausländer, denen der Aufenthalt aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik gewährt wird.

## 2.2.2 Zuwanderungs- und Aufenthaltsrecht

Der Fokus der Ausländergesetze von 1965 und 1990 lag vorwiegend auf dem Erhalt der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Erst mit dem Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)<sup>46</sup>, dessen Hauptinhalte am 1. Januar 2005 in Kraft traten, kam es zu einer grundlegenden Novellierung des Ausländerrechts. Erhalten wurde allerdings das Grundprinzip des Ausländerrechts, dass Aufenthaltstitel immer nur für einen bestimmten Zweck vergeben werden können (vgl. Dienelt 2008: XII; Groß 2006: 31).

Auch wenn die Behörden sich mit dem Zuwanderungsgesetz nicht an grundlegend neue Verwaltungsabläufe gewöhnen mussten, gab es hier doch eine wichtige Neuregelung. So wurde für Arbeitsmigranten aus Drittstaaten das sogenannte „One-Stop-Government“ eingeführt. Damit ist nicht mehr jeweils eine

gesonderte Genehmigung für den Aufenthalt und den Arbeitsmarktzugang erforderlich, sondern es ergeht lediglich ein Verwaltungsakt, bei dem die zuständige Ausländerbehörde die Bundesagentur für Arbeit<sup>47</sup> in einem internen Verfahren beteiligt (vgl. 4.1.6).

Das Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz) – Hauptbestandteil des Zuwanderungsgesetzes – ist die wichtigste Rechtsgrundlage für die Bereiche Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen. Es bestimmt ferner den gesetzlichen Mindestrahmen staatlicher Angebote zur Förderung der Integration, der vor allem Sprach- und Orientierungskurse vorsieht. Die Ersteinreise von Drittstaatsangehörigen mit anschließendem Kurzaufenthalt richtet sich hingegen nach den Regeln des Schengener Durchführungsübereinkommens bzw. des Schengener Grenzkodex (vgl. 4.1.1) und des Visakodex.<sup>48</sup>

Die wichtigste Rechtsgrundlage zur Verwaltung des behördlichen Datenbestandes über Ausländer ist das Ausländerzentralregistergesetz.<sup>49</sup>

## 2.2.3 Rechtsänderungen und Verordnungen

Seit seinem vollen Inkrafttreten zum 1. Januar 2005 hat das Zuwanderungsgesetz verschiedentlich Änderungen erfahren. Die Wichtigsten gehen zurück auf das 2007 verabschiedete Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union („Richtlinienumsetzungsgesetz“),<sup>50</sup> mit dem elf EU-Richtlinien Eingang in das deutsche Recht

46 Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz – ZuwG) vom 30. Juli 2004 (BGBl. I, S. 1950); einzelne Teile des Zuwanderungsgesetzes traten bereits am 6. August 2004 sowie am 1. September 2004 in Kraft (vgl. Art. 15 Abs. 1 und 2 ZuwG).

47 [www.arbeitsagentur.de](http://www.arbeitsagentur.de)

48 Fragen des Aufenthalts und der Freizügigkeit von Bürgern anderer EU-Staaten sind nicht Gegenstand dieser Studie; sie sind im zweiten Bestandteil des Zuwanderungsgesetzes geregelt, dem Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Freizügigkeitgesetz/EU) vom 30. Juli 2004.

49 Gesetz über das Ausländerzentralregister (AZRG) vom 2. September 1994.

50 Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union („Richtlinienumsetzungsgesetz“) vom 19. August 2007 (BGBl. I, S. 1970).

fanden.<sup>51</sup> Die im Hinblick auf eine europäische Verfahrensharmonisierung bedeutsamsten Änderungen des deutschen Asyl- und Flüchtlingsrechts in den letzten drei Jahren erfolgten dabei durch die Implementierung der sogenannten Qualifikationsrichtlinie<sup>52</sup> und der Asylverfahrensrichtlinie.<sup>53</sup> Mit Inkrafttreten des Arbeitsmigrationssteuerungsgesetzes<sup>54</sup> am 1. Januar

2009 wurde der Arbeitsmarktzugang für bestimmte Migrantengruppen erleichtert (vgl. 4.1.6). Am 1. Juli 2011 trat das Gesetz zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat sowie zur Änderung weiterer aufenthalts- und asylrechtlicher Vorschriften in Kraft.<sup>55</sup> Am 26. November 2011 trat das Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex (das sogenannte zweite Richtlinienumsetzungsgesetz) in Kraft,<sup>56</sup> mit dem u.a. die Richtlinie der EU über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (die sogenannte Rückführungsrichtlinie) umgesetzt wurde.<sup>57</sup> Die jüngsten maßgeblichen Rechtsänderungen erfolgten mit dem Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union, das am 27. April 2012 vom Deutschen Bundestag sowie am 11. Mai 2012 vom Bundesrat beschlossen wurde. Die Novellierung änderte mit Wirkung zum 1. August 2012 u.a. das Aufenthaltsgesetz, die Beschäftigungsverordnung und die Beschäftigungsverfahrenverordnung an maßgeblichen Stellen mit dem Ziel, den Standort Deutschland für gut ausgebildete ausländische Zuwanderer attraktiver zu gestalten.

Unterhalb der Ebene der Bundesgesetze, die der Deutsche Bundestag und in den meisten Fällen auch der Bundesrat beschließen müssen, ist eine Reihe von Verordnungen erlassen worden, die den rechtlichen Rahmen im Bereich des Aufenthaltes, der Beschäftigung und der Integration von Ausländern sowie im Bereich der Versorgung und der Verfahren beim Umgang mit Asylbewerbern spezifizieren. Verordnungen werden von der Bundesregierung oder dem zuständigen Bundesminister erlassen, erfordern aber meist die Zustimmung des Bundesrates (vgl. 2.1.1).

51 Einen Überblick bietet Maaßen (2006). Bei den Richtlinien handelte es sich um folgende: 1. Richtlinie 2002/90/EG des Rates vom 28. November 2002 zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt; 2. Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung; 3. Richtlinie 2003/110/EG des Rates vom 25. November 2003 über die Unterstützung bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg; 4. Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen; 5. Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten; 6. Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren; 7. Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten; 8. Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes; 9. Richtlinie 2004/114/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst; 10. Richtlinie 2005/71/EG des Rates vom 12. Oktober 2005 über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung; 11. Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlings-eigenschaft.

52 Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes.

53 Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlings-eigenschaft.

54 Gesetz zur arbeitsmarkttadäquaten Steuerung der Zuwanderung Hochqualifizierter und zur Änderung weiterer aufenthaltsrechtlicher Regelungen (Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz) (BGBl. I 2008, S. 2846).

55 Gesetz zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat sowie zur Änderung weiterer aufenthalts- und asylrechtlicher Vorschriften (BGBl. I 2011, S. 1266).

56 Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex (BGBl. I 2011, S. 2258).

57 Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger.

- Die Aufenthaltsverordnung (AufenthV) regelt Detailfragen in Zusammenhang mit der Einreise und dem Aufenthalt im Bundesgebiet, Gebühren sowie Verfahrensvorschriften bei der Vergabe von Aufenthaltstiteln.
- Die Beschäftigungsverordnung<sup>58</sup> regelt die Verfahren der Zulassung zur Beschäftigung von Ausländern, die zum Zwecke der Arbeitsaufnahme aus einem Drittstaat in die Bundesrepublik einreisen wollen, und nennt die entsprechenden Tätigkeitsbereiche.
- Die Beschäftigungsverfahrensverordnung<sup>59</sup> ist das Pendant zur Beschäftigungsverordnung und umfasst die Bedingungen der Arbeitsaufnahme für Ausländer, die sich bereits rechtmäßig in der Bundesrepublik aufhalten.
- Die Integrationskursverordnung<sup>60</sup> enthält Details zur Umsetzung der Integrationskurse nach dem Aufenthaltsgesetz, darunter Teilnahmebedingungen, Datenübermittlung, Gebühren sowie Grundstruktur der Kurse, Kursdauer und Kursinhalte. Ferner regelt sie die Zulassungsverfahren für öffentliche und private Kursanbieter.
- Im Asylbereich werden Fragen der Verfahren und der Rechtsumsetzung bereits umfassend im jeweiligen Gesetzeswortlaut des Asylverfahrensgesetzes sowie des Asylbewerberleistungsgesetzes spezifiziert. Hinsichtlich der organisatorischen Kompetenzen muss jedoch zusätzlich die Asylzuständigkeitsbestimmungsverordnung<sup>61</sup> erwähnt werden: Sie enthält Bestimmungen zu den Kompetenzen und Zuständigkeiten der wichtigsten operativen Behörden im Asylverfahren. Dabei berücksichtigt sie wichtige Rechtsakte der Europäischen Union wie das Dubliner Übereinkommen oder die „Eurodac“-Verordnung.<sup>62</sup>

---

58 Verordnung über die Zulassung von neu einreisenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung (Beschäftigungsverordnung – BeschV).

59 Verordnung über das Verfahren und die Zulassung von im Inland lebenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung (Beschäftigungsverfahrensverordnung – BeschVerfV).

60 Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler (Integrationskursverordnung – IntV).

---

61 Verordnung zur Neufassung der Asylzuständigkeitsbestimmungsverordnung (AsylZBV) vom 2. April 2008 (BGBl. I, S. 645).

62 Vgl. Fn. 92 und 93.

# 3 Entwicklung der Asyl- und Migrationssysteme

## 3.1 Überblick zu den Migrationsbewegungen seit 1945

Nach dem 2. Weltkrieg kamen von 1945 bis 1949 nahezu acht Mio. Flüchtlinge und Kriegsvertriebene in die westlichen Besatzungszonen und etwa 3,6 Mio. in das sowjetisch besetzte Ostdeutschland. Die Gründung der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik im Jahr 1949 führte zu einer Massenübersiedlung von Ost- nach Westdeutschland. Bis zum Mauerbau 1961 überquerten etwa 3,5 Mio. Menschen die innerdeutsche Grenze auf Dauer. Abgesehen vom einsetzenden „Wirtschaftswunder“ trugen in den 1950er Jahren mehrere Faktoren – darunter die Einführung der allgemeinen Wehrpflicht, die Verlängerung der Ausbildungszeiten durch den Ausbau des Bildungssystems sowie die Reduzierung der Erwerbsbeteiligung von Frauen durch den „Baby-Boom“ – dazu bei, dass bereits rund 14 Jahre nach der Kriegsniederlage von 1945 wieder Vollbeschäftigung erreicht wurde (vgl. Münz et al. 1999: 44). Insbesondere der Bedarf an nicht oder gering qualifizierten Arbeitern wuchs so stark an, dass er von der einheimischen Bevölkerung nicht mehr gedeckt werden konnte. Diese Engpässe führten zur Anwerbung ausländischer „Gastarbeiter“.

Vor allem über bilaterale Abkommen wurden in den Jahren 1955 bis 1973 ausländische Arbeitnehmer angeworben. Solche Verträge schloss die Bundesrepublik Deutschland ab mit Italien (1955), Spanien und Griechenland (1960), der Türkei (1961), Marokko (1963), Portugal (1964), Tunesien (1965) und Jugoslawien (1968); (vgl. Steinert 1995). Im Jahr 1960 waren 1,3 % aller Erwerbstätigen Ausländer und bis zum Jahr 1973 stieg dieser Anteil auf 11,9 %. Daher sprechen Migrationsforscher von den frühen 1970er Jahren als dem „take-off“ in der Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer in Deutschland (Münz et al. 1999: 43).

Ursprünglich war eine befristete Zuwanderung vorgesehen („Rotationsprinzip“). Ab den späten 1960er Jahren blieb jedoch eine wachsende Anzahl von Personen dauerhaft in Deutschland. Aufgrund der Ölkrise kam es 1973 zum Anwerbestopp für Ausländer aus Staaten außerhalb der Europäischen Gemeinschaft. Zum Zeitpunkt des Anwerbestopps lebten bereits rund vier Mio. ausländische Staatsangehörige in Westdeutschland, und ihre Anzahl stieg in den folgenden Jahren, hauptsächlich aufgrund des Familiennachzugs, weiter an. Im Jahr 1989 umfasste die ausländische Wohnbevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland knapp 4,9 Mio. Menschen.<sup>63</sup>

### *Ausländer in der Deutschen Demokratischen Republik*

Auch in der DDR kam es zu einer Rekrutierung „ausländischer Werkträger“ auf der Basis zwischenstaatlicher Verträge ab Mitte der 1960er Jahre. Aber diese fand in einem viel geringeren Maße als in der Bundesrepublik Deutschland statt. Die Arbeiter stammten zunächst vorwiegend aus den Ländern im Bereich des europäischen „Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe“, später auch aus Algerien, Kuba, Mosambik, Vietnam, der Mongolei, Angola und China (vgl. Elsner/Elsner 1994).

Die rechtlichen Rahmenbedingungen hinsichtlich der allgemeinen Rechte und Pflichten ausländischer Arbeiter und ihrer Familien blieben relativ vage. Zwar verfügten Ausländer – ausgenommen von den an die Staatsbürgerschaft gekoppelten – grundsätzlich über gleiche Rechte. Tatsächlich war ihr Status jedoch durch einen hohen Ermessensspielraum auf Seiten der Behörden gekennzeichnet, der in Fragen des Aufenthaltes bzw. der Aufenthaltsbeendigung bisweilen an den Rand der reinen Willkür reichte (vgl. Sachverständigenrat 1994).

<sup>63</sup> Eine knappe Übersicht findet sich bei Özcan (2007).

digenrat 2004: 112). Im Gegensatz zur Bundesrepublik wurde die Rotation streng umgesetzt. Es gab keinen Familiennachzug und eine Integration war praktisch nicht möglich. Nach regierungsamtlichen Angaben der damaligen DDR betrug der Anteil an Ausländern an der erwerbstätigen Bevölkerung rund 1 %.

### **Spätaussiedler**

Seit den frühen 1950er Jahren gab es eine weitere kontinuierliche Migrationsbewegung nach Deutschland: Aussiedler und ihre Familienangehörigen. Die aufgenommenen Aussiedler bzw. (seit 1993) Spätaussiedler sind Personen deutscher Abstammung aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion sowie anderen ehemaligen Ostblockstaaten und bilden damit – im Gegensatz zu Ausländern – eine besondere Zuwanderergruppe. Deutsche Volkszugehörige wurden nach dem Zweiten Weltkrieg in diesen Gebieten verfolgt und auch mehrere Jahrzehnte nach Kriegsende zum Teil erheblich benachteiligt. Sofern Nachwirkungen dieser Benachteiligungen auch heute noch wirksam sind, können die Betroffenen und ihre Familienangehörigen, die nicht selbst als deutsche Volkszugehörige gelten, in einem speziellen Verfahren in Deutschland aufgenommen werden. Mit der Ausstellung von Spätaussiedlerbescheinigungen erhalten sie kraft Gesetzes die deutsche Staatsangehörigkeit.

Mehr als vier Mio. Aussiedler und Spätaussiedler sind seit 1950 in die Bundesrepublik Deutschland gekommen und markieren damit die drittgrößte Zuwanderungsbewegung nach der Flucht- und Vertreibungsmigration von Deutschen aus den ehemaligen Ostgebieten infolge des Zweiten Weltkriegs bzw. der Arbeitskräftemigration der „Gastarbeiter-Ära“. Im Zeitraum zwischen 1990 und 2010 zogen insgesamt 2,5 Mio. Spätaussiedler nach Deutschland zu. Mit dem Kriegsfolgenbereinigungsgesetz<sup>64</sup> von 1993 wurde der Zuzug von Spätaussiedlern auf ein Niveau von jährlich 225.000 Menschen beschränkt; ab dem Jahr 2000 betrug das Maximalkontingent 103.000 pro Jahr. Die tatsächlichen Zuzugszahlen liegen inzwischen allerdings erheblich darunter (vgl. 3.3).

### **Asylbewerber**

Seit den frühen 1950er Jahren werden auch die Zugänge von Asylbewerbern in der Bundesrepublik Deutschland registriert. Bis Ende der 1970er Jahre spielte die Asylzuwanderung jedoch quantitativ nur eine geringe Rolle und umfasste vor allem Flüchtlinge aus den früheren Ostblockstaaten. Nach einem ersten Höhepunkt 1980 (107.000 Anträge) und dann ab 1985 setzte der Zuzug von Asylbewerbern aus Drittstaaten verstärkt ein und stieg ab dem Jahr 1988 (103.000 Anträge) kontinuierlich an. Der Rekordwert von rund 438.000 Anträgen wurde im Jahr 1992 erreicht. 1993 traten Gesetzesänderungen zur Steuerung der Asylzuwanderung in Kraft und es kam zu einem erheblichen Rückgang der Zahl der Asylbewerber. Seit 1998 liegt die Zahl der Erstantragsteller bei unter 100.000 im Jahr. Seit einigen Jahren ist die Zuwanderung von Flüchtlingen bzw. Asylbewerbern in quantitativer Hinsicht keine herausragende Zuwanderungskategorie mehr; 2007 wurde mit 19.164 die niedrigste Zahl an Asylerstanträgen seit 1983 registriert (vgl. 3.3). Seither sind jedoch wieder deutliche Steigerungsraten zu beobachten.

### **Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge**

Bereits 1979 hatte die Bundesrepublik erste humanitäre Hilfsprogramme für bestimmte Gruppen von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen eingerichtet; auf der Grundlage des Kontingentflüchtlingengesetzes<sup>65</sup> kamen mehrere zehntausend Flüchtlinge nach Deutschland. Im Zuge des kriegerischen Konflikts im früheren Jugoslawien in den Jahren 1991 bis 1995 fanden rund 345.000 bosnische Bürgerkriegsflüchtlinge Aufnahme in Deutschland. Der weit überwiegende Teil hat Deutschland seitdem aber wieder verlassen. Ab dem Jahr 1999 gewährte Deutschland auch 195.000 Flüchtlingen aus dem Kosovo Schutz, die aber inzwischen ebenfalls mehrheitlich wieder zurückgekehrt sind. Im Rahmen der europäischen Resettlement-Initiative zur Aufnahme von 10.000 Flüchtlingen aus dem Irak wurde 2009 und 2010 insgesamt 2.501 Flüchtlingen aus dem Irak, die nach Syrien und Jordanien geflohen waren, eine Neuansiedlung in Deutschland ermöglicht. Die Aufnahme erfolgte nach § 23 Abs. 2 AufenthG zur

64 Gesetz zur Bereinigung von Kriegsfolgengesetzen (Kriegsfolgenbereinigungsgesetz – KfbG) vom 21. Dezember 1992 (BGBl. I, S. 2094).

65 Gesetz über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge (Kontingentflüchtlingengesetz) vom 22. Juli 1980 (BGBl. I, S. 1057; inzwischen außer Kraft getreten bzw. im Aufenthaltsgesetz aufgegangen).

„Wahrung besonders gelagerter politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland“. Auf der gleichen Rechtsgrundlage hat Deutschland im Rahmen des EU-Pilotprojekts „Project for intra-EU reallocation from Malta (EUREMA)“ im Jahr 2010 insgesamt 102 Flüchtlinge aus Malta aufgenommen, die überwiegend aus Somalia, Eritrea und dem Sudan stammten. Im gleichen Jahr erklärte sich Deutschland zusätzlich bereit, in besonderen Einzelfällen iranische Flüchtlinge aufzunehmen, die von der massiven Repression gegen die Oppositionsbewegung im Iran Schutz bedurften. Der Schwerpunkt des deutschen Engagements liegt dabei auf der Aufnahme iranischer Flüchtlinge aus der Türkei. Seit 2010 sind bereits über 50 dieser Flüchtlinge nach Deutschland eingereist. Im Rahmen der deutschen Beteiligung am Resettlement-Programm des UNHCR beschloss die IMK im Dezember 2011, in den nächsten drei Jahren jährlich jeweils 300 Flüchtlinge aufzunehmen. Im Jahr 2012 wurden 195 nach Tunesien geflohene Personen sowie 105 irakische Flüchtlinge aus der Türkei im Rahmen des Resettlement-Programms in Deutschland aufgenommen.

### Jüdische Zuwanderer

Seit den 1990er Jahren findet auch eine Zuwanderung jüdischer Emigranten aus dem Gebiet der Nachfolgestaaten der Sowjetunion statt. Die Aufnahme erfolgte auf der Grundlage eines Beschlusses der Regierungschefs des Bundes und der Länder. Zwischen 1993 und 2010 sind mehr als 200.000 Antragsteller eingereist. Dadurch hat Deutschland heute mit etwa 104.000 Mitgliedern und 800 Gemeinden nach Frankreich und Großbritannien die drittgrößte jüdische Gemeinde in Europa (vgl. BAMF 2012). Mittlerweile sind die Zuzugzahlen jedoch deutlich zurückgegangen (vgl. 3.3), was in erster Linie auf Änderungen des Aufnahmeverfahrens und Restriktionen bei der Visumerteilung zurückgeführt werden kann. Im November 2005 hatten die Innenminister der Länder neue Rahmenbedingungen für das Verfahren zur Aufnahme jüdischer Zuwanderer beschlossen,<sup>66</sup> da mit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes das Kontingentflüchtlingengesetz, das entsprechend auf die jüdischen Zuwanderer angewendet wurde, weggefallen war. Seitdem ist nunmehr u.a.

66 Vgl. Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, „Aufnahme jüdischer Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion – mit Ausnahme der baltischen Staaten“, Umlaufbeschluss der Innenministerkonferenz vom 18. November 2005 (Az.: IV E 3.10).

Voraussetzung für die Aufnahme, dass die Zuwanderer in der Lage sind, eigenständig ihren Lebensunterhalt zu sichern, Grundkenntnisse der deutschen Sprache haben und nachweisen, dass eine Möglichkeit zur Aufnahme in einer jüdischen Gemeinde im Bundesgebiet besteht.

## 3.2 Herausbildung von Institutionen

### Recht

Die Rechtsgrundlagen für den Aufenthalt von Ausländern blieben in den ersten zwei Jahrzehnten nach Kriegsende für die drei Westzonen und die spätere Bundesrepublik Deutschland nahezu unverändert; maßgeblich war vor allem die Ausländerpolizeiverordnung<sup>67</sup> von 1938 (Renner 1998: 22). Die darin z.T. verwendete diskriminierende nationalsozialistische Terminologie wurde zwar nach dem Krieg entfernt, die Verordnung galt jedoch nahezu unverändert bis zu ihrer Ablösung Mitte der 1960er Jahre.

Lediglich für heimatlose Ausländer und für ausländische Flüchtlinge wurden bereits zu Beginn der 1950er Jahre Sonderregeln geschaffen: Nach der Ratifikation der Genfer Flüchtlingskonvention 1953 entstand mit der Asylverordnung<sup>68</sup> eine eigenständige Rechtsgrundlage. 1965 trat das Ausländergesetz<sup>69</sup> in Kraft, das zentrale Fragen im Zusammenhang mit dem Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet regelte. In seiner Grundausrichtung restriktiv, enthielt es jedoch keine Regelungen zur Einwanderung und billigte den Ausländerbehörden weite Ermessensspielräume zu. Erst mit der Reform des Ausländergesetzes von 1990<sup>70</sup> wurden die Möglichkeiten zur Einbürgerung erweitert und mehr Rechtssicherheit für Zuwanderer geschaffen. Angesichts der deutlich steigenden Asylbewerberzahlen einigte sich die damalige Bundesregierung mit der größten Oppositionspartei Ende 1992 auf den „Asylkompromiss“, der 1993 in Kraft trat. Durch eine Änderung des Grundgesetzes beschränkte er das

67 Ausländerpolizeiverordnung vom 22. August 1938 (RGBl. I, S. 1053).

68 Verordnung über die Anerkennung und Verteilung von ausländischen Flüchtlingen (Asylverordnung – AsylVO) vom 6. Januar 1953 (BGBl. I, S. 3).

69 Ausländergesetz vom 28. April 1965 (BGBl. I, S. 353).

70 Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet (AuslG) vom 9. Juli 1990, verkündet als Artikel 1 des Gesetzes vom 9. Juli 1990 (BGBl. I, S. 1354).

Recht auf Asyl und führte u.a. das Flughafenverfahren, das Konzept der sicheren Herkunftsländer und das Konzept der sicheren Drittstaaten ein.<sup>71</sup> Im Hinblick auf Staatsbürgerschaft und Einbürgerung wurden mit dem neuen Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) vom 1. Januar 2000 erstmals für in Deutschland geborene Kinder von Ausländern Elemente des *ius soli* in das deutsche Recht aufgenommen. Für Erwachsene wurde die notwendige Aufenthaltsdauer verkürzt. Die letzte einschlägige Reform im Bereich der Migrations- und Asylpolitik erfolgte durch das Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2005; seitdem ist insbesondere das Aufenthaltsgesetz verschiedentlich novelliert worden.

### Operative Einrichtungen

Im Jahr 1953 trat mit Übernahme des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge in innerstaatliches Recht der Bundesrepublik Deutschland die Verordnung über die Anerkennung und Verteilung von ausländischen Flüchtlingen (AsylVO) in Kraft, womit auch eine „Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge“ in Nürnberg entstand. Mit dem Ausländergesetz 1965 wurde die Bundesdienststelle umbenannt in „Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge“ (BAFl) und war fortan als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern angesiedelt (vgl. BAFl 2003). Nach dem Ausländergesetz von 1965 fiel die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis in das Ermessen der Ausländerbehörden, sofern der Aufenthalt nicht die Belange der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigte. Die Ausländerbehörde hatte auch über das Abschiebungsverbot zu entscheiden, während Anerkennungsausschüsse beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge für die Entscheidung über Asylanträge zuständig waren.

Im Jahr 1978 richtete die Bundesregierung das Amt eines Beauftragten für die Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen ein – der Vorläufer des heutigen Amtes des Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration.<sup>72</sup> In den Anfangsjahren war das Amt des Beauftragten relativ

beschränkt ausgestattet und hatte innerhalb der Bundesregierung lediglich beratende und berichterstattende Funktionen inne. Dies änderte sich in den späten 1990er Jahren, als der Arbeitsstab personell schrittweise vergrößert wurde. Seit 2005 hat die Beauftragte den Rang einer Staatssekretärin.

Mit der Reform des Ausländerrechts im Jahr 1990 wurde die Kompetenz für die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft von der Ausländerbehörde auf das Bundesamt übertragen. Im Zuge des Anwachsens der Flüchtlingszahlen wurde das zentrale Entscheidungsverfahren in Zirndorf aufgegeben und es wurden Außenstellen eingerichtet. Zwischenzeitlich gab es 48 Außenstellen, derzeit sind es 22. Mit dem Zuwanderungsgesetz im Jahr 2005 wurde das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in „Bundesamt für Migration und Flüchtlinge“ (BAMF) umbenannt. Die Aufbauorganisation des Bundesamtes wurde angepasst und ihm wurden neue Aufgaben zugeteilt (vgl. 2.1.2.2). Die Zentrale des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge hat seit Mitte der 1990er Jahre ihren Sitz in Nürnberg.

### 3.3 Statistischer Überblick zu den verschiedenen Migrantengruppen<sup>73</sup>

Im Jahr 2011 belief sich die ausländische Bevölkerung in Deutschland auf rund 7,4 Mio.<sup>74</sup> Davon waren mehr als ein Drittel Angehörige eines EU-Staates, mehr als vier Mio. besaßen die Staatsangehörigkeit eines Landes außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraumes. Das Statistische Bundesamt stellte 2005 ein neues Konzept vor, um auch diejenigen Personen mit einem

73 Soweit nicht anders angegeben entsprechen die Zahlen den Angaben des Statistischen Bundesamtes.

74 Aus der Bevölkerungsfortschreibung des Statistischen Bundesamtes ergibt sich eine Zahl von 7.369.900 Ausländern zum Stichtag 31. Dezember 2011; das Ausländerzentralregister (AZR) als zweite wichtige Datenquelle der Ausländerstatistik weist hingegen zum 31. Dezember 2011 einen Bestand von 6.930.896 Ausländern nach (31. Dezember 2009: 6.694.776). Die Ergebnisse weichen insbesondere aus erhebungsmethodischen Gründen voneinander ab. Die Zahlen aus dem AZR müssen grundsätzlich niedriger sein als die aus der Bevölkerungsfortschreibung, die auf der Volkszählung von 1987 aufbaut und eine Fallstatistik ist, da das AZR eine Personenstatistik ist und zudem die nur vorübergehend in Deutschland lebende ausländische Bevölkerung nicht erfasst ist. Ob sich die derzeitige Differenz von rund 675.000 vollständig auf diese Ursachen zurückführen lässt, ist allerdings unklar (Statistisches Bundesamt, Fachserie 1 Reihe 2, 2011, S. 4).

71 39. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. Juni 1993 (BGBl. I, S. 1002); Asylverfahrensgesetz vom 27. Juli 1993 (BGBl. I, S. 1361).

72 Vgl. 2.1.2.1.

Migrationshintergrund statistisch als Migranten zu erfassen, die in Deutschland geboren sind bzw. nach der Zuwanderung eingebürgert wurden. Personen mit Migrationshintergrund sind demnach all jene, die seit 1950 auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland zugewandert sind, alle in Deutschland geborenen Ausländer sowie alle in Deutschland als Deutsche Geborenen, die über mindestens ein Eltern teil verfügen, das in eine dieser Kategorien fällt. Nach den aktuellen Zahlen des Statistischen Bundesamtes auf der Grundlage des Mikrozensus hatten im Jahr 2010 rund 15,7 Mio. Menschen in Deutschland einen Migrationshintergrund – etwa jeder fünfte Bürger. Das sind über 43.000 Personen mehr als noch im Jahr 2009. Mehr als die Hälfte davon (mit 8,6 Mio. bzw. 8,5% der Bevölkerung) hatte die deutsche Staatsangehörigkeit. Die Zahl der jährlichen Einbürgerungen stieg insbesondere Ende der 1990er Jahre, u.a. nach der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts 1999, deutlich an – von 82.913 im Jahr 1997 auf 186.688 im Jahr 2000 –, ist jedoch zwischen 2002 und 2008 deutlich zurückgegangen. Seit 2009 steigt die Zahl der Einbürgerungen wieder leicht an. Im Jahr 2011 wurden mehr als 101.000 Ausländer eingebürgert.

#### Allgemeine Wanderungsbilanz

In den zwanzig Jahren zwischen 1991 und 2010 zogen ungefähr 18 Mio. Menschen – Ausländer und Deutsche – in das Gebiet der Bundesrepublik, aber auch fast 14 Mio. wieder fort. Nach dem Höhepunkt der Migration in den frühen 1990er Jahren, als teilweise über eine Mio. Zuwanderer pro Jahr kamen, hat sich der jährliche Wanderungssaldo deutlich verringert. In den letzten zehn Jahren übertraf die Anzahl der Zuzüge nur noch knapp die Zahl der Fortzüge; 2008 und 2009 war der Migrationssaldo sogar negativ. Insbesondere seit 2005 sind Wanderungsgewinne zuvorderst auf die Zuwanderung von Ausländern zurückzuführen; bei den deutschen Staatsangehörigen war die Zahl der Fortzüge jeweils größer als die der Zuzüge (vgl. BAMF 2012: 14ff.).

#### Aktuelle Zahlen

Die wichtigsten Kategorien von Migranten, die aus Drittstaaten zuwandern, sind folgende:<sup>75</sup>

- **Nachziehende Ehegatten und Familienangehörige**  
Wanderungen aus Gründen des Familiennachzuges sind seit einigen Jahren rückläufig (vgl. Kreienbrink/Rühl 2007). Von mehr als 85.000 erteilten Visa zur Familienzusammenführung im Jahr 2002 ist die Zahl um mehr als die Hälfte gesunken (2010: 40.210). Der Rückgang ist u.a. darauf zurückzuführen, dass infolge der EU-Erweiterungsrunden zahlreiche vormals visapflichtige Staatsangehörige nunmehr Freizügigkeit genießen und bei der Familienzusammenführung nicht mehr in die Familiennachzugsstatistik eingehen.
- **Spätaussiedler**  
Die Zuwanderung von Spätaussiedlern (vgl. dazu 3.1) ist ebenfalls seit Jahren im Rückgang begriffen. Nach dem Höchststand von jährlich über 200.000 zu Beginn der 1990er Jahre ist die Zahl der neu einreisenden Spätaussiedler stetig gesunken. Im Jahr 2011 wurde mit einer Personenzahl (einschließlich Familienangehöriger) von 2.148 seit Beginn der Aussiedleraufnahme der niedrigste Spätaussiedlerzuzug datiert.
- **Flüchtlinge und Asylsuchende**  
Auch die Zahl der Asylbewerber und Flüchtlinge war über viele Jahre stark rückläufig. Im Jahr 2007 wurden in Deutschland 19.164 Asylersuchen und 11.139 Folgeanträge gestellt, was den niedrigsten Stand seit 1983 darstellt. Seither ist wieder eine Steigerung der Flüchtlingszahlen zu verzeichnen. Für 2010 wurden 41.332 Asylersuchen datiert (bei 7.257 Folgeanträgen), 2011 waren es 45.710 Erst- und 7.606 Folgeanträge. Der Anstieg ist vor allem auf die Hauptherkunftsländer Afghanistan (Zuwachs von 31,5 % zum Vorjahr), Iran (35,4 %) und Syrien (76,8 %) zurückzuführen. Bei insgesamt 43.362 Asylentscheidungen im Jahr 2011 erhielten

<sup>75</sup> Die Zahlen und Angaben sind überwiegend dem jährlichen Migrationsbericht entnommen, den das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge auf der Basis offizieller Zahlen der Bundes- und Landesämter für Statistik sowie anderer amtlicher Daten wie dem Ausländerzentralregister erstellt (vgl. BAMF 2008: 7-10). Aufgrund unterschiedlicher Erhebungsmethoden und verschiedener Datensätze können die einzelnen Werte jedoch nicht zu einer Gesamtzuwandererzahl zusammengefasst werden.

7.098 Personen (16,4 %) Flüchtlingsschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention, darunter waren 652 Personen (1,5 % aller Entscheidungen), die als Asylberechtigte nach Art. 16a des Grundgesetzes anerkannt wurden. Darüber hinaus wurden bei 2.577 Personen (5,9 %) Abschiebungsverbote festgestellt und sog. subsidiärer Schutz gewährt.

#### ■ *Arbeitsmigranten*

Obwohl Deutschland den Anwerbepstopp im Grundsatz aufrecht erhält, eröffnen das Aufenthaltsgesetz sowie entsprechende Verordnungen zahlreiche Möglichkeiten für Zuwanderung in den Arbeitsmarkt.<sup>76</sup> So wurde 36.049 Drittstaatsangehörigen, die im Jahr 2011 eingereist sind, eine (befristete) Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit nach § 18 des Aufenthaltsgesetzes erteilt (2009: 25.053; 2010: 28.298). Hinzu kamen im gleichen Jahr 370 Hochqualifizierte, 317 Forscher und 1.347 Selbständige (nach den §§ 19, 20 und 21 AufenthG). Zahlenmäßig bedeutsam sind daneben die Saison- und Werkvertragsarbeitnehmer sowie Schaustellergehilfen, die auf der Grundlage bilateraler Abkommen der Bundesrepublik befristet arbeiten können (vgl. 4.1.6.2). Im Jahr 2010 gab es insgesamt 293.711 Vermittlungen von Saisonarbeitskräften und Schaustellergehilfen (die jeweils maximal sechs Monate pro Jahr beschäftigt werden durften). Die ganz überwiegende Mehrzahl stammte jedoch aus EU-Beitrittsstaaten; die Anzahl der Vermittlungen aus Kroatien, dem einzigen Drittstaat, aus dem Saisonarbeitskräfte und Schaustellergehilfen kamen, belief sich auf 4.753. Unter den 17.981 Werkvertragsarbeitnehmern, die im Jahresdurchschnitt 2010 in Deutschland beschäftigt waren, war knapp die Hälfte (7.298) aus Nicht-EU-Staaten.

#### ■ *Ausländische Studierende*

Im Wintersemester 2011/2012 nahmen 65.175 Ausländer ein Studium an einer deutschen Hoch-

schule auf. Dies entspricht 14,7 % aller Studienanfänger. Zur gleichen Zeit waren insgesamt 263.848 Studierende mit ausländischer Staatsangehörigkeit eingeschrieben, was einer Quote von etwa 11,1 % bezogen auf alle Studierenden an deutschen Hochschulen (2.377.034) entspricht. Unter den ausländischen Studierenden sind rund drei Viertel (73,4 % im Wintersemester 2010/2011) sogenannte Bildungsausländer, d.h. diese Studierenden haben ihre Hochschulzugangsberechtigung im Ausland erworben und sind zum Zweck des Studiums nach Deutschland eingereist.

#### *Jüdische Zuwanderer*

Im Jahr 2010 wurde mit der Einreise von insgesamt 1.015 jüdischen Zuwanderern einschließlich ihrer Familienangehörigen aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion der bisherige Tiefststand erreicht. Während zwischen 1993 und 2004 durchschnittlich fast 16.000 Juden pro Jahr einwanderten, kamen aufgrund einer Neuregelung der Aufnahmebedingungen (vgl. 3.1) im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2008 nur noch ca. 2.700 pro Jahr. Der Rückgang der Zahlen spiegelt das schwindende Potenzial an auswanderungswilligen Juden wider, lässt möglicherweise aber auch auf eine Verbesserung der Lebensbedingungen in den Herkunftsländern schließen.

<sup>76</sup> Da Deutschland die Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für die seit 1. Mai 2004 der EU beigetretenen mittel- und osteuropäischen Staaten aufrecht erhalten hat und Angehörige dieser Staaten z.T. gemeinsam mit Drittstaatsangehörigen erfasst werden, lässt sich nicht bei allen Tatbeständen der Zuwanderung in den Arbeitsmarkt eine genaue Zahl für Staatsangehörige aus Drittstaaten nennen. Zu den einzelnen Ausnahmetatbeständen vgl. Abschnitt 4.1.6.2 dieser Studie.

# 4 Organisation und Verwaltung der Asyl- und Zuwanderungspolitik

## 4.1 Administrative Verfahren und rechtliche Grundlagen

### 4.1.1 Einreise

Die Einreise ins Bundesgebiet ist grundsätzlich nur mit anerkanntem und gültigem Pass oder Passersatz gestattet (§ 3 Abs. 1 AufenthG). Normalerweise ist für Einreise und Aufenthalt auch ein Aufenthaltstitel in Form eines Visums, einer Aufenthaltserlaubnis, einer Niederlassungserlaubnis oder einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG notwendig. Die Regelungen im Einzelnen richten sich u.a. nach dem Schengener Grenzkodex<sup>77</sup>, nach dem Visakodex<sup>78</sup>, der Visum-Verordnung<sup>79</sup> sowie der Aufenthaltsverordnung. Gemäß Schengener Grenz- und Visakodex ist im Rahmen der Visumvergabe insbesondere zu beurteilen, ob beim Antragsteller ein Risiko der rechtswidrigen Einwanderung besteht, ob er eine Gefahr für die Sicherheit der Mitgliedstaaten darstellt und ob er beabsichtigt, vor

Ablauf der Gültigkeitsdauer des beantragten Visums das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu verlassen. Auch gemäß der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz ist das Vorliegen der Rückkehrabsicht des Antragstellers nach Beendigung des Aufenthaltszwecks als „tatbestandliche Einreisevoraussetzung“ in jedem Einzelfall festzustellen (vgl. dazu Parusel/Schneider 2012: 51).

#### **Grenzübertritt**

Die Ein- und Ausreise ist nur an den zugelassenen Grenzübergangsstellen innerhalb der festgesetzten Verkehrsstunden zulässig (§ 13 AufenthG). Ausländer, die die deutsche Grenze überschreiten, sind dabei grundsätzlich verpflichtet, einen Pass oder ein Passersatzpapier mitzuführen.

#### 4.1.1.1 Flucht und Asyl

##### **Einreise und Verteilung von Asylbewerbern**

Die Stellung eines Asylantrages kann nur im Inland erfolgen; die Beantragung eines Einreisevisums für diesen Zweck ist nicht möglich. Der Asylsuchende muss sich zunächst persönlich bei einer Erstaufnahmeeinrichtung melden. Ersucht ein Ausländer bei der Grenzbehörde Asyl, wird er an die nächstgelegene Erstaufnahmeeinrichtung weitergeleitet. Dies gilt nicht, wenn die Voraussetzungen für eine Verweigerung der Einreise vorliegen. Das ist beispielsweise der Fall, wenn die Einreise aus einem sicheren Drittstaat erfolgt. Grundsätzlich kann ein Asylbegehren bei jeder Behörde, auch bei der Polizei, geäußert werden. Diese leitet den Flüchtling dann gegebenenfalls weiter.

77 Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex).

78 Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex). Der Visakodex hat mittlerweile die Gemeinsame Konsularische Instruktion (GKI) sowie sonstige visumpolitische Rechtsbeschlüsse ersetzt; vgl. dazu die Synopse im Anhang XIII der Verordnung (EG) Nr. 810/2009.

79 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.

Die Einrichtung und Unterhaltung der Aufnahmeeinrichtungen obliegt dem jeweiligen Bundesland. Mit Hilfe des bundesweiten IT-Verteilungssystems EASY (Erstverteilung von Asylbewerbern) wird die für die Unterbringung der Aufsuchenden zuständige Erstaufnahmeeinrichtung ermittelt. Die Aufnahmequoten der einzelnen Bundesländer bestimmen sich nach dem sogenannten Königsteiner Schlüssel, der für jedes Jahr entsprechend der Steuereinnahmen und der Bevölkerungszahl der Länder errechnet wird (vgl. BAMF 2008b: 11-13). In Deutschland gibt es 22 Erstaufnahmeeinrichtungen. Sie befinden sich jeweils in unmittelbarer Nähe der Außenstellen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, in denen schließlich formal der Asylantrag gestellt wird (vgl. 4.1.2.1). Nach maximal drei Monaten in der Erstaufnahmeeinrichtung werden die Flüchtlinge in der Regel mittels einer Quote einer bestimmten Stadt oder einem Landkreis zugewiesen.

#### 4.1.1.2 Zuwanderung

##### **Visumverfahren**

Ausländer benötigen einen Aufenthaltstitel, der in Form eines Visums, einer (befristeten) Aufenthaltserlaubnis oder einer Niederlassungserlaubnis erteilt werden kann. Drittstaatsangehörige sind für Aufenthalte in der Bundesrepublik grundsätzlich visumpflichtig; jedoch für Angehörige bestimmter Staaten wurde die Visumpflicht durch die Europäische Gemeinschaft aufgehoben (§ 4 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG i.V.m. § 6 AufenthG i.V.m. Art. 1 EG-VisaVO<sup>80</sup> sowie Anhang I EG-VisaVO). Visa für kurzfristige Aufenthalte von bis zu drei Monaten sind weitgehend durch EU-Recht geregelt. Für das nationale Visum, das für einen längeren Aufenthalt oder bei beabsichtigter Erwerbstätigkeit erforderlich ist, gelten die allgemeinen Vorschriften des Aufenthaltsgesetzes und der Aufenthaltsverordnung. Beim kurzfristigen Schengenvisum sind insbesondere der Aufenthaltswitz und die Rückkehrbereitschaft in Form einer Ermessensentscheidung von den Auslandsvertretungen zu prüfen. Beim nationalen Visum

sind die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen des § 5 AufenthG und die speziellen Erteilungsvoraussetzungen für den angestrebten Aufenthaltswitz zu prüfen.

Zuständig für das Visumverfahren sind die deutschen Botschaften und Generalkonsulate (Auslandsvertretungen; § 71 Abs. 2 AufenthG). Eine persönliche Vorsprache des Antragstellers bei der für seinen Wohnort zuständigen Auslandsvertretung ist beim Antragsverfahren grundsätzlich notwendig. Die Bearbeitung von Visumanträgen kann durchaus mehrere Wochen oder gar Monate betragen, insbesondere da andere Stellen am Verfahren beteiligt werden, beispielsweise die Ausländerbehörde am beabsichtigten Aufenthaltswitz in Deutschland oder – über die Ausländerbehörde – die Bundesagentur für Arbeit, falls ein Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit geplant ist und die Bundesagentur der Beschäftigung zustimmen muss (siehe 4.1.6.2). Visa für ausländische Studierende werden hingegen in einem beschleunigten Verfahren erteilt. Das Visum bedarf zwar grundsätzlich der ausdrücklichen Zustimmung der für den künftigen Aufenthaltswitz zuständigen Ausländerbehörde. Sofern jedoch innerhalb einer Frist von drei Wochen und zwei Arbeitstagen (Schweigefrist) diese Behörde gegenüber der Auslandsvertretung, bei der das Visum beantragt wurde, keine Bedenken erhebt, gilt die Zustimmung als erteilt und das Visum wird ausgestellt (vgl. BMI/BAMF 2011: 58 sowie ausführlich zum Visumverfahren für kurzfristige und für längerfristige Aufenthalte Parusel/Schneider 2012: 23ff., 30f.).

##### **Vorbeugung der irregulären Migration und Konsultationsverfahren zur Gefahrenabwehr**

Nach Prüfung der Zulässigkeit des Visumantrags werden die Antragstellerdaten in das elektronische Vorgangsbearbeitungssystem des Auswärtigen Amtes eingegeben. Diese Daten werden automatisch an das Bundesverwaltungsamt weitergeleitet; dort wird der allgemeine Datenbestand des Ausländerzentralregisters, die Ausländerzentralregister-Visadatei (gemäß § 21 Abs. 1 AZRG) und das Schengener Informationssystem (SIS) abgefragt. Die Ergebnisse der Prüfung werden in einem weitgehend automatisierten Verfahren an das Auswärtige Amt zurückgemeldet.

<sup>80</sup> 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.

Am 11. Oktober 2011 wurde das Visa-Informationssystem der Gemeinschaft (VIS) in der ersten Anwendungsregion in Nordafrika in Betrieb genommen.<sup>81</sup> Es dient der Verbesserung der Durchführung der gemeinsamen Visumpolitik, der konsularischen Zusammenarbeit und der Konsultation durch die Erleichterung des Datenaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten über Visumanträge und die damit verbundenen Entscheidungen. Unter anderem soll es dabei helfen, das Visumantragsverfahren zu vereinfachen, „Visum-Shopping“<sup>82</sup> zu verhindern und zur Verhütung von Gefahren für die innere Sicherheit der Mitgliedstaaten beizutragen. Im Rahmen des VIS werden u.a. biometrische Daten von Antragstellern für die Erteilung von Schengen-Visa erhoben und verarbeitet, wodurch sich das Antrags- und Erteilungsverfahren für Schengen-Visa vereinfacht.

Grundsätzlich sieht das EU-Visumverfahren für Kurzaufenthalte ein mögliches Konsultationsverfahren vor, bei dem es vorrangig darum geht, Sicherheitsbedenken der Mitgliedstaaten auszuräumen. Nach Art. 22 des Visumkodex kann ein Mitgliedstaat verlangen, dass die zentralen Behörden anderer Mitgliedstaaten seine zentralen Behörden bei der Prüfung der von Staatsangehörigen spezifischer Drittländer oder von bestimmten Gruppen von Staatsangehörigen dieser Länder eingereichten Anträge konsultieren.<sup>83</sup> Die konsultierten Behörden beantworten das Ersuchen auf jeden Fall innerhalb von sieben Kalendertagen nach dessen Eingang. Antworten sie nicht innerhalb dieser Frist, so bedeutet dies, dass keine Einwände gegen die Erteilung des Visums bestehen.

Im deutschen Recht wird durch § 73 AufenthG das schengenrechtliche Konsultationsverfahren um nationale Bestimmungen ergänzt. Seit dem 1. Februar 2009 wird gemäß dem Richtlinienumsetzungsgesetz

neben dem Einlader auch der Verpflichtungsgeber einer „Verpflichtungserklärung“ überprüft; bestehen Sicherheitsbedenken, können die dabei erhobenen Daten auch an das BKA, den Zoll oder die Geheimdienste weitergeleitet werden. Zur Abwicklung des Verfahrens, die bislang über das Auswärtige Amt erfolgte, dient dann ein Konsultationsrechner beim Bundesverwaltungsamt. Bei der Erteilung von nationalen Visa und Visa von konsultationspflichtigen Staaten sowie bei geplanter Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ist zudem grundsätzlich die Zustimmung der Ausländerbehörden gemäß § 31 Absatz 1 der Aufenthaltsverordnung erforderlich.

Zur Verhinderung von Visummissbrauch und illegalen Einreisen sowie insbesondere zur Unterbindung von Menschenhandel und Schleusung hat der Deutsche Bundestag im November 2011 auf Initiative der Bundesregierung die Einrichtung einer zentralen Visa-Warndatei beschlossen.<sup>84</sup> Demnach wird beim Bundesverwaltungsamt eine zentrale Warndatei errichtet, die vorrangig der Verhinderung von Visummissbrauch und der Bekämpfung der illegalen Einreise dient. In der Datei werden nach Inkrafttreten des Gesetzes ab Mitte des Jahres 2013 Warndaten zu Personen gespeichert, die im Zusammenhang mit bestimmten, für das Visumverfahren relevanten Straftaten rechtskräftig zu einer Geld- oder Freiheitsstrafe verurteilt worden sind. Die deutsche Visa-Warndatei ergänzt das o.g. Visa-Informationssystem der EU.

#### **Entscheidung durch die Auslandsvertretung**

Nach Vorliegen der Abfrageergebnisse der verschiedenen Datenbanken, der Ergebnisse aus dem Konsultationsverfahren und gegebenenfalls der erforderlichen Zustimmung der Ausländerbehörde entscheidet die Auslandsvertretung über den Antrag. Die Entscheidung ergeht ohne Begründung und Rechtsbehelfsbelehrung; die Anfechtungsfrist beträgt ein Jahr. Zuständig hierfür ist das Verwaltungsgericht Berlin.

Im Jahr 2011 wurden von den deutschen Auslandsvertretungen über 1,9 Mio. Visumanträge bearbeitet. In 1.621.745 Fällen (2010: 1.612.355) wurden Schengenvisa für den kurzfristigen Aufenthalt und in 162.258 Fällen

81 Entscheidung des Rates vom 8. Juni 2004 zur Einrichtung des Visa-Informationssystems (2004/512/EG); Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung).

82 Unter „Visum-Shopping“ ist zu verstehen, dass Anträge nacheinander bei den Visastellen mehrerer Schengen-Staaten gestellt werden, bis die Visastelle mit den niedrigeren Prüfungsstandards das beantragte Visum erteilt.

83 Diese Konsultationspflicht gilt nicht für Anträge auf Erteilung eines Visums für den Flughafentransit.

84 Vgl. BT-PIPr. 17/146 vom 1. Dezember 2011, S. 17469D/17470A.

(2010: 142.749) nationale Visa erteilt. 143.984 Visumanträge wurden schriftlich abgelehnt (2010: 155.280).<sup>85</sup>

### **Jüdische Zuwanderer**

Ein besonderes Antragsverfahren zur Einreise gilt für potenzielle jüdische Zuwanderer aus den Staaten der ehemaligen Sowjetunion mit Ausnahme der baltischen Staaten (vgl. 3.1, 4.1.2.2). Die Antragsteller können bei der für ihren Wohnsitz im Herkunftsgebiet zuständigen deutschen Auslandsvertretung persönlich einen Aufnahmeantrag stellen. Der Antrag wird dann an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge weitergeleitet. Dort erfolgt eine Überprüfung der Unterlagen und der Antragsvoraussetzungen, eine Integrationsprognose wird erstellt und die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland beteiligt (vgl. 4.1.2.2). Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge entscheidet über die Aufnahme, in welches Bundesland die Verteilung erfolgt und welcher Aufenthaltstitel durch die Ausländerbehörde zu erteilen ist. Die Aufnahmeentscheidung wird über die Auslandsvertretung zugestellt und ist ein Jahr ab Bekanntgabe gültig. Die Auslandsvertretung stellt dann auf dieser Grundlage ein Visum zur Einreise aus (BMI 2011: 152).

### **Illegale Einreise/Irreguläre Migrantinnen**

Drittstaatsangehörige, die das Bundesgebiet ohne Visum bzw. die erforderlichen Papiere betreten wollen, werden von der zuständigen Behörde an der Grenze abgewiesen, es sei denn sie stellen einen Asylantrag oder die Behörde stellt ein Ausnahme-Visum bzw. ein Passersatzpapier aus (§ 14 Abs. 2 AufenthG). Als aufenthaltsrechtlich illegale Drittstaatsangehörige werden jene Ausländer bezeichnet, die die Voraussetzungen für die Einreise und den Aufenthalt nicht oder nicht mehr erfüllen. Die Bekämpfung von unerlaubter Einreise und Schleuserkriminalität erfolgt in enger behörden- und ressortübergreifender Zusammenarbeit, wie zum Beispiel im Gemeinsamen Analyse- und

Strategiezentrum illegale Migration (GASiM<sup>86</sup>). Dabei handelt es sich um ein behördenübergreifendes Informations- und Kooperationszentrum mit dem Ziel der Intensivierung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der illegalen Migration und ihrer Begleit- und Folgekriminalität.

Zu den Kontrollmechanismen zählen u.a. Datenaustausch, Arbeitsplatzüberprüfungen, eine enge Behördenkooperation und die Übermittlungspflichten öffentlicher Stellen (vgl. Sinn et al. 2006: 137). Letztere sind verpflichtet, Ausländer ohne gültigen Aufenthaltstitel der zuständigen Ausländer- oder Polizeibehörde selbständig bzw. auf Nachfrage zu melden (§ 87 Abs. 2 AufenthG).

Im Rahmen des so genannten zweiten Richtlinienumsetzungsgesetzes wurde eine Ausnahme von der Übermittlungspflicht nach § 87 Abs. 1 und 2 AufenthG für Schulen und sonstige Erziehungs- und Bildungseinrichtungen eingeführt. Bereits 2009 war der Zugang irregulärer Migrantinnen zur ärztlichen Versorgung durch entsprechende Vorgaben in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (AVwV-AufenthG) erleichtert worden. Demnach ist das mit der Abrechnung befasste Verwaltungspersonal öffentlicher Krankenhäuser bei medizinischen Notfallbehandlungen von der Übermittlungspflicht ausgenommen. Auch Sozialbehörden, die im Zuge der Abrechnung einer Notfallbehandlung Erkenntnisse über einen illegalen Aufenthalt erlangen, müssen diese nicht mehr an die Ausländerbehörden übermitteln (siehe auch 4.2.4).

Gemäß § 63 Abs. 1 AufenthG darf ein Beförderungsunternehmer Ausländer nur nach Deutschland befördern, wenn sie im Besitz eines erforderlichen Passes und eines erforderlichen Aufenthaltstitels sind. Die Bundespolizei führt seit 1998 mit sogenannten Dokumentenberatern Schulungs- und Beratungsmaßnahmen für Luftverkehrsunternehmen, Flughafenbetreiber im Ausland und auch ausländische Grenzbehörden

<sup>85</sup> Daten des Auswärtigen Amtes (vgl. [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de)).

<sup>86</sup> Zu Aufgabenbeschreibung und Organisationsform des GASiM vgl. auch Abschnitt 4.2.3 sowie die Antworten der Bundesregierung auf die Kleinen Anfragen der Fraktionen Die Linke bzw. Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs., 16/2420 vom 18. August 2006, BT-Drs. 16/2432 vom 23. August 2006 sowie BT-Drs. 16/11636 vom 21. Januar 2009.

durch (vgl. zu den Aktivitäten der Bundespolizei im Rahmen der Verhinderung irregulärer Migration Schneider 2012: 46ff.).

Unerlaubt eingereiste Ausländer, die weder um Asyl nachsuchen noch in Abschiebehaft genommen werden können, werden auf die Bundesländer verteilt (§ 15a AufenthG). Hierbei handelt es sich aber nur um eine Regelung zur Aufteilung der Kostenbelastung (vgl. Groß 2006: 44).

#### 4.1.2 Aufnahmeverfahren und Erwerb eines Aufenthaltstitels

Nach der Einreise sind grundsätzlich die Ausländerbehörden für sämtliche aufenthalts- und passrechtlichen Maßnahmen und Entscheidungen zuständig. Für die Erteilung eines Aufenthaltstitels wird in der Regel (gemäß § 5 AufenthG) vorausgesetzt, dass:

- der Lebensunterhalt gesichert ist. Davon wird ausgegangen, wenn der Antragsteller seinen Lebensunterhalt einschließlich Krankenversicherungsschutz ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel bestreiten kann;
- die Identität und, falls er nicht zur Rückkehr in einen anderen Staat berechtigt ist, die Staatsangehörigkeit des Ausländers feststehen;
- es keinen Ausweisungsgrund gibt;
- soweit kein Anspruch auf Erteilung eines Aufenthaltstitels besteht, der Aufenthalt des Ausländers die Interessen der Bundesrepublik Deutschland nicht beeinträchtigt oder gefährdet;
- die Passpflicht erfüllt ist.

Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis oder einer Niederlassungserlaubnis setzt normalerweise voraus, dass der Ausländer (bei bestehender Visumpflicht) mit dem erforderlichen Visum eingereist ist und die maßgeblichen Angaben bereits im Visumantrag gemacht hat (siehe oben, 4.1.1). Die Aufenthaltserlaubnis wird stets nur für eine bestimmte Dauer und einen bestimmten Zweck erteilt und kann verlängert werden. Die Niederlassungserlaubnis hingegen gilt unbegrenzt,

ist ohne weitere Beschränkungen und erlaubt die Aufnahme jeder Art von legaler Erwerbstätigkeit.

##### 4.1.2.1 Flucht und Asyl

Stellt ein Drittstaatsangehöriger im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates oder eines anderen Staates, der die Dublin-Verordnung anwendet, einen Asylantrag, prüft dieser Staat gemäß den Zuständigkeitskriterien der Verordnung, welcher (Mitglied-)Staat für die Prüfung dieses Asylantrags zuständig ist.

##### *Formale Asylantragstellung*

Für die Entscheidung über Asylgesuche ist in Deutschland das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zuständig. Nach § 13 Abs. 2 AsylVfG wird mit jedem Asylantrag Flüchtlingsschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention und, wenn der Antragsteller dies nicht ausdrücklich ablehnt, die Anerkennung als Asylberechtigter nach dem Grundgesetz beantragt. Außerdem wird von Amts wegen gemäß § 24 Abs. 2 AsylVfG festgestellt, ob Abschiebungsverbote nach § 60 Abs. 2, 3, 5 und 7 AufenthG vorliegen – der Asylbewerber erhält ein vorläufiges Aufenthaltsrecht, auch wenn der Asylantrag abgelehnt wurde (subsidiärer Schutz; vgl. dazu auch Parusel 2010). Wenn das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge einen Asylantrag erhält, ermittelt es zunächst, ob überhaupt ein komplettes Asylverfahren einschließlich der materiellen Prüfung der Asylgründe durchgeführt wird. Bei etwa einem Viertel aller Asylanträge kommt es gar nicht zu dieser vollen inhaltlichen Prüfung. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn ein anderer europäischer Staat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist („Dublin“; siehe unten). In Fortführung der Zuständigkeit der Bundesländer für die Erstaufnahme (vgl. 4.1.1.1) obliegt den dortigen Ausländerbehörden auch die Aufenthaltsregelung während und nach dem Abschluss des Asylverfahrens.

Der Antragsteller muss beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in der Regel persönlich vorsprechen. Die Außenstellen des Bundesamtes sind jeweils einer zentralen Erstaufnahmeeinrichtung zugeordnet, in der Asylsuchende nach ihrer Ankunft erst einmal wohnen müssen. Alle Asylsuchenden, die älter als 14 Jahre sind, werden fotografiert und müssen ihre Fingerabdrücke

cke abgeben. Außerdem müssen die Asylsuchenden alle persönlichen Dokumente und Unterlagen, die Informationen über den Reiseweg enthalten, abgeben. In der Außenstelle wird dann eine Asylakte für den Bewerber angelegt. Die Personaldaten werden in das IT-System MARIs eingegeben (MigrationsAsylReIntegrationsSystem), um festzustellen, ob es sich um einen Erstantrag oder evtl. einen Folge- oder Mehrfachantrag des Asylbewerbers handelt. Das Ergebnis des Vergleichs der Fingerabdrücke aus der erkennungsdienstlichen Behandlung wird über das System AFIS beim Bundeskriminalamt ausgewertet (vgl. 2.1.2.2). Außerdem erfolgt ein Datenabgleich mit dem Ausländerzentralregister sowie über das zentrale automatisierte, europäische Fingerabdruck-Identifizierungssystem Eurodac, bei dem festgestellt werden soll, ob der Asylbewerber bereits in einem anderen Mitgliedstaat einen Antrag gestellt hat.<sup>87</sup> Diese Datenüberprüfungen sind insbesondere für die Durchführung des Dublin-Verfahrens (siehe unten) von Bedeutung. Dem Asylbewerber wird eine Aufenthaltsgestattung erteilt, mit der er ein vorläufiges Bleiberecht zur Durchführung des Asylverfahrens erhält.

### Dublin-Verfahren

Gemäß der Dublin-Verordnung<sup>88</sup> ist im Rahmen eines jeden Asylverfahrens, das in einem EU-Mitgliedstaat bzw. einem mit dem Schengen-/Dublin-Raum assoziierten Staat stattfindet, zunächst der für die Bearbeitung des Asylantrages zuständige Staat zu ermitteln. Dieses sogenannte Dublin-Verfahren findet rechtlich vor der eigentlichen materiellen Asylantragsprüfung statt; es wird rechtlich durch die Stellung eines Asylantrags im „Dublin-Raum“ ausgelöst. Jedoch ist nicht zwangsläufig die Stellung eines Asylantrages in Deutschland erforderlich; auch bei so genannten Aufgriffsfällen (Aufgriff illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, die in einem anderen Dublin-Staat Asyl beantragt haben) greift das Dublin-Verfahren.

Faktisch ist das Verfahren zur Zuständigkeitsbestimmung oft ein integrierter Bestandteil des Asylverfahrens und wird in der Regel ebenfalls vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge durchgeführt: Nach Stellung eines Asylantrags in einer der 22 Außenstellen des Bundesamtes wird durch einen Asyl-Sachbearbeiter die Anhörung durchgeführt (siehe unten). Im Zuge dieser Anhörung können sich Anhaltspunkte für eine Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaates gemäß der Dublin-Verordnung<sup>89</sup> ergeben; möglicherweise liegen dafür jedoch auch bereits anderweitige Indizien oder Beweise vor, etwa aufgrund vorhandener Asylkarten aus einem anderen Mitgliedstaat oder als Resultat des erkennungsdienstlichen Datenabgleichs (z.B. ein sog. Eurodac-Treffer; siehe oben). In diesem Fall wird die Asylakte an ein speziell für die Durchführung des Dublin-Verfahrens zuständiges Referat des Bundesamtes übersandt.<sup>90</sup> Hier erfolgen dann die weitere Prüfung der Indizien und Beweismittel sowie die Entscheidung darüber, ob ein Übernahmeersuchen an einen anderen Mitgliedstaat gestellt werden soll (vgl. Lang 2008: 22). Bei geringer Aussicht auf Erfolg bzw. nach endgültiger Ablehnung eines bereits gestellten Übernahmeersuchens durch den anderen Mitgliedstaat erfolgt die weitere Bearbeitung des Asylverfahrens durch die ursprünglich zuständige Außenstelle des Bundesamtes.<sup>91</sup> Wird dem Ersuchen hingegen zugestimmt, übermittelt das Dublin-Referat einen entsprechenden Bescheid, der dem Asylbewerber von der zuständigen Ausländerbehörde zusammen mit einer sofort vollziehbaren Abschiebungsanordnung zugestellt wird. Anschließend koordiniert das Bundesamt in Absprache mit dem aufnehmenden Mitgliedstaat,

87 Vgl. Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens.

88 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist.

89 Vgl. Fn. 86; die Verordnung enthält dazu feste Zuständigkeitskriterien, die in einer vorgegebenen Reihenfolge geprüft werden. Dazu gehören primär am individuellen Schutz orientierte Tatbestände (z.B. unbegleitete Minderjährige oder familiäre Bindungen), aber auch auf den Einreiseweg oder den Aufenthaltsstatus bezogene Kriterien (z.B. Besitz eines Visums oder illegale Einreise).

90 Dieses im Normalfall zuständige Dublin-Referat befindet sich in der Außenstelle Dortmund; ein in der Nürnberger Zentrale des BAMF angesiedeltes Steuerungsreferat bearbeitet Fälle von grundsätzlicher Bedeutung sowie z.B. die sog. Aufgriffsfälle.

91 Daneben liegt es im Ermessen des Bundesamtes, abweichend von den Regel-Zuständigkeitskriterien das Asylverfahren an sich zu ziehen und durchzuführen (Souveränitätsklausel eines sog. Selbsteintrittsrechts innerhalb der Dublin II-Verordnung) – etwa aus humanitären Gründen oder wenn unter politischen oder pragmatischen Erwägungen eine nationale Durchführung nahe liegt.

den zuständigen Polizei- sowie Ausländerbehörden die Überstellung (vgl. 4.1.7.2).

In bestimmten Fällen liegt die Zuständigkeit für die Durchführung des Dublin-Verfahrens jedoch bei den mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörden (Bundespolizei). Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn ein Ausländer im grenznahen Raum und im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang mit einer unerlaubten Einreise aus einem angrenzenden Dublin-Staat aufgegriffen wird. Bei diesen so genannten Grenzverfahren sollen die Vorteile der bilateralen Rücknahmeübereinkommen mit den Erfordernissen des Dublinverfahrens kombiniert werden. Dazu bedarf es einer bilateralen Vereinbarung mit dem jeweiligen Mitgliedstaat. Der illegal eingereiste Ausländer soll möglichst umgehend und ohne die Möglichkeit der Weiterreise in das Landesinnere an die Behörden des angrenzenden Mitgliedstaates überstellt werden können. Besteht mit einzelnen Nachbarstaaten der Bundesrepublik keine entsprechende Vereinbarung über die Durchführung des Grenzverfahrens, wird die Bestimmung des zuständigen Staates durch das BAMF vorgenommen.

#### **Anhörung und Entscheidung**

Der Kern des Asylverfahrens ist die persönliche, nicht-öffentliche Anhörung, die in der Regel mit einem Dolmetscher stattfindet und in der der Asylbewerber etwaige Tatbestände politischer Verfolgung bzw. die Gründe für eine befürchtete Verfolgung darlegen kann. Sie wird möglichst zeitnah nach der Asylantragstellung von berufserfahrenen und entsprechend geschulten Entscheidern des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge durchgeführt, die über spezielle Kenntnisse über das zu bearbeitende Herkunftsland verfügen. Der Dolmetscher wird vom Bundesamt gestellt. Ein Anwalt oder eine andere Vertrauensperson des Asylbewerbers darf, mit vorheriger Anmeldung, bei der Anhörung dabei sein. Grundsätzlich müssen Sachverhalte, die eine Asylanerkennung rechtfertigen, vom Asylbewerber nicht bewiesen, sondern nur glaubhaft gemacht werden. Es wird jedoch verlangt, dass alle Tatsachen, die seine Furcht vor politischer Verfolgung begründen oder in sonstiger Weise einer Abschiebung entgegenstehen, umfassend vorgetragen sowie alle verfügbaren Unterlagen vorgelegt werden.

Im Anschluss an die Anhörung trifft der zuständige Entscheider auf der Grundlage aller relevanten

Erkenntnisse die Entscheidung über den Asylantrag. Relevant hierfür sind die Anhörung, gegebenenfalls weitere veranlasste Ermittlungen zur Aufklärung des Sachverhalts, Erkenntnisse aus dem Informationszentrum Asyl und Migration des Bundesamtes, Auskünfte und Lageberichte des Auswärtigen Amtes, des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen und von amnesty international, Gutachten wissenschaftlicher Institute sowie Presseartikel und Fachliteratur.

Die Entscheidung über den Asylantrag ergeht schriftlich und enthält eine Begründung. Der Asylbewerber kann in jedem Verfahrensstand einen Rechtsbeistand hinzuziehen.

#### **Gerichtsverfahren**

Gegen eine negative Entscheidung steht dem Asylbewerber der Weg zum Verwaltungsgericht offen, das die Entscheidung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge überprüft. Mit der Entscheidung des Verwaltungsgerichts ist das Asylverfahren in der Regel beendet. Bestätigt das Gericht die Ablehnung des Asylantrags, ist der Antragsteller zur Ausreise verpflichtet und kann, so er dieser Verpflichtung nicht nachkommt, abgeschoben werden. Gegen die Entscheidung des Verwaltungsgerichts kann vor diesem die Zulassung der Berufung beantragt werden; das Oberverwaltungsgericht entscheidet in diesem Fall, ob das Berufungsverfahren zulässig ist. Voraussetzung hierfür ist, dass der Fall eine allgemein bedeutsame Tatsachen- oder Rechtsfrage aufwirft, dass im erstinstanzlichen Verfahren von der Rechtsprechung übergeordneter Gerichte abgewichen ist oder dass gravierende Verfahrensfehler geltend gemacht werden. Bei bedeutenden Rechtsfragen kann das Oberverwaltungsgericht in seinem Urteil die Revision vor dem Bundesverwaltungsgericht zulassen. Ist der Rechtsweg nach einer möglichen Revisionsverhandlung vor dem Bundesverwaltungsgericht erschöpft, steht der Gang vor das Bundesverfassungsgericht sowie den Europäischen Gerichtshof und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte offen.

#### **Flughafenverfahren**

Das Flughafenverfahren ist ein beschleunigtes Sonderverfahren für Einreisen auf dem Luftweg, die aus sicheren Herkunftsstaaten bzw. ohne gültigen Pass oder Passersatz erfolgen (§ 18 a AsylVfG). Das Asylverfahren wird hierbei vor der Entscheidung der Bundespolizei

über die Gestattung der Einreise des Ausländers – also noch im Transitbereich – durchgeführt, wenn die Person entweder keine, keine gültigen oder verfälschte Ausweispapiere mit sich führt oder aus einem sicheren Herkunftsland kommt. Lehnt das Bundesamt den Asylantrag innerhalb von zwei Tagen als offensichtlich unbegründet ab, wird dem Antragsteller die Einreise verweigert. Der Bewerber kann dann unverzüglich unter Berufung auf die Rücknahmeverpflichtung des Abflug- oder Herkunftsstaates dorthin zurückgebracht werden. Das Asylverfahren einschließlich des gerichtlichen Eilverfahrens muss binnen einer Frist von regelmäßig neunzehn Tagen durchgeführt werden, sonst ist die Einreise zu gestatten. Gesetzliche Voraussetzung für die Durchführung des Flughafenverfahrens ist die Möglichkeit der Unterbringung auf dem Flughafengelände. Das Flughafenverfahren wird an den Flughäfen Berlin-Schönefeld, Düsseldorf, Frankfurt/Main, Hamburg und München durchgeführt. Die Asylsuchenden nutzen bei der Einreise auf dem Luftweg nahezu ausschließlich den Flughafen Frankfurt/Main. Aus diesem Grund hat das Bundesamt am Flughafen Frankfurt eine Außenstelle und an den anderen Flughäfen Nebenstellen eingerichtet, die ortsnahe entscheiden können.

#### **Folgeanträge**

Ein erneuter Asylantrag nach Rücknahme oder unanfechtbarer Ablehnung eines früheren Asylantrages wird nach der Begriffsbestimmung des § 71 Abs. 1 AsylVfG als Folgeantrag bezeichnet. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge bearbeitet Asylfolgeanträge in zwei Schritten. Zunächst prüft es, ob sich Änderungen der Sach- oder Rechtslage ergeben haben oder neue Beweismittel vorliegen, die ein Wiederaufgreifen des Verfahrens rechtfertigen. Ist das der Fall wird nach oben dargestelltem Verfahren ermittelt, ob die Voraussetzungen für die Anerkennung als Asylberechtigter, die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder Abschiebungsverbote vorliegen.

#### **Subsidiärer Schutz (Abschiebeverbote)**

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge stellt in dem Fall, dass eine Asylanerkennung nicht möglich ist, fest, ob Abschiebungsverbote gemäß § 60 Abs. 2, 3, 5 oder 7 AufenthG vorliegen (subsidiärer Schutz). Wenn das Bundesamt entscheidet, dass eine Abschiebung nicht stattfinden darf und dass die im Aufenthaltsgesetz und im Asylverfahrensgesetz verankerten

Ausschlussstatbestände nicht festzustellen sind (sog. „Terrorismus-Vorbehalt“; vgl. 4.2.3), erhalten die Betroffenen in der Regel ebenfalls eine Aufenthaltserlaubnis, die meistens auf ein Jahr befristet ist und verlängert werden kann. Sie haben aber weniger Rechte als anerkannte Flüchtlinge, etwa beim Familiennachzug (so muss beispielsweise über ihre Erlaubnis zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit gesondert entschieden werden).

#### **Anordnung zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für Ausländer aus bestimmten Staaten oder für bestimmte Ausländergruppen**

Jenseits des regulären Asyl- und Flüchtlingsanerkennungsverfahrens können die obersten Landesbehörden anordnen, dass bestimmten Ausländergruppen oder Ausländern bestimmter Staaten aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung der politischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird (§ 23 Abs. 1 AufenthG; vgl. umfassend Parusel 2010). Die Entscheidung über eine Gruppenaufnahme bedarf zur Wahrung der Bundeseinheitlichkeit des Einvernehmens mit dem Bundesministerium des Innern. Die gruppenbezogene Aufnahme kann jedoch davon abhängig gemacht werden, dass Dritte sich zur Übernahme der Kosten des Lebensunterhaltes der betroffenen Personen verpflichten.

Auch das Bundesministerium des Innern selbst kann zur Wahrung besonders gelagerter politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland im Benehmen mit den obersten Landesbehörden anordnen, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Ausländern aus bestimmten Staaten oder in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen eine Aufnahmezusage erteilt (§ 23 Abs. 2 AufenthG).

#### **4.1.2.2 Zuwanderung**

Bezüglich der Aufnahme und des Aufenthaltes von Menschen ohne Flucht- bzw. Asylbegehren können ganz unterschiedliche Zuwanderergruppen sowie entsprechende Aufnahmeverfahren unterschieden werden:

- Quantitativ bedeutsam ist die Zuwanderung von Ehepartnern und Kindern von legal aufhältigen Drittstaatsangehörigen (Familienzusammenführung/Familiennachzug);

- spezielle Vorschriften gibt es für die Zuwanderung von Juden aus den Staaten der ehemaligen Sowjetunion
- sowie für deutsche Spätaussiedler, welche ebenfalls überwiegend aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion kommen und – mit der Anerkennung und der Einreise – zu deutschen Staatsbürgern werden;
- differenzierte Regelungen finden sich im Bereich der wirtschafts- bzw. arbeitsmarktorientierten Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen.

Hinsichtlich der Aufnahme von Drittstaatsangehörigen zum Zweck der Beschäftigung richtet sich die Zuwanderung nach den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes, wobei Ausländerbehörden und die Arbeitsverwaltung eng zusammenarbeiten. Für einige Gruppen von Arbeitsmigranten (vor allem höher qualifizierte Arbeitnehmer oder sogenannte „High Potentials“) existieren besondere Rechtsgrundlagen (auf Vorschriften und Verfahrensweisen wird auch in Abschnitt 4.1.6.2 dieser Studie eingegangen). Jedoch gibt es kein Auswahlverfahren für strategisch bzw. langfristig ausgerichtete Einwanderung, wie etwa ein Punktesystem.

Die organisatorischen und administrativen Zuständigkeiten für diese verschiedenen Zuwanderergruppen werden in den folgenden Abschnitten skizziert.

### **Familiennachzug**

Familiäre Gründe für Zuwanderung haben in Deutschland eine konstitutionelle Basis: Artikel 6 des Grundgesetzes stellt Ehe und Familie unter den besonderen Schutz der staatlichen Ordnung (vgl. Kreienbrink/Rühl 2007). Besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang auch Art. 8 EMRK (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) zu. Die Einreise und der Aufenthalt ausländischer Ehegatten und Kinder von in Deutschland lebenden Personen ist seit dem 1. Januar 2005 in den §§ 27-35 des Aufenthaltsgesetzes geregelt. Darüber hinaus wurden im Aufenthaltsgesetz bzw. durch dessen erste Novellierungen die Vorgaben der Familiennachzugsrichtlinie umgesetzt.<sup>92</sup>

Voraussetzung für den Familiennachzug zu Ausländern ist gemäß § 29 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG, dass der Zusammenführende eine Niederlassungserlaubnis oder Aufenthaltserlaubnis besitzt. Im Regelfall ist es erforderlich, dass aufgrund der Antragstellung durch den Nachziehenden von der deutschen Auslandsvertretung im Herkunftsland vor der Einreise ein Visum zum Zweck der Familienzusammenführung erteilt wird. Dem muss allerdings die örtliche Ausländerbehörde zustimmen (vgl. Kreienbrink/Rühl 2007: 19).

Nach der Einreise muss der nachziehende Familienangehörige vor Ablauf des Visums bei der örtlichen Ausländerbehörde eine Aufenthaltserlaubnis beantragen. Im Rahmen des EU-Richtlinienumsetzungsgesetzes vom 28. August 2007 wurde ein grundsätzliches Mindestalter von 18 Jahren für den Ehegattennachzug eingeführt (§ 30 Abs. 1 Satz 1 AufenthG; Ausnahmen in Satz 2). Ferner muss sich der nachziehende Ehegatte zumindest auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen können. Diese Voraussetzung soll die Integration in Deutschland fördern und gleichzeitig Zwangsehen vermeiden. Davon ausgenommen sind jedoch u.a. Ausländer, die wegen ihrer Staatsangehörigkeit auch für einen Aufenthalt, der kein Kurzaufenthalt ist, visumfrei in das Bundesgebiet einreisen können (§ 30 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 AufenthG i.V.m. § 41 AufenthV; z.B. Australien, Japan oder USA).

Im Familienverbund dürfen Kinder bis zur Volljährigkeit einreisen und erhalten dann ein an den Aufenthaltstitel ihrer Eltern gekoppeltes Aufenthaltsrecht. Beim Nachzug besteht nur ein Rechtsanspruch für Kinder bis zur Vollendung des 16. Lebensjahres; Kinder im Alter zwischen 16 und 18 Jahren können jedoch bei Nachweis ausreichender Sprachkenntnisse und positiver Integrationsprognose ebenfalls eine Berechtigung erhalten.

Familienangehörige, die nicht zur Kernfamilie gehören, können nur in Härtefällen nach Deutschland nachziehen; die Entscheidung darüber liegt im Ermessen der Ausländerbehörde. Das Mitte 2011 in Kraft getretene Zwangsheiratsbekämpfungsgesetz novellierte die Vorgaben zum Erlöschen von Aufenthaltstiteln nach längerer Abwesenheit aus

<sup>92</sup> Zu den Details der Richtlinienumsetzung vgl. Kreienbrink/Rühl 2007.

Deutschland (§ 51 Abs. 4 AufenthG), um die Opfer von Zwangsheirat besser zu schützen.<sup>93</sup> Vor der Neufassung dieses Absatzes erlosch eine Aufenthaltserlaubnis in der Regel nach sechsmonatiger Abwesenheit aus Deutschland. Dadurch liefen Opfer von Zwangsheirat, die außer Landes verschleppt wurden, Gefahr, ihr Aufenthaltsrecht einzubüßen. Opfer von Zwangsheirat und Verschleppung ins Ausland erhalten nun ein Rückkehrrecht für bis zu zehn Jahre nach der Ausreise aus Deutschland, um den Schutz dieser Personen zu verbessern und die durch Verschleppung möglichen aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen zu vermeiden. Darüber hinaus wurde mit Inkrafttreten des Gesetzes Zwangsheirat als eigenständige Straftat in das Strafgesetzbuch aufgenommen (§ 237 StGB); vorher galt sie als besonders schwerer Fall der Nötigung. Neben dem geänderten Recht auf Wiederkehr wurde mit Inkrafttreten des Zwangsheiratsbekämpfungsgesetzes auch die Frist für das Erreichen eines eigenständigen Aufenthaltsrechts für nachziehende Ehegatten verlängert, da man befürchtete, das zum Opferschutz gedachte eigenständige Aufenthaltsrecht könne einen Anreiz für Scheinehen darstellen. Seit Juli 2011 müssen zugezogene Ehegatten statt zwei nun drei Jahre warten, ehe sie ein Aufenthaltsrecht unabhängig vom Bestand der Ehe erhalten (§ 31 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG).

#### **Aufnahmevoraussetzungen und Aufnahmeverfahren für jüdische Zuwanderer**

Für die Verwaltung der Aufnahme jüdischer Zuwanderer ist hauptsächlich das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zuständig. Es kooperiert jedoch mit den deutschen Auslandsvertretungen (vgl. 4.1.1.2) und jüdischen Organisationen in Deutschland. Sowohl der Zentralrat der Juden in Deutschland,<sup>94</sup> die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland (ZWST),<sup>95</sup> die Union Progressiver Juden in Deutschland (UPJ)<sup>96</sup> als auch die jüdischen Gemeinden bieten wichtige Integrationshilfen zur leichteren Gestaltung der Aufnahme; gleichzeitig sind sie teilweise in die entsprechenden behördlichen Aufnahmeverfahren einbezogen.

93 Gesetz zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat sowie zur Änderung weiterer aufenthalts- und asylrechtlicher Vorschriften, BGBl. I Nr. 33 vom 30. Juni 2011, S. 1266.

94 [www.zentralratjuden.de](http://www.zentralratjuden.de)

95 [www.zwst.org](http://www.zwst.org)

96 [www.liberales-juden.de](http://www.liberales-juden.de)

Gemäß den Beschlüssen der Innenministerkonferenz, die am 24. Mai 2007 in Kraft getreten sind, gelten für die Aufnahme eine Reihe von Voraussetzungen:

- Nachweis der absehbar eigenständigen Sicherung des Lebensunterhalts;
- Möglichkeit zur Aufnahme in einer jüdischen Gemeinde. Das Bundesamt holt hierzu eine Stellungnahme der ZWST unter Einbeziehung der UPJ ein;
- Grundkenntnisse der deutschen Sprache (gemäß Zertifikat A1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen);
- Nachweis der jüdischen Nationalität oder Abstammung mit staatlichen, vor 1990 ausgestellten Personenstandsunterlagen;
- Bekenntnis zur jüdischen Religionsgemeinschaft.

Nach diesen Kriterien nimmt das BAMF für die Antragsteller eine Integrationsprognose vor. Zur Bewertung, Steuerung und Weiterentwicklung des Aufnahmeverfahrens wurde außerdem ein Beirat „Jüdische Zuwanderung“ eingerichtet. Die Geschäftsstelle des Beirats ist beim BAMF angesiedelt.

Bei Opfern nationalsozialistischer Verfolgung wird vom Erfordernis der Nachweise deutscher Sprachkenntnisse und von der Integrationsprognose abgesehen. Eine nationalsozialistische Verfolgung wird bei vor dem 1. Januar 1945 geborenen Personen grundsätzlich vermutet.

Die Durchführung aller mit der tatsächlichen Aufnahme verbundenen Angelegenheiten, dazu gehört die Erteilung der Aufenthaltstitel und die Unterbringung, obliegt auch weiterhin den Ländern. Nach der Einreise erhalten die jüdischen Zuwanderer von der zuständigen Ausländerbehörde eine Niederlassungserlaubnis; mitreisende nichtjüdische Angehörige erhalten eine zunächst auf ein Jahr befristete Aufenthaltserlaubnis. Beides berechtigt zur Arbeitsaufnahme ohne vorherige Einbeziehung der Bundesagentur für Arbeit (vgl. Haug 2005).

#### **Aufnahme und Verteilung von Spätaussiedlern**

Aussiedler stellen aufgrund ihrer deutschen Volkszugehörigkeit eine besondere Zuwanderungsgruppe

dar. Denn anders als beim Aufenthaltsgesetz handelt es sich beim Bundesvertriebenengesetz<sup>97</sup> nicht um ein Instrument zur Steuerung der Zuwanderung, sondern zur Kriegsfolgenbewältigung (BMI 2008: 122). Infolge der Demokratisierung und der damit verbundenen Liberalisierung des Ausreiseverkehrs in Osteuropa ab Ende der 1980er Jahre stieg die Zahl der Aussiedlungen sprunghaft an. Dies machte die Einführung eines förmlichen Aufnahmeverfahrens notwendig, welches im Aussiedleraufnahmegesetz von 1990 geregelt ist.<sup>98</sup> Mit dem Kriegsfolgenbereinigungsgesetz vom 21. Dezember 1992 wurden die Aufnahmevoraussetzungen im Bundesvertriebenengesetz grundlegend neu geregelt. Die Aufnahme von „Aussiedlern“ wurde abgeschlossen und stattdessen die Aufnahme von „Spätaussiedlern“ eingeleitet. Gleichzeitig wurde ein langsames Auslaufen der vertriebenenrechtlichen Aufnahme veranlasst: Personen, die nach dem 31. Dezember 1992 geboren wurden, können keine Spätaussiedler mehr sein und allenfalls als Familienangehörige von Zuwanderungsberechtigten nach Deutschland kommen.

Seitdem ist die Zuwanderung nach dem Vertriebenenrecht nur noch möglich, wenn bereits vor dem Verlassen des Herkunftsgebietes das Vorliegen der Aufnahmevoraussetzungen durch das Bundesverwaltungsamt in einem Aufnahmeverfahren überprüft und durch die Erteilung eines Aufnahmebescheides bejaht worden ist. Die Erteilung kann im Falle einer besonderen Härte nachgeholt werden. Spätaussiedlerbewerber müssen zum Zeitpunkt der verwaltungsbehördlichen Entscheidung über den Aufnahmeantrag zumindest ein einfaches Gespräch auf Deutsch führen können. Seit 1997 werden zur Feststellung der sprachlichen Aufnahmevoraussetzungen im Aussiedlungsgebiet flächendeckend Anhörungen der Spätaussiedlerbewerber durchgeführt. Auch deren Ehegatten und Kinder, die das 14. Lebensjahr vollendet haben, müssen deutsche Sprachkenntnisse nachweisen. Außerdem muss die Ehe zum Zeitpunkt der Antragstellung bereits seit mindestens drei Jahren bestanden haben.

Nach der Einreise werden die Spätaussiedler und ihre Angehörigen vom Bundesverwaltungsamt nach einer

gesetzlich festgelegten Quote, dem sogenannten Königsteiner Schlüssel (vgl. 4.1.1.1), auf die Bundesländer verteilt. Im Anschluss daran können die Länder ihnen einen vorläufigen Wohnort zuweisen, wenn sie nicht über einen Arbeitsplatz oder ein sonstiges Einkommen zur Sicherung ihres Lebensunterhaltes verfügen. Das Verfahren soll eine gleichmäßige und sozial verträgliche Verteilung der Lasten der Unterstützung und der Eingliederung gewährleisten. Das entsprechende Wohnortzuweisungsgesetz<sup>99</sup> ist jedoch zum Jahresende 2009 ausgelaufen (vgl. Haug/Sauer 2007), so dass beispielsweise keine behördlichen Sanktionsmöglichkeiten mehr bestehen, wenn Spätaussiedler der Wohnortzuweisung nicht Folge leisten.

Die Spätaussiedler erwerben mit der Aufnahme und Begründung eines ständigen Wohnsitzes in der Bundesrepublik Deutschland die Rechtsstellung eines Deutschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit (Stattusdeutscher). Einbezogene nichtdeutsche Ehegatten und Abkömmlinge erwerben diesen Status mit ihrer Aufnahme im Bundesgebiet, nach dem Statuserwerb ihrer Bezugsperson. Das Bescheinigungsverfahren dient der endgültigen Statusfeststellung und erfolgt durch Erteilung einer Bescheinigung über die Spätaussiedlereigenschaft. Diese Bescheinigung ist für alle Behörden und Stellen verbindlich. Seit dem 1. Januar 2005 ist für die Entscheidung über die Erteilung der Bescheinigung das Bundesverwaltungsamt zuständig, das das Verfahren von Amts wegen durchführt. Davor oblag die Verfahrensdurchführung den jeweils zuständigen Landesbehörden. Alle Voraussetzungen, bis auf den Sprachtest, werden in diesem Verfahren nochmals abschließend überprüft.

Am 9. Dezember 2011 trat das Neunte Gesetz zur Änderung des Bundesvertriebenengesetzes in Kraft.<sup>100</sup> Es schafft eine Härtefallregelung zur Vermeidung von Familientrennungen. Im Einzelfall ist es nun möglich, Ehegatten oder Abkömmlinge auch nachträglich in den Aufnahmebescheid eines Spätaussiedlers einzu beziehen. Zuvor musste die Einreise der Ehepartner und Kinder gemeinsam mit dem zuzugsberechtigten Aussiedler erfolgen.

97 Bundesvertriebenengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. August 2007 (BGBl. I, S. 1902), geändert durch Artikel 19 Abs. 1 des Gesetzes vom 12. Dezember 2007 (BGBl. I, S. 2840).

98 Aussiedleraufnahmegesetz vom 28. Juni 1990 (BGBl. I 1990, S. 1247).

99 Gesetz über die Festlegung eines vorläufigen Wohnortes für Spätaussiedler in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. August 2005 (BGBl. I, S. 2474).

100 BGBl. I 2011 Nr. 62, S. 2426.

### Hochqualifizierte Ausländer

Hochqualifizierte Ausländer können zuwandern, wenn ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorliegt und davon auszugehen ist, dass die Integration und die Sicherung des Lebensunterhalts ohne staatliche Hilfe gewährleistet ist. Hochqualifiziert im Sinne des § 19 des Aufenthaltsgesetzes sind u.a. insbesondere Wissenschaftler mit besonderen fachlichen Kenntnissen sowie Lehrpersonen oder wissenschaftliche Mitarbeiter in herausgehobener Funktion. Solche hochqualifizierten Wissenschaftler können unmittelbar eine Niederlassungserlaubnis erhalten. Die Voraussetzungen werden verantwortlich von der zuständigen Ausländerbehörde überprüft, wobei die Landesregierung die Erteilung von der Zustimmung der obersten Landesbehörde oder einer von ihr bestimmten Stelle abhängig machen kann.

Für sonstige Hochqualifizierte wurde im Rahmen der Umsetzung der so genannten EU-Blue-Card-Richtlinie<sup>101</sup> im Jahr 2012 ein neuer, an eine Mindestgehaltsgrenze gekoppelter Aufenthaltstitel geschaffen: die „Blaue Karte EU“ (§ 19a AufenthG). Um eine solche „Blue Card“ zu erhalten, so die Vorgabe der EU-Richtlinie, müssen hochqualifizierte Drittstaatsangehörige u.a. einen Arbeitsvertrag oder ein verbindliches Arbeitsplatzangebot mit einem Gehalt, das mindestens dem Anderthalbfachen des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts in dem jeweiligen EU-Mitgliedsstaat entspricht, nachweisen (Art. 5 Abs. 3, Richtlinie 2009/50/EG). In Berufen, in denen ein besonderer Bedarf an Drittstaatsangehörigen besteht, kann die Gehaltsschwelle für eine Beschäftigung auf das 1,2-fache gesenkt werden (Art. 5 Abs. 5). In Deutschland können mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union vom 27. April 2012<sup>102</sup> ab dem 1. August 2012 Ausländer mit einem deutschen oder einem deutschen vergleichbaren bzw. anerkannten ausländischen Hochschulabschluss die Blaue Karte erhalten<sup>103</sup> (vgl. § 19 a Abs. 1 AufenthG – neu), wenn sie auf der

Grundlage eines Jobangebots eine ihrer Qualifikation angemessene Beschäftigung in Deutschland ausüben wollen und dabei ein Bruttogehalt bekommen, das mindestens zwei Drittel der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung beträgt (derzeit 44.800 Euro)<sup>104</sup>. Für bestimmte Berufe, in denen ein besonderer Arbeitskräftebedarf besteht (Naturwissenschaftler, Mathematiker, Ingenieure, Ärzte und IT-Fachkräfte, vgl. § 41 a Abs. 2 BeschV - neu), liegt das geforderte Mindestgehalt bei etwa der Hälfte (52 %) der oben genannten Bemessungsgrenze (derzeit rund 35.000 Euro).

Die Blaue Karte wird bei erstmaliger Erteilung für maximal vier Jahre ausgestellt, wobei nach knapp 33 Monaten der Wechsel in einen Daueraufenthalt möglich ist, bei guten Deutschkenntnissen bereits nach knapp 21 Monaten (siehe 4.1.3.2).

Um dem Effekt des so genannten Braindrain vorzubeugen, hat der Gesetzgeber in § 19 a Abs. 2 Nr. 2 AufenthG – neu die Möglichkeit zum Erlass einer Rechtsverordnung geschaffen, in der das Bundesministerium für Arbeit Berufe bestimmen kann, in denen für Angehörige bestimmter Staaten die Erteilung einer Blue Card ausgeschlossen ist. Dazu muss festgestellt werden, dass im Herkunftsland ein Mangel an qualifizierten Arbeitnehmern in den genannten Berufsgruppen besteht.

### Bildung, Wissenschaft, Forschung und Entwicklung

Die Umsetzung der sogenannten EU-Forscherrichtlinie 2007 hat zur Einführung eines neuen Systems für die Lizenzierung von forschungsrelevanten Einrichtungen geführt, die ausländische Forscher beschäftigen wollen (§ 20 AufenthG i.V.m. § 38a-f AufenthG; vgl. auch 4.1.6.2). Ein entsprechender Aufenthaltstitel berechtigt zur Ausübung der Erwerbstätigkeit für das in einer zwischen Forschungseinrichtung und Forscher abgeschlossenen Aufnahmevereinbarung bezeichnete Forschungsvorhaben und zur Ausübung von (auch selbständigen) Tätigkeiten in der Lehre. Eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit ist damit für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 20 AufenthG nicht erforderlich.

101 Siehe Fn. 15.

102 Siehe BT-Drucksachen 236/12 und 17/8682.

103 Das BMAS kann durch Rechtsverordnung ebenfalls Berufe bestimmen, in denen die einem Hochschulabschluss vergleichbare Qualifikation durch mind. fünfjährige Berufserfahrung nachgewiesen werden kann (vgl. § 19a Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 AufenthG - neu). Von der VO-Ermächtigung wurde jedoch noch kein Gebrauch gemacht. Die Blaue Karte EU gibt es derzeit somit nur bei Hochschulabschluss.

104 Das Mindestgehalt wird gemäß § 19a Abs. 2 Nr. 1 AufenthG – neu durch das BMAS bestimmt. In § 41 a Abs. 1 BeschV – neu hat dieses von seiner Verordnungsermächtigung Gebrauch gemacht.

Auch zum Zweck des Studiums kann einem Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden (§ 16 AufenthG). Diese Entscheidung trifft die zuständige Ausländerbehörde. Nach Abschluss des Studiums kann der Aufenthaltstitel um bis zu 18 Monate verlängert werden, damit der Absolvent eine seinen Qualifikationen angemessene Stelle finden kann (vgl. 4.1.6.2).

### **Selbständige**

Selbständige Ausländer, die sich in Deutschland unternehmerisch betätigen wollen, können unter bestimmten Umständen eine Aufenthaltsgenehmigung erhalten (zu den Einzelheiten vgl. 4.1.6.2). Das Verfahren wird von der zuständigen Ausländerbehörde ohne Mitwirken der Bundesagentur für Arbeit durchgeführt. Allerdings sind bei der Prüfung die „für den Ort der geplanten Tätigkeit fachkundigen Körperschaften, die zuständigen Gewerbebehörden, die öffentlich-rechtlichen Berufsvertretungen und die für die Berufszulassung zuständigen Behörden“ zu beteiligen (§ 21 AufenthG).

## **4.1.3 Legaler Aufenthalt und Statusveränderungen**

### **4.1.3.1 Flucht und Asyl**

#### **Anerkennung als Asylberechtigter oder Feststellung der Flüchtlingseigenschaft**

Anerkannte Verfolgte mit Asylberechtigung erhalten eine Aufenthaltserlaubnis und sind in vielen Bereichen Deutschen gleichgestellt. Wer als politisch Verfolgter die Flüchtlingseigenschaft nach der Genfer Flüchtlingskonvention oder subsidiären Schutz zuerkannt bekommt, hat ebenfalls Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis. Wird der Antragsteller als Asylberechtigter oder Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt, erhält er zunächst eine auf drei Jahre befristete Aufenthaltserlaubnis, die zugleich eine Arbeitserlaubnis enthält. Diese kann nach drei Jahren zur Verfestigung in Form einer Niederlassungserlaubnis führen, wenn die Voraussetzungen weiterhin bestehen (§§ 25, 26 AufenthG). Auch bei Vorliegen eines Abschiebeverbots wird u.U. eine Aufenthaltserlaubnis erteilt („subsidiärer Schutz“; siehe unten).

#### **Widerruf und Rücknahme der Anerkennung**

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ist dazu

verpflichtet, spätestens nach drei Jahren zu prüfen, ob die Anerkennung als Asylberechtigter bzw. die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft aufzuheben ist und das Ergebnis dieser Prüfung der zuständigen Ausländerbehörde zu übermitteln. Wenn die Anerkennung nicht widerrufen oder zurückgenommen wird und wenn die Aufenthaltserlaubnis schon seit drei Jahren besteht, hat der Asylberechtigte bzw. der anerkannte Flüchtling einen Anspruch auf eine Niederlassungserlaubnis, die nicht befristet ist (§ 26 Abs. 3 AufenthG i.V.m. § 73 Abs. 2 a AsylVfG). Liegen die Voraussetzungen für die Anerkennung nicht mehr vor, muss die Anerkennung grundsätzlich widerrufen werden. Ein Widerruf der Anerkennung muss aber nicht automatisch zum Verlust des Aufenthaltsrechts führen, da in vielen Fällen bereits aus anderen Gründen ein eigenes Aufenthaltsrecht besteht. Eine Rücknahme erfolgt, wenn bei der Prüfung bekannt wird, dass die Anerkennung aufgrund unrichtiger Angaben oder infolge Verschweigens wesentlicher Tatsachen erteilt worden ist.

#### **Subsidiärer Schutz**

Im Falle einer Ablehnung des Asylantrags bzw. ohne die Gewährung des Flüchtlingsstatus stellt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge fest, ob Abschiebungsverbote gemäß § 60 Abs. 2, 3, 5 oder 7 AufenthG vorliegen (subsidiärer Schutz). Im Falle der Durchführung eines Asylverfahrens ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge auch für die Prüfung des subsidiären Schutzes zuständig. Wird kein Asylverfahren durchgeführt, müssen die örtlichen Ausländerbehörden prüfen, ob ein Abschiebungsverbot besteht; das Bundesamt ist dann von der zuständigen Ausländerbehörde zu beteiligen (§ 72 Abs. 2 AufenthG). Bei den Abschiebungsverböten ist zu unterscheiden zwischen einer Schutzgewährung auf europarechtlicher Grundlage und einer Schutzgewährung auf nationaler Grundlage.<sup>105</sup> Liegen die Voraussetzungen für eine Schutzgewährung auf Grundlage der

<sup>105</sup> Die Schutzgewährung auf europarechtlicher Grundlage umfasst die Bestimmungen, welche Art. 15 der Qualifikationsrichtlinie in das deutsche Recht übertragen. Dies sind – soweit es sich um ein auf das Herkunftsland bezogenes Abschiebungsverbot handelt – § 60 Abs. 2, 3 und 7 Satz 2 AufenthG (in Umsetzung von Art. 15 a-c der Qualifikationsrichtlinie). Zu den nationalen Abschiebungsverböten gehören hingegen § 60 Abs. 5 und 7 Satz 1 AufenthG sowie – wenn das Abschiebungsverbot sich auf einen Drittstaat bezieht – auch § 60 Abs. 2, 3 und 7 Satz 2 AufenthG.

EU-Qualifikationsrichtlinie vor, hat der Betroffene grundsätzlich Anspruch auf die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis; ein Ermessensspielraum besteht nach den Richtlinienvorgaben nicht. Bei nationalen Abschiebungsverboten ist hingegen die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nur im Regelfall vorgesehen. Wegen ihrer weitergehenden Rechtsfolgen sind die europarechtlichen (auf das Herkunftsland bezogenen) Abschiebungsverbote stets vorrangig vor dem nationalen subsidiären Schutz (der sich auf einen Drittstaat bezieht) zu prüfen.

Die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis richtet sich im Weiteren nach § 25 Absatz 3 des Aufenthaltsgesetzes. Die Aufenthaltserlaubnis darf in beiden Fällen jedoch nicht erteilt werden, wenn einer der in Satz 2 a bis d bezeichneten Ausschlussgründe (darunter Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Straftaten von erheblicher Bedeutung oder Gefährdungen der Sicherheit) vorliegt. Weitere der genannten Ausschlussgründe (mögliche und zumutbare Ausreise in einen anderen Staat bzw. wiederholter und gröblicher Verstoß gegen Mitwirkungspflichten; vgl. § 25 Abs. 3 Satz 2 1. und 2. Alt. AufenthG) sind dagegen nur im Falle eines Abschiebungsverbotes auf nationaler, nicht aber auf europarechtlicher Grundlage anzuwenden, da die Qualifikationsrichtlinie derartige Ausschlussgründe nicht vorsieht.

Ist die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis hiernach ausgeschlossen, erhält der Ausländer wegen des bestehenden Abschiebungsverbots als rechtliches Abschiebungshindernis eine Duldung (§ 60 a Abs. 2 und 4 AufenthG).

#### **Vorübergehende Aussetzung der Abschiebung und Duldung**

Eine Duldung erhalten Personen, deren Abschiebung ausgesetzt ist, weil eine Abschiebung in den Herkunftsstaat aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht möglich ist. Dabei handelt es sich lediglich um eine schriftliche Bescheinigung dieser Aussetzung; die Betroffenen halten sich in diesem Fall nicht rechtmäßig in Deutschland auf. Eine Duldung wird in der Regel nur für drei Monate erteilt. Nicht selten kommt es jedoch zur so genannten Kettenduldung und die Betroffenen halten sich über mehrere Jahre in Deutschland auf. Bei der Innenministerkonferenz (IMK) am 17. November 2006 wurde daher beschlossen, dass langjährig Geduldete, die in einem Beschäf-

tigungsverhältnis stehen und damit ihren Lebensunterhalt sichern, eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Ergänzt wurde diese Maßnahme durch die gesetzliche Altfallregelung (§ 104 a, b AufenthG). Demnach erhielten Geduldete, die sich am 1. Juli 2007 seit mindestens acht Jahren, falls sie in häuslicher Gemeinschaft mit minderjährigen Kindern lebten seit mindestens sechs Jahren in Deutschland aufhielten, die ein Mindestmaß an Integrationswilligkeit und Sprachkompetenz gezeigt und die Ausländerbehörden nicht vorsätzlich getäuscht haben, eine bis zum 31. Dezember 2009 befristete Aufenthaltserlaubnis und einen gleichrangigen Arbeitsmarktzugang. Diese Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“ konnte nur über den 31. Dezember 2009 hinaus verlängert werden, wenn der Betroffene seinen Lebensunterhalt bzw. den seiner Familie überwiegend eigenständig zu sichern imstande war.

Die Regelung, die 2009 von der IMK verlängert worden war, sollte dem Bedürfnis der jahrelang geduldeten und zum Teil gut integrierten Migranten nach einer dauerhaften Perspektive in Deutschland Rechnung tragen. Eine weitere Verlängerung dieser Regelung zum Jahresende 2011 wurde seitens der IMK mit Verweis auf die grundsätzlich bestehende Möglichkeit der Verlängerung der im Rahmen der Altfallregelung erteilten Aufenthaltserlaubnisse auf Probe (bei günstiger Integrationsprognose sowie Nachweis von Bemühungen um eine Sicherung des Lebensunterhalts durch Erwerbstätigkeit) als nicht notwendig erachtet.<sup>106</sup>

Im Jahr 2011 wurde eine gesonderte Regelung zur Erteilung von Aufenthaltstiteln für langjährig geduldete Jugendliche geschaffen. Bereits im November 2010 hatte die IMK eine solche Regelung beschlossen.<sup>107</sup> Demnach sollten geduldete Jugendliche und Heranwachsende eine eigene gesicherte Aufenthaltsperspektive erhalten, sofern sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen (insbesondere erfolgreicher Schul- und Berufsabschluss) und aufgrund ihrer bisherigen Integrationsleistungen die Gewähr zu bieten scheinen, dass sie sich in die Lebensverhältnisse in Deutschland einfügen werden. Auch die Eltern der Jugendli-

<sup>106</sup> Vgl. Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 193. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 8. und 9. Dezember 2011 in Wiesbaden, S. 28.

<sup>107</sup> Vgl. Politikbericht 2010 der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF, S. 36.

chen sollten ein Aufenthaltsrecht erhalten, wenn sie ausreichende Integrationsleistungen erbracht haben und durch eigene Leistungen den Lebensunterhalt der Familie überwiegend sichern können.

Eine gesetzliche Regelung wurde dann durch das im Juli 2011 in Kraft getretene sogenannte Zwangsheiratsbekämpfungsgesetz geschaffen;<sup>108</sup> gemäß § 25a AufenthG kann nun langjährig geduldeten Jugendlichen und Heranwachsenden eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn sie die Schule besuchen oder erfolgreich abgeschlossen haben und eine positive Integrationsprognose gestellt werden kann. Dazu muss der Geduldete vor Vollendung des 14. Lebensjahres nach Deutschland eingereist sein, sich seit mindestens sechs Jahren ununterbrochen erlaubt, geduldet oder mit einer Aufenthaltsgestattung im Bundesgebiet aufgehalten haben und entweder seit sechs Jahren erfolgreich eine Schule besuchen oder einen anerkannten Schul- oder Berufsabschluss erworben haben. Kriterien für einen erfolgreichen Schulbesuch sind die Regelmäßigkeit des Schulbesuchs sowie die Versetzung in die nächste Klassenstufe. Zudem muss aufgrund bisheriger Integrationsleistungen gewährleistet erscheinen, dass er sich in die hiesigen Lebensverhältnisse einfügen wird. Auch die Eltern bzw. der allein personensorgeberechtigte Elternteil eines Minderjährigen, der eine solche Aufenthaltserlaubnis erhält, können ein Aufenthaltsrecht erhalten, wenn sie das Fehlschlagen einer Abschiebung nicht selbst zu verantworten haben und durch eigene Leistungen den Lebensunterhalt vollständig sichern können.<sup>109</sup>

#### **Härtefallregelungen**

Die Möglichkeit der Aufenthaltsgewährung in Härtefällen ist eine wichtige Neuerung innerhalb des deutschen Aufenthaltsrechts seit 2005 (vgl. auch 5). Mit dieser neuen Regelung wird die Institution der Härtefallkommissionen auf eine gesetzliche Grundlage gestellt. Die Härtefallgremien der Länder sind nunmehr in § 23 a des Aufenthaltsgesetzes verankert. Durch den Wegfall der Bindung an die einzelnen aufenthaltsrechtlichen Tatbestände sehen Befürworter eine größere Einzelfallgerechtigkeit in der Verwal-

tungspraxis ermöglicht (Groß 2006: 43). Die oberste Landesbehörde darf nun anordnen, dass in Einzelfällen einem vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer, abweichend von den gesetzlichen Erteilungs- und Verlängerungsvoraussetzungen, eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Voraussetzung hierfür ist, dass die Härtefallkommission ein Härtefallersuchen gestellt hat. Die Einrichtung und Zusammensetzung der Kommissionen sowie die Ausgestaltung der Verfahren sind jeweils durch Verordnungen der einzelnen Bundesländer bestimmt. Die Härtefallregelung begründet außerdem keine subjektiven Ansprüche und die Entscheidungen der Kommission sind vor Gericht nicht angreifbar (ebd.: 44; Kluth et al. 2008: 636). Ursprünglich hatte es sich bei der Härtefallregelung um eine bis zum 31. Dezember 2009 befristete „Sunset“-Klausel gehandelt; mit dem Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz wurde die zeitliche Begrenzung jedoch aufgehoben.

#### **4.1.3.2 Zuwanderung**

Wer im Besitz einer Niederlassungserlaubnis oder einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG ist, verfügt über einen unbefristeten Aufenthaltstitel und muss diesen nicht erneuern oder verlängern lassen. Eine Aufenthaltserlaubnis für Drittstaatsangehörige ist dagegen grundsätzlich befristet und muss verlängert werden. Die Gültigkeitsdauer und die Kriterien sind abhängig vom Aufenthaltszweck; zuständig sind zunächst die Ausländerbehörden.

#### **Beschäftigung**

Die Zustimmung zur Erteilung eines Aufenthaltstitels, der zur Aufnahme einer Beschäftigung berechtigt, wird für die Dauer der Beschäftigung – längstens für drei Jahre – erteilt. Die Zustimmung zur Arbeitsaufnahme erlischt mit Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses, für die sie erteilt worden ist (vgl. die detaillierte Darstellung in Kap. 4.1.6).

#### **Familiennachzug**

Die Geltungsdauer der einem Ehegatten erteilten Aufenthaltserlaubnis darf die Geltungsdauer der Aufenthaltserlaubnis des im Bundesgebiet lebenden Ausländers nicht überschreiten; erstmals wird sie für mindestens ein Jahr erteilt. In der Folge wird die Aufenthaltserlaubnis in der Regel um jeweils zwei Jahre verlängert, bis die Voraussetzungen für die Erteilung

<sup>108</sup> Gesetz zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat sowie zur Änderung weiterer aufenthalts- und asylrechtlicher Vorschriften, BGBl. I Nr. 33 vom 30. Juni 2011, S. 1266.

<sup>109</sup> Vgl. BT-Drs. 17/5093 vom 16. März 2011, S. 15f.

einer Niederlassungserlaubnis vorliegen. Mit der akzessorischen Erteilung einer Niederlassungserlaubnis an den Ehegatten entsteht ein dauerhaftes, eigenständiges, das heißt vom Familiennachzug losgelöstes Aufenthaltsrecht (vgl. Krienbrink/Rühl 2007: 27). Auch bei Kindern darf die Geltungsdauer der Aufenthaltserlaubnis nicht die Geltungsdauer der Aufenthaltserlaubnis der Eltern überschreiten; Voraussetzung ist, dass das Kind zusammen mit seinen Eltern bzw. dem sorgeberechtigten Elternteil in Deutschland leben wird. Besitzt ein Elternteil eine Niederlassungserlaubnis, so soll die Aufenthaltserlaubnis für das Kind bis zur Vollendung des 16. Lebensjahres erteilt werden. Anschließend ist gemäß § 35 des Aufenthaltsgesetzes eine Niederlassungserlaubnis zu erteilen, wenn das Kind bereits seit fünf Jahren in Besitz einer Aufenthaltserlaubnis ist (vgl. ebd.: 26).

#### **Studierende**

Nach der Einreise wird einem ausländischen Studierenden eine auf maximal zwei Jahre befristete Aufenthaltserlaubnis erteilt (§ 16 Abs. 1 AufenthG). Diese kann jeweils um weitere zwei Jahre verlängert werden, bis der Zweck des Aufenthalts durch die Beendigung des Studiums oder der Promotion erfüllt ist und sofern ausreichende Mittel zur Sicherung des Lebensunterhalts für diesen Zeitraum nachgewiesen werden sowie ein ordnungsgemäßes Studium vorliegt. Im Anschluss daran kann zum Zweck der Suche einer adäquaten Beschäftigung für bis zu 18 Monate eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden (vgl. 4.1.6.2). Außerdem ist es für Studienabsolventen, die ein Unternehmen bzw. ein Gewerbe begründen wollen, möglich, eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer selbständigen Tätigkeit zu erhalten (siehe unten).

#### **Inhaber einer „Blauen Karte“**

Wer als Hochqualifizierter eine so genannte Blaue Karte EU (siehe 4.1.2.2) seit mindestens 33 Monaten besitzt und in dieser Zeit Sozialversicherungsbeiträge geleistet hat, hat Anspruch auf eine Niederlassungserlaubnis. Weist der Blue-Card-Inhaber Deutschkenntnisse nach, die der Stufe B1 des Europäischen Referenzrahmens entsprechen, erfolgt der Wechsel in den Daueraufenthalt bereits nach 21 Monaten (§ 19 a Abs. 6 AufenthG).

#### **Selbständige Tätigkeit**

Die Möglichkeiten zur Erlangung eines temporären

oder dauerhaften Aufenthaltstitels für ausländische Selbständige, sofern sie die allgemeinen Voraussetzungen erfüllen, wurden erweitert (vgl. 4.1.6.2). Ein ausländischer Selbständiger erhält nach § 21 AufenthG zunächst eine auf maximal drei Jahre befristete Aufenthaltserlaubnis. Danach kann er, wenn er mit seiner geplanten Tätigkeit erfolgreich war und sein Lebensunterhalt gesichert ist, zwei Jahre früher als sonstige ausländische Arbeitnehmer eine Niederlassungserlaubnis erhalten. Die selbständige Erwerbstätigkeit kann unter Beibehaltung eines sonstigen Aufenthaltszwecks nach § 21 Abs. 6 AufenthG erlaubt werden.

Im Rahmen einer Novellierung des Aufenthaltsgesetzes zur Umsetzung der so genannten EU-Blue-Card-Richtlinie wurde im Sommer 2012 für Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis zu anderen Zwecken die Möglichkeit eines Statuswechsels zur Ausübung einer selbständigen Tätigkeit geschaffen. Seitdem können sich auch Studienabsolventen (mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 16 AufenthG), Forscher oder Wissenschaftler (mit einer Aufenthaltserlaubnis nach §§ 18 oder 20 AufenthG) selbständig machen und einen entsprechenden Aufenthaltstitel erhalten. Voraussetzung ist, dass die beabsichtigte selbständige Tätigkeit einen Zusammenhang mit den in der Hochschulausbildung erworbenen Kenntnissen bzw. mit der Tätigkeit als Forscher oder Wissenschaftler erkennen lässt (§ 21 Abs. 2 a AufenthG).

#### **4.1.4 Integration**

##### **Integrationskurse**

Verschiedene Zuwanderergruppen verfügen über den Anspruch auf die Teilnahme an einem 2005 eingeführten, bundesweit einheitlichen Integrationskurs (§ 44 AufenthG: Arbeitsmigranten, Selbständige, Familienangehörige, Asylberechtigte, Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention, jüdische Zuwanderer). Unter bestimmten Umständen besteht eine Teilnahmeverpflichtung am Integrationskurs, insbesondere wenn sich der Ausländer nicht auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen kann (§ 44a Abs. 1 AufenthG). Der Integrationskurs soll die Integration in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben fördern und richtet sich in erster Linie an Neuzuwanderer mit längerfristiger Aufenthaltsperspektive. Ziel des Integrationskurses ist die Vermittlung ausreichender deutscher Sprachkenntnisse (Sprachniveau B1 GER). Der Kurs besteht in der Regel aus einem

600 Unterrichtseinheiten umfassenden Sprachkurs und einem 60-stündigen Orientierungskurs zur Vermittlung von Alltagswissen z.B. in den Bereichen Rechte und Pflichten, Demokratie, Grundgesetz und Regierungssystem, deutsche Geschichte, Kultur/Sitten und Gebräuche im Alltag. Mit der Neufassung der Integrationskursverordnung zum 1. März 2012 wurde darüber hinaus die Voraussetzung für Online-Kurse geschaffen. Zudem gibt es spezielle Integrationskurse für bestimmte Zielgruppen: Personen mit erhöhtem Förderbedarf (z. B. Eltern, Frauen, Jugend) können einen Integrationskurs im Umfang von bis zu 900 Unterrichtseinheiten besuchen; für Teilnahmeberechtigte mit entsprechenden Vorkenntnissen gibt es einen verkürzten Integrationskurs von 430 Stunden (§ 13 IntV). Auf Antrag ist es möglich, einmalig 300 Stunden Sprachkurs zu wiederholen, so dass sich im Einzelfall ein Umfang von bis zu 1.245 Stunden Kursdauer ergeben kann. Besteht kein Anspruch auf die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis, soll bei wiederholter und grober Verletzung der Teilnahmeverpflichtung die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis abgelehnt werden. Wenn ein Anspruch auf Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis besteht, kann dies zur Ablehnung des Verlängerungsantrags führen, es sei denn, der Ausländer erbringt den Nachweis, dass seine Integration in das gesellschaftliche und soziale Leben anderweitig erfolgt ist. Die Zuständigkeit für die Feststellung, ob ein Ausländer zur Teilnahme verpflichtet ist, liegt bei der Ausländerbehörde, und zwar bereits bei der Erteilung des Aufenthaltstitels. Darüber hinaus kann die Ausländerbehörde den Zuwanderer auch durch administrative oder ordnungsrechtliche Maßnahmen zur Erfüllung seiner Teilnahmepflicht anhalten. Zu den Sanktionsmöglichkeiten gehört auch die Option, ein Bußgeld i.H.v. bis zu 1.000 Euro zu verhängen (§ 98 Abs. 2 Nr. 4 AufenthG) sowie – bei fortwährender Pflichtverletzung – nach den Maßgaben des § 31 SGB II zeitweilig etwaige Sozialleistungen zu kürzen. Für Letzteres ist jeweils der Träger der Grundsicherung (meist die regionalen Jobcenter), der hierbei mit den Ausländerbehörden kooperieren soll, zuständig.

#### 4.1.5 Erwerb der Staatsangehörigkeit

Migranten, die bereits für eine lange Zeit rechtmäßig in der Bundesrepublik leben, haben unter Umständen einen Anspruch auf die deutsche Staatsbürgerschaft. Dafür gelten die allgemeinen Voraussetzungen des Staatsangehörigkeitsgesetzes, in dem in Zusammen-

hang mit dem EU-Richtlinienumsetzungsgesetz inhaltliche Änderungen vorgenommen wurden. Grundlegende Reformen erfolgten bereits innerhalb der letzten zehn Jahre: Die Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechts von 1999 führte zu einer Ersetzung des Einbürgerungsverfahrens bei Spätaussiedlern. Demnach erwerben Spätaussiedler und in den Aufnahmebescheid einbezogene Ehegatten und Abkömmlinge jetzt mit Ausstellung der Bescheinigung automatisch die deutsche Staatsbürgerschaft (vgl. 4.1.2.2).

#### **Einbürgerung und Optionspflicht**

Zum 1. Januar 2000 wurde die Staatsangehörigkeits-erwerbsregelung nach dem Geburtsortsprinzip (ius soli) ergänzend eingeführt. Damit erwerben auch in Deutschland geborene Kinder, deren beide Elternteile noch Ausländer sind, mit der Geburt bereits die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn sich mindestens ein Elternteil seit acht Jahren rechtmäßig und gewöhnlich in Deutschland aufhält und über ein Daueraufenthaltsrecht verfügt. Dieser Staatsangehörigkeitserwerb ist aber mit einer Optionspflicht verknüpft. So müssen sich diese Kinder mit dem Erreichen der Volljährigkeit zwischen der deutschen und der ausländischen Staatsangehörigkeit entscheiden. Sie haben mit der Entscheidung bis zum 23. Lebensjahr Zeit (§§ 4, 29 StAG). Aufgrund einer Übergangsregelung für Kinder, die zwischen 1990 und 1999 geboren wurden, konnten diese auf Antrag der Eltern ebenfalls das ius soli in Anspruch nehmen (§ 40b StAG). Auch bei ihnen gilt die Optionspflicht; die ersten dieser Verfahren werden seit 2008 bei den Staatsangehörigkeitsbehörden durchgeführt.

Grundsätzlich können Drittstaatsangehörige, die im Ausland geboren sind, die deutsche Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung erwerben. Zuständig für die Durchführung der Einbürgerungsverfahren sind die Einbürgerungsbehörden der Länder. Sind die folgenden Bedingungen zum Zeitpunkt der Antragstellung erfüllt, besteht ein Anspruch auf Einbürgerung (§ 10 StAG):

- unbefristetes Aufenthaltsrecht oder eine Aufenthaltserlaubnis sowie acht Jahre gewöhnlicher rechtmäßiger Aufenthalt in Deutschland;
- Sicherung des Lebensunterhaltes, ggf. auch der Familienmitglieder, aus eigener Kraft;

- keine Verurteilungen für Straftaten;
- Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland;
- Aufgabe bzw. Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit (mit zahlreichen gesetzlichen Ausnahmetatbeständen);
- ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache (bei erfolgreichem Abschluss eines Integrationskurses ist auch das erforderliche Sprachniveau B1 bereits nachgewiesen und der geforderte Mindestaufenthalt von acht Jahren wird auf sieben Jahre verkürzt; bei Nachweis besonderer Integrationsleistungen, insbesondere bei Sprachkenntnissen, die über dem Sprachniveau B1 liegen, aber z.B. auch bei längerem ehrenamtlichem Engagement kann der geforderte Mindestaufenthalt auch auf sechs Jahre verkürzt werden);
- Kenntnisse über die Rechts- und Gesellschaftsordnung sowie die Lebensverhältnisse in Deutschland, nachgewiesen im Regelfall durch Bestehen eines zum 1. September 2008 eingeführten Einbürgerungstests. Bewerber mit deutschem Schulabschluss sind von diesem Erfordernis ausgenommen.

Zur Vorbereitung auf diesen Test werden auch Einbürgerungskurse angeboten. Hierfür sind ebenfalls die Länder zuständig, die sich zur Durchführung freier oder öffentlicher Träger vor Ort bedienen. Die Zuständigkeit für die Entwicklung des Tests und die Prüfungsmodalitäten liegt jedoch beim Bundesministerium des Innern (§ 10 Abs. 7 StAG), das diese dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge übertragen hat.

Die Einbürgerung extremistischer Ausländer wird durch die sogenannte „Extremistenklausel“ ausgeschlossen. Dazu fragen die Einbürgerungsbehörden vor der Einbürgerung eines Ausländers bei den Verfassungsschutzbehörden an, ob Erkenntnisse aufgrund verfassungsfeindlicher Betätigung vorliegen, welche ein Verfahren ausschließen.

In den Jahren 2000 bis 2010 haben 1.434.216 Ausländer von ihrem Recht auf Einbürgerung Gebrauch gemacht. Im Jahr 2010 wurden 101.570 Ausländer eingebür-

gert, was einem Zuwachs von 45,7 % gegenüber dem Vorjahr entspricht. Die größte Gruppe der im Jahr 2010 Eingebürgerten waren, wie schon in den Jahren zuvor, Menschen aus der Türkei (26 %).

#### 4.1.6 Zugang zum Arbeitsmarkt

Der Zugang zum Arbeitsmarkt wurde für Ausländer mit dem Zuwanderungsgesetz gänzlich neu geregelt. Insbesondere wurden die Schnittstellen der Zuständigkeiten von Ausländerbehörden und Arbeitsverwaltung verändert. Die wichtigsten allgemeinen Bestimmungen zum Aufenthalt und Zugang zum Arbeitsmarkt sind seit 1. Januar 2005 im Aufenthaltsgesetz zusammengefasst. In den meisten Fällen setzt die Beschäftigung eines Ausländers eine Aufenthaltserlaubnis voraus, jedoch kann auch ein nationales Visum kraft Gesetzes oder aufgrund einer gesonderten Erlaubnis zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigen. Ein gesonderter Abschnitt im Aufenthaltsgesetz (Abschnitt 8, §§ 39-42) sowie zwei Rechtsverordnungen (Beschäftigungsverordnung und Beschäftigungsverfahrenverordnung; vgl. 2.2.3) regeln das Zustimmungsverfahren zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit für verschiedene Sektoren des Arbeitsmarktes. Die Vorschriften ersetzen das doppelte Genehmigungsverfahren, welches das Ausländergesetz von 1990 vorsah, durch einen konzentrierten Verwaltungsakt („One-Stop-Government“). Beim doppelten Genehmigungsverfahren war jeweils eine gesonderte Genehmigung für den Aufenthalt (Aufenthaltsgenehmigung) und den Arbeitsmarktzugang (Arbeitsgenehmigung) erforderlich gewesen.

##### „One-Stop-Government“

Die örtliche Ausländerbehörde ist zuständig für die Erteilung von Aufenthaltstiteln und erste Anlaufstelle bei Fragen zum Aufenthalt und zur Beschäftigungsaufnahme. Vor der Einreise ist ein erforderliches Visum bei der zuständigen deutschen Auslandsvertretung im Herkunftsland zu beantragen. Die Auslandsvertretung schaltet dann für die Entscheidung über den Einreiseantrag die zuständige Ausländerbehörde ein, die daraufhin die Agentur für Arbeit beteiligt (Zustimmungsverfahren; vgl. Breidenbach 2010).

Drittstaatsangehörige, die eine unbefristete Niederlassungserlaubnis besitzen, sind kraft Gesetzes zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit berechtigt und benötigen dazu keine ausdrückliche Erlaubnis der

Ausländerbehörde, so dass auch die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit entfällt.

### **Verfahren der Zustimmung**

Bei der Beantragung eines Aufenthaltstitels (Visum oder Aufenthaltserlaubnis), der die Aufnahme einer Beschäftigung erlaubt, prüft die Ausländerbehörde, ob es sich um eine zustimmungsfreie oder um eine zustimmungspflichtige Tätigkeit handelt. Falls es sich um eine zustimmungspflichtige Beschäftigung handelt, wird die zuständige Agentur für Arbeit eingeschaltet. Die Agentur prüft dann gemäß § 39 AufenthG die Zustimmungsvoraussetzungen.

Für die Erteilung der Zustimmung durch die Bundesagentur müssen mehrere allgemeine Bedingungen erfüllt sein: Entweder muss nachgewiesen werden, dass keine nachteiligen Auswirkungen für den Arbeitsmarkt entstehen und für die Beschäftigung deutsche oder ihnen gleichgestellte Arbeitnehmer (wie z.B. EU-Bürger oder Angehörige eines Mitgliedstaates des Europäischen Wirtschaftsraumes) nicht zur Verfügung stehen, oder es muss für einzelne Berufsgruppen bzw. Wirtschaftszweige generell festgestellt worden sein, dass die Besetzung mit ausländischen Bewerbern arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar ist (§ 39 Abs. 2 AufenthG). Des Weiteren muss sichergestellt sein, dass der Ausländer nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer beschäftigt wird.

Sind diese allgemeinen Bedingungen erfüllt, werden auch die einzelnen Beschäftigungszwecke der Beschäftigungsverordnung geprüft (Groß 2006: 36). Die Arbeitgeber stellen der Agentur für Arbeit eine detaillierte Stellenbeschreibung zur Verfügung. Die Agentur muss dann prüfen, ob bevorrechtigte Bewerber auf dem regionalen bzw. überregionalen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Nur wenn nachweislich keine Vermittlung solcher Personen möglich ist, darf die Agentur der Arbeitsaufnahme des ausländischen Arbeitnehmers der Ausländerbehörde gegenüber zustimmen (sog. Vorrangprüfung). Gemäß einem Beschluss der Bundesregierung für ein Gesamtkonzept zur Fachkräftesicherung vom 22. Juni 2011 können jedoch ausländische Ärzte und Ingenieure der Fachrichtung Maschinen- und Fahrzeugbau sowie der Elektrotechnik inzwischen ohne Vorrangprüfung zu

Erwerbszwecken nach Deutschland kommen.<sup>110</sup>

Die Zustimmung gilt nur für den zu einem bestimmten Aufenthaltswert erteilten Aufenthaltstitel. Die in der Zustimmung der Agentur festgelegten Auflagen (wie die Befristung der Zustimmung, die Art der Beschäftigung, der Beschäftigungsbetrieb, die Lage und Verteilung der Arbeitszeit) muss die Ausländerbehörde in den Aufenthaltstitel übernehmen. Auch die Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung für bereits in Deutschland lebende Ausländer kann aufgrund verschiedener Kriterien versagt werden. Die Zustimmung ist auf die Dauer der Beschäftigung, längstens auf drei Jahre befristet (§ 13 Abs. 2 BeschVerfV). Entscheidungen über die Zulassung einer Erwerbstätigkeit stehen grundsätzlich im Ermessen der Ausländerbehörde bzw. der Bundesagentur für Arbeit. Ausländer haben keinen Anspruch darauf, dass die Behörde zu ihren Gunsten entscheidet, selbst wenn die Voraussetzungen für einen der Beschäftigungszwecke erfüllt sind (Groß 2006: 37) – vorausgesetzt die Behörde übt ihr Ermessen fehlerfrei aus. Rechtsstreitigkeiten wegen der Arbeitsgenehmigung haben den erteilten Aufenthaltstitel zum Gegenstand, weshalb die Verwaltungsgerichte zuständig sind. Die Alleinverantwortung der Staatsverwaltung für die Arbeitsmarktzulassung wird jedoch seit der Umsetzung der so genannten EU-Forscherrichtlinie im Jahr 2007 (siehe unten) durchbrochen; hier wird die Expertise öffentlicher und privater Forschungseinrichtungen offiziell mit der staatlichen Entscheidungsfindung über die Zulassung verbunden (vgl. Thym 2010: 155ff.).

### **Anerkennung ausländischer Abschlüsse**

Am 1. April 2012 trat ein Gesetz zur Feststellung bzw. Anerkennung von Berufsqualifikationen, die im Ausland erworben wurden, in Kraft (das sogenannte Anerkennungsgesetz).<sup>111</sup> Das Gesetz soll den Zugang von Menschen mit ausländischen Berufsqualifikationen zum deutschen Arbeitsmarkt und damit auch ihre Integration in die Gesellschaft erleichtern und so zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland beitragen. Das Anerkennungsgesetz besteht aus einem neuen Bundesgesetz (dem sogenannten Berufsqu-

110 [http://www.arbeitsagentur.de/nn\\_27044/zentraler-Content/Pressemeldungen/2011/Presse-11-033.html](http://www.arbeitsagentur.de/nn_27044/zentraler-Content/Pressemeldungen/2011/Presse-11-033.html)

111 Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen, BGBl. I 2011, S. 2515.

lifikationsfeststellungsgesetz) und Modifikationen in bereits bestehenden Regelungen zur Anerkennung von Berufsqualifikationen in 63 auf Bundesebene geregelten Berufsgesetzen und Verordnungen für reglementierte Berufe (vgl. BMBF 2011). Das Qualifikationsfeststellungsgesetz stellt einheitliche Kriterien zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen auf und schafft die Kopplung der Berufsausübung an die deutsche Staatsbürgerschaft für viele Berufszweige ab. Es gilt für rund 500 Berufe, für die der Abschluss bundesweit einheitlich geregelt ist. Hierunter fallen z.B. Ärzte, Krankenpflegepersonal, Handwerksmeister und alle Abschlüsse der 350 deutschen Ausbildungsberufe im dualen System. Die Bundesländer werden die Berufe in ihrem Zuständigkeitsbereich (Lehrer, Erzieher, Sozialpädagogen, Ingenieure) ebenfalls anpassen. Eine Antragstellung zur Feststellung bzw. Prüfung einer beruflichen Qualifikation bereits vom Ausland aus ist möglich.

#### 4.1.6.1 Flucht und Asyl

Die Vorschriften über den Zugang zum Arbeitsmarkt für Flüchtlinge und Asylbewerber haben in den letzten Jahrzehnten mehrfach deutliche Veränderungen erfahren. In den 1970er und 1980er Jahren war für sie die Arbeitsaufnahme nur in ganz bestimmten Sektoren möglich, nach einer Wartezeit von ein oder zwei Jahren. Dies sollte wirtschaftliche Anreize der Migration nach Deutschland ausschließen. Die Wartezeit wurde 1991 deutlich verkürzt. 1997 wurde wiederum ein unbeschränktes Beschäftigungsverbot für alle neu einreisenden Flüchtlinge erlassen, um damit zur Bekämpfung der allgemeinen Arbeitslosigkeit beizutragen. Dieser Schritt erwies sich jedoch als weitgehend ineffektiv und wurde im Jahr 2000 zurückgenommen. Seitdem hat es verschiedentlich Versuche gegeben, die Beschäftigungschancen von Asylbewerbern, Flüchtlingen und Geduldeten zu verbessern. Derzeit gilt Folgendes:

- Flüchtlingen mit Aufenthaltsgestattung im Rahmen des Asylverfahrens ist das Arbeiten im ersten Jahr ihres Aufenthaltes in Deutschland verboten. Im Anschluss daran kann eine „nachrangige“ Arbeitserlaubnis bei der Ausländerbehörde beantragt werden. Diese Arbeitserlaubnis gilt nur für eine bestimmte Tätigkeit in einem bestimmten Betrieb, und die Bundesagentur für Arbeit führt unter Umständen eine Vorrangprüfung durch. Die nachrangige Arbeitserlaubnis ist befristet, kann aber nach Fristablauf durch die Ausländerbehörde verlängert werden (§ 61 AsylVfG).
- Anerkannte Asylberechtigte und Flüchtlinge erhalten eine uneingeschränkte und unbefristete Arbeitserlaubnis (§ 25 Abs. 1 und 2 AufenthG). Auch eine selbständige Erwerbstätigkeit ist unter diesen Umständen erlaubt. Die Ausländerbehörde vermerkt dies in der Aufenthaltserlaubnis.
- Für Flüchtlinge mit subsidiärem Schutz bzw. einer Aufenthaltserlaubnis aus sonstigen humanitären Gründen gelten in den ersten drei Jahren des Aufenthalts die allgemeinen Beschränkungen beim Zugang zu einer Arbeitserlaubnis. Allenfalls wird eine „nachrangige“ Arbeitserlaubnis erteilt. Erst danach erhält man eine uneingeschränkte Arbeitserlaubnis für unselbständige Tätigkeiten.
- Der Arbeitsmarktzugang für Flüchtlinge mit Duldung (§ 60 a AufenthG) ist in der Beschäftigungsverfahrensverordnung geregelt. Mit der aufgrund des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19. August 2007 erfolgten Änderung der Beschäftigungsverfahrensverordnung ist der Arbeitsmarktzugang für langfristig Geduldete deutlich verbessert worden. Die Ausübung einer Beschäftigung kann mit Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erlaubt werden, wenn sich der Ausländer seit einem Jahr erlaubt oder geduldet im Bundesgebiet aufgehalten hat. Die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit kann ohne Arbeitsmarktprüfung erteilt werden, wenn sich der Ausländer seit vier Jahren ununterbrochen erlaubt, geduldet oder mit Aufenthaltsgestattung im Bundesgebiet aufgehalten hat (§ 10 BeschVerfV). Geduldeten Ausländern darf eine Beschäftigungsausübung nicht erlaubt werden, wenn sie sich ins Inland begeben haben, um Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu erlangen, oder wenn bei ihnen aus von ihnen zu vertretenden Gründen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können (§ 11 BeschVerfV). Am 1. Januar 2009 sind auf der Grundlage des Arbeitsmigrationssteuerungsgesetzes weitere Verbesserungen erfolgt, indem eine Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung eingeführt worden ist (§ 18 a AufenthG). Auf dieser Grundlage können geduldete

Ausländer, die in Deutschland eine geregelte Ausbildung oder ein Hochschulstudium abgeschlossen haben, ohne Vorrangprüfung die Zustimmung der Bundesagentur zur Erteilung einer solchen Aufenthaltserlaubnis erhalten. Die Regelung gilt auch für Ausländer, die mit einem anerkannten ausländischen Hochschulabschluss zwei Jahre bzw. als Fachkraft drei Jahre ununterbrochen einer entsprechenden Beschäftigung nachgegangen sind. Neben der beruflichen Qualifikation müssen die Ausländer jedoch auch Integrationsleistungen wie ausreichende deutsche Sprachkenntnisse und grundsätzlich Straffreiheit nachweisen. Nach einer zweijährigen, der beruflichen Qualifikation entsprechenden Beschäftigung erlaubt die Aufenthaltserlaubnis einen unbegrenzten Arbeitsmarktzugang (§ 18a Abs. 2 Satz 3 AufenthG).

#### 4.1.6.2 Zuwanderung

Die Einreise zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit setzt für Ausländer aus Drittstaaten im Regelfall die Erlaubnis im Visumverfahren voraus. Ein Aufenthaltstitel zur Aufnahme einer Erwerbsbeschäftigung kann, erforderlichenfalls mit Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit, erteilt werden (§ 18 Abs. 2 i.V.m. § 39 AufenthG). Dabei werden die konkreten Bedingungen der Arbeitsmigration nicht durch den parlamentarischen Gesetzgeber, sondern durch exekutive Verordnungen festgelegt (vgl. 2.1.1, 2.2.3). Einen vorrangigen Arbeitsmarktzugang haben Drittstaatsangehörige mit einem Aufenthaltstitel, die bereits im Vorfeld für mindestens zwei Jahre einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im Bundesgebiet nachgegangen sind.

Jenseits des prinzipiell fortbestehenden Anwerbestopps für nicht, gering oder normal qualifizierte Drittstaatsangehörige existieren mehrere Ausnahmen, u.a. für Fachkräfte, bestimmte Beschäftigungsgruppen sowie Sektoren des Arbeitsmarktes, die durch Rechtsverordnung geregelt sind. Gemäß der Beschäftigungsverordnung, die – so Daniel Thym (2010: 144) – das „zentrale Zugangstor zum deutschen Arbeitsmarkt“ und damit „das eigentliche Herzstück der deutschen Regelung der Wirtschaftsmigration“ darstelle, ist zu unterscheiden zwischen solchen Beschäftigungen, für die eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erforderlich ist, weil arbeitsmarktpolitische Gesichtspunkte berücksichtigt werden sollen, und solchen, über die allein die Ausländerbehörden entscheiden

können. Zustimmungsfrei sind insbesondere bestimmte vorübergehende Aufenthaltszwecke wie Praktika, Ferienbeschäftigungen, Teilnahme an internationalen Sportveranstaltungen, die Einstellung von gut qualifizierten Personen in verschiedenen Beschäftigungen und als technisches Personal sowie als Lehrer (§§ 3-15 BeschV). In allen anderen Fällen (für die z.T. eine qualifizierte Berufsausbildung Voraussetzung ist) ist die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit notwendig, bevor ein Aufenthaltstitel erteilt werden kann. Dazu zählen etwa Saisonbeschäftigung in Land- und Forstwirtschaft, Au-pair-Beschäftigung, Spezialitätenköche, Sozialarbeit und Pflegekräfte, aber auch IT-Fachkräfte (vgl. §§ 18-31 BeschV). Mit dem Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union wurde ein auf sechs Monate befristeter neuer Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche für Ausländer mit bestimmter Mindestqualifikation geschaffen (siehe unten).

Außerdem wurde das Verfahren für die Erteilung von Zustimmungen zur Beschäftigung („One-Stop-Government“, siehe oben unter 4.1.6) beschleunigt, um Arbeitgebern die Besetzung offener Stellen mit ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu erleichtern. Nun gilt die Zustimmung zur Beschäftigung eines Ausländers als erteilt, wenn die Bundesagentur für Arbeit über die Anfrage der Ausländerbehörde auf Erteilung der Zustimmung nicht innerhalb einer Frist von zwei Wochen entscheidet oder im Einzelfall rückmeldet, dass die übermittelten Unterlagen nicht zur Prüfung ausreichen bzw. dass der Arbeitgeber benötigte Informationen nicht rechtzeitig übermittelt hat, um fristgerecht zu prüfen (§ 14 a Abs. 1 BeschVerfV).

In Ergänzung zu den allgemeinen Vorschriften über den Zugang von Drittstaatsangehörigen zum Arbeitsmarkt sowie entsprechende Verfahren, wie sie zu Beginn von Abschnitt 4.1.6 dargestellt wurden, sollen im Folgenden einzelne, im Gesetz verankerte Kategorien der arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung spezifiziert werden.

#### **Familienangehörige**

Die erteilte Aufenthaltserlaubnis für Familienangehörige berechtigt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit, soweit der Ausländer, zu dem der Familiennachzug erfolgt, selbst zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt ist; die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ist

grundsätzlich auch dann möglich, wenn die eheliche Lebensgemeinschaft seit mindestens zwei Jahren rechtmäßig im Bundesgebiet bestanden hat und die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis des Ausländers, zu dem der Familiennachzug stattfindet, nicht von vorneherein ausgeschlossen ist (§ 29 Abs. 5 AufenthG). Familienangehörige, die zu einem bereits in Deutschland lebenden Ausländer nachziehen, werden also hinsichtlich des Arbeitsmarktzuganges ebenso behandelt wie der Ausländer selbst; es gibt keine zusätzlichen Wartezeiten. Familienangehörige von Fachkräften, Hochqualifizierten, Führungskräften, Wissenschaftlern und Forschern sowie leitenden Angestellten und Spezialisten können nach einer Änderung der Beschäftigungsverfahrensverordnung seit 1. August 2012 eine Beschäftigung aufnehmen, ohne dass die Bundesagentur für Arbeit zustimmen oder die sogenannte Vorrangprüfung durchführen muss (§ 8 BeschVerfV).

#### **Bilaterale Abkommen und Saisonarbeitskräfte**

Nach dem Fall des „Eisernen Vorhangs“ wurden mit den meisten mittel- und osteuropäischen Staaten bilaterale Vereinbarungen über den Arbeitsmarktzugang von Arbeitnehmern aus Vertragsstaaten abgeschlossen. Im Rahmen einer drei Phasen umfassenden Übergangsperiode, die mit Ausnahme Rumäniens und Bulgariens im Mai 2011 endete, werden diese Vereinbarungen als wichtiges Instrument der Arbeitsmigrationssteuerung von gering Qualifizierten in bestimmten Sektoren des Arbeitsmarktes beibehalten (vgl. im Einzelnen BAMF 2008: 68ff.). Seit 1. Mai 2011 besteht für Ausländer der 2004 hinzugekommenen Mitgliedstaaten volle Freizügigkeit. Für Rumänien und Bulgarien (EU-Beitritt 2007) gilt die Freizügigkeit noch nicht, da die Bundesregierung auch die dritte Phase der Zuzugsbeschränkungen, die bis maximal 31. Dezember 2013 aufrecht erhalten werden kann, in Anspruch genommen hat. Parallel zur Verlängerung der Übergangsfristen wurden die Zugangsmöglichkeiten für Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten jedoch nach nationalem Recht zum 1. Januar 2009 erweitert, insbesondere für Akademiker durch Verzicht auf eine Vorrangprüfung (vgl. Parusel/Schneider 2010: 25f.).

- Werkvertragsarbeitnehmer-Vereinbarungen erlauben es Firmen in den Partnerstaaten, ihre Arbeitnehmer zum Zweck der Erstellung eines Werkes in Kooperation mit einem deutschen Unternehmen

für eine befristete Dauer nach Deutschland zu entsenden (§ 39 BeschV). Entsprechende bilaterale Abkommen bestehen mit Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, der Tschechischen Republik, der Slowakei, Serbien, Lettland, Mazedonien, Polen, Rumänien, Slowenien, Ungarn und der Türkei, wobei die Abkommen mit den zum 1. Mai 2004 der EU beigetretenen Staaten aufgrund der vollständigen Arbeitnehmerfreizügigkeit seit dem 1. Mai 2011 nicht mehr gelten. Die Anzahl der Arbeitnehmer, die im Rahmen dieser Vereinbarungen entsandt werden können, ist kontingentiert und wird jährlich den Arbeitsmarktentwicklungen angepasst. Das Kontingent für den Zeitraum zwischen Oktober 2009 und September 2010 umfasste 46.740 Arbeitnehmer, wurde allerdings nur zu knapp 40 % ausgeschöpft (vgl. BAMF 2012).

- Gastarbeitnehmer-Vereinbarungen (§ 40 BeschV) wurden mit 13 mittel- und osteuropäischen Staaten abgeschlossen. Im Zuge dieser Vereinbarungen können Arbeitnehmer aus den Vertragsstaaten bis zu 18 Monate zum Zweck ihrer beruflichen und sprachlichen Fortbildung beschäftigt werden. Auch hier ist die Anzahl der Arbeitnehmer kontingentiert und beträgt derzeit 11.050 Personen. Dieses Kontingent wird aber nicht ausgeschöpft und ist insbesondere seit 2005 stark rückläufig. Im Jahr 2010 kamen nur 607 Personen im Zuge dieser Vereinbarungen nach Deutschland (vgl. BAMF 2012).
- Die Zulassung ausländischer Saisonarbeitnehmer, die hauptsächlich als Erntehelfer in der Landwirtschaft eingesetzt werden, ist auf Staaten beschränkt, mit deren Arbeitsverwaltung die Bundesagentur für Arbeit eine Absprache über die Vermittlung getroffen hat. Die Dauer der Beschäftigung der einzelnen Arbeitnehmer ist seit 1. Januar 2009 auf sechs Monate (zuvor vier Monate) im Kalenderjahr begrenzt, wobei die Betriebe branchenabhängig grundsätzlich höchstens acht Monate im Kalenderjahr ausländische Saisonarbeitnehmer beschäftigen dürfen (§ 18 BeschV). In den Jahren 1995 bis 2004 ist die Anzahl beschäftigter Saisonarbeitnehmer ständig angestiegen. In den Jahren 2006 bis 2010 kamen jeweils rund 300.000 Saisonarbeitskräfte vorübergehend nach Deutschland. Die meisten Saisonarbeitskräfte kommen aus den EU-Staaten Polen und Rumänien.

Die Gesamtzahl der Drittstaatsangehörigen im Bereich bilateraler Abkommen bzw. Saisonarbeitskräfte ist vergleichsweise gering und belief sich im Jahr 2010 auf gut 12.000; Herkunftsländer sind die Türkei, Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Serbien und Montenegro sowie Mazedonien.

#### **Studierende, Hochschulabsolventen und Fachkräfte**

Parallel zu ihrem Studium in Deutschland dürfen Drittstaatsangehörige mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 16 des Aufenthaltsgesetzes studentische Nebentätigkeiten sowie Beschäftigungen im Umfang von bis zu 120 ganzen bzw. 240 halben Arbeitstagen aufnehmen. Diese Möglichkeit soll dazu dienen, einerseits zur Sicherung des Lebensunterhaltes beizutragen und andererseits unternehmerisches Engagement insbesondere in den Bereichen Wissenschaft und Forschung zu fördern, auch im Hinblick auf eine Erwerbstätigkeit in Deutschland nach Studienabschluss.

Nach erfolgreichem Abschluss eines Studiums an einer deutschen Hochschule kann die dafür erteilte Aufenthaltserlaubnis für bis zu anderthalb Jahre zur Suche eines Arbeitsplatzes, der dem Studienabschluss angemessen ist, verlängert werden. In dieser Zeit kann der Absolvent ohne Vorrangprüfung durch die Arbeitsverwaltung einen Arbeitsplatz suchen. Für Absolventen einer beruflichen Ausbildung wurde 2012 mit dem Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union eine ähnliche Regelung eingeführt: Nach erfolgreichem Abschluss der qualifizierten Berufsausbildung kann die Aufenthaltserlaubnis bis zu einem Jahr zur Suche eines diesem Abschluss angemessenen Arbeitsplatzes verlängert werden. Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt während dieses Zeitraums zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit (§§ 16 Abs. 5 b und 17 Abs. 3 AufenthG).

Auch für ausländische Studienabsolventen, die ihren Abschluss im Drittstaat erworben haben, hat Deutschland nach und nach die Beschäftigungsmöglichkeiten erweitert. Auf der Grundlage der Hochschulabsolventen-Zugangsverordnung konnten seit dem 16. Oktober 2007 Fachkräfte mit ingenieurwissenschaftlicher Universitäts- oder Fachhochschulausbildung mit Schwerpunkt auf dem Gebiet des Maschinen- und Fahrzeugbaus oder der Elektrotechnik gleichberech-

tigten Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten.<sup>112</sup> Diese Regelung wurde ausgeweitet und schloss seit dem 1. Januar 2009 Fachkräfte aller Studienrichtungen ein, die im Ausland einen Hochschulabschluss erworben haben. Im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie können sogar Fachkräfte ohne Hochschulabschluss beschäftigt werden, sofern ihre im Ausland erworbene Qualifikation mit einem anerkannten ausländischen Hochschulabschluss vergleichbar ist. In all diesen Fällen führt die Bundesagentur für Arbeit lediglich eine Prüfung der Arbeitsbedingungen und der Gehaltshöhe durch, nimmt jedoch keine Analyse des Arbeitsmarktes dahingehend vor, ob bevorrechtigte Bewerber zur Verfügung stehen.

Ein Novum stellt die ebenfalls mit der Umsetzung der EU-Hochqualifizierten-Richtlinie geschaffene Möglichkeit der Einreise zur Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte dar. Drittstaatsangehörige, die über einen Hochschulabschluss verfügen und eigenständig ihren Lebensunterhalt sichern können, dürfen auch ohne konkretes Jobangebot für sechs Monate nach Deutschland einreisen, um eine Beschäftigung zu finden. Der Neuregelung (§ 18 c AufenthG) liegt die Annahme zugrunde, dass es für ausländische Fachkräfte schwierig sein kann, potenzielle Arbeitgeber bereits vom Ausland aus zu identifizieren, entsprechende Kontakte zu knüpfen und Vorstellungsgespräche zu führen bzw. ggf. einen Arbeitsvertrag abzuschließen. Umgekehrt erachten einige potenzielle Arbeitgeber es als schwierig, Qualifikation und Eignung von Jobinteressenten „aus der Ferne“ ausreichend gut einzuschätzen.<sup>113</sup>

Darüber hinaus wurden die Anforderungen zur Erteilung von Aufenthaltstiteln an Unternehmensgründer abgesenkt (siehe unten sowie 4.1.3.2).

<sup>112</sup> Verordnung über den Zugang ausländischer Hochschulabsolventen zum Arbeitsmarkt vom 9. Oktober 2007 (BGBl I, S. 2337). Die Hochschulabsolventen-Zugangsverordnung ist zum 1. Januar 2009 aufgehoben worden und in die geänderte Beschäftigungsverordnung bzw. die Beschäftigungsverfahrenverordnung übergegangen.

<sup>113</sup> Vgl. Begründung zu § 18c AufenthG, Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union, BT-Drs. 17/9436 vom 25. April 2012.

### **Hochqualifizierte**

Ein hochqualifizierter Ausländer, der ein entsprechendes Arbeitsplatzangebot hat und die sonstigen Voraussetzungen erfüllt (vgl. 4.1.2.2), kann zum Arbeitsmarkt zugelassen werden, ohne dass es der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit bedarf (§ 19 Abs. 2 i.V.m. § 42 AufenthG und § 3 BeschV). In diesem Fall entscheidet allein die Ausländerbehörde über die sofortige Erteilung einer Niederlassungserlaubnis, die unbeschränkt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt.

### **Forscher**

Einem Ausländer wird durch die Ausländerbehörde oder die deutsche Auslandsvertretung eine Aufenthaltserlaubnis bzw. ein Visum zu Forschungszwecken erteilt, wenn er eine wirksame Aufnahmevereinbarung mit einer anerkannten Forschungseinrichtung zur Durchführung eines Forschungsvorhabens abgeschlossen hat. Bevor eine Einrichtung einen ausländischen Forscher aufnehmen kann, muss diese vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge für die Durchführung des besonderen Zulassungsverfahrens für Forscher im Bundesgebiet anerkannt werden. Das Bundesamt wird durch einen Beirat für Forschungsmigration unterstützt (§ 38 d AufenthV).<sup>114</sup> Für jeden Forscher, der in Deutschland beschäftigt werden soll, muss eine gesonderte Aufnahmevereinbarung zwischen dem Forscher und der einstellenden Forschungseinrichtung abgeschlossen werden. Die Vorschriften über die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis an den Forscher (§ 20 AufenthG) und das Anerkennungsverfahren für Forschungseinrichtungen (§§ 38 a-f AufenthV) setzen die sogenannte EU-Forscherrichtlinie in nationales Recht um.<sup>115</sup>

114 Zu den Aufgaben des Beirates und der Regelung als solcher vgl. Kluth (2008) sowie die vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge herausgegebene Broschüre „Forschungsaufenthalte in Deutschland. Informationen zu Einreise und Aufenthalt von Forschern aus Nicht-EU-Staaten“, September 2007, Nürnberg ([www.bamf.de/clin\\_092/SharedDocs/Anlagen/DE/Migration/Publikationen/Sonstige/flyer-forschungsaufenthalte-dt,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/flyer-forschungsaufenthalte-dt.pdf](http://www.bamf.de/clin_092/SharedDocs/Anlagen/DE/Migration/Publikationen/Sonstige/flyer-forschungsaufenthalte-dt,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/flyer-forschungsaufenthalte-dt.pdf)).

115 Richtlinie 2005/71/EG des Rates vom 12. Oktober 2005 über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung.

### **Selbständige Tätigkeit**

Eine Aufenthaltserlaubnis zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit kann einem Drittstaatsangehörigen erteilt werden, wenn an der Tätigkeit ein wirtschaftliches Interesse oder ein regionales Bedürfnis besteht und die Tätigkeit positive Auswirkungen auf die Wirtschaft erwarten lässt. Gleichzeitig muss die Finanzierung der Umsetzung durch Eigenkapital oder eine Kreditzusage gesichert sein (§ 21 Abs. 1 AufenthG).

Als das Zuwanderungsgesetz 2005 in Kraft trat, war als Regelerteilungsvoraussetzung festgelegt, dass seitens des ausländischen Selbständigen mindestens 1 Mio. Euro investiert und mindestens zehn Arbeitsplätze zu schaffen waren. Diese Voraussetzungen wurden zunächst in zwei Schritten abgesenkt; seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union am 1. August 2012 (siehe oben) ist die Erteilung der Aufenthaltsgenehmigung für eine selbständige Tätigkeit nicht mehr explizit an bestimmte Investitionssummen oder die Schaffung von Arbeitsplätzen gekoppelt; die entsprechenden Regelerteilungsvoraussetzungen in § 21 Abs. 1 wurden gestrichen. Seitdem können sich außerdem auch Studienabsolventen, Forscher oder Wissenschaftler selbständig machen und einen entsprechenden Aufenthaltstitel erhalten (siehe 4.1.3.2)

#### **4.1.7 Beendigung des Aufenthaltes und Rückkehrmaßnahmen**

Die Aufenthaltsbeendigung stellt innerhalb des Aufenthaltsgesetzes ein gesondertes Kapitel dar (Kapitel 5, §§ 50-62).

Die Vorschriften gelten für Asylbewerber und sonstige Migranten aus Drittstaaten gleichermaßen, wobei es einige besondere organisatorische Zuständigkeiten gibt. Auch die Regelungen zur Rückführung sowie entsprechende Abkommen zu deren Erleichterung betreffen gleichermaßen alle Personen, die die Voraussetzungen für die Einreise und den Aufenthalt nicht oder nicht mehr erfüllen. Diese werden – ebenso wie weitere, nicht im Ausländerrecht verankerte Maßnahmen bzw. Programme zur Rückkehrförderung – in den folgenden Abschnitten überblicksartig dargestellt.

Die EU-Rückführungsrichtlinie<sup>116</sup> wurde mit Inkrafttreten des so genannten Zweiten Richtlinienumsetzungsgesetzes am 26. November 2011 (Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex) vollständig ins nationale Recht umgesetzt.

Für Zuwanderer, die rechtmäßig mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis in der Bundesrepublik leben, gibt es keine formalisierten Regelungen oder administrative Verfahren für die Rückkehr. In den frühen 1980er Jahren hatte die damalige Bundesregierung ein Gesetz eingeführt, das mittels sogenannter Rückkehrprämien die Bereitschaft von ausländischen Arbeitnehmern fördern sollte, mit ihren Familien in das Herkunfts- oder Heimatland zurückzugehen; das Programm erwies sich jedoch als nicht erfolgreich und lief bald aus (vgl. Herbert 2003: 255ff.; Özcan 2007). Im Zusammenhang mit der Rückkehr von Migranten müssen auch aktuelle Debatten auf der Ebene der Europäischen Union über die Einführung von Modellen der zirkulären Arbeitsmigration Erwähnung finden.

#### 4.1.7.1 Rechtsgrundlagen der Aufenthaltsbeendigung

Grundsätzlich ist ein Ausländer zur Ausreise verpflichtet, wenn er einen erforderlichen Aufenthaltstitel nicht oder nicht mehr besitzt. Für ein Erlöschen des Aufenthaltsrechts gibt es eine Vielzahl von Gründen, u.a. Ablauf der Geltungsdauer des Aufenthaltstitels oder Widerruf (§§ 50, 52 AufenthG).<sup>117</sup> Kommt der Ausländer seiner Verpflichtung nicht nach, kann die Ausreise zwangsweise durchgesetzt werden. Für die Prüfung der entsprechenden Umstände, das Erlassen von Verwaltungsbescheiden und ggf. die Organisation der Abschiebung sind die Ausländerbehörden zuständig.

<sup>116</sup> Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger.

<sup>117</sup> Ausländer, die unerlaubt einreisen wollen, weil sie die allgemeinen Voraussetzungen der Einreise nicht erfüllen, werden bereits an der Grenze zurückgewiesen (Zurückweisung; §§ 14, 15 AufenthG). Sofern eine unerlaubte Einreise geglückt ist, erfolgt im Zeitraum von bis zu sechs Monaten die Zurückschiebung (§ 57 AufenthG). Für diese „grenznahen“ Tatbestände sind die polizeilichen Grenzbehörden zuständig, d.h. in der Regel die Bundespolizei, ggf. aber auch die Zollverwaltung bzw. die Landespolizei.

#### Ausweisung

Das Aufenthaltsgesetz kennt grundsätzlich drei Arten der Ausweisung, die den zuständigen Ausländerbehörden unterschiedliche Spielräume bei der Ermessensausübung ermöglichen (vgl. Groß 2006: 45).

- Ein Ausländer muss zwingend ausgewiesen werden, wenn er schwere Straftaten begangen hat, insbesondere wenn er rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens drei Jahren verurteilt worden ist oder wenn er Ausländer eingeschleust hat und dafür ohne Bewährungsmöglichkeit bestraft worden ist (§ 53 AufenthG).
- Darüber hinaus gibt es eine Reihe von Tatbeständen, bei deren Erfüllung ein Ausländer als gefährlich gilt und in der Regel ausgewiesen wird, z.B. wenn die Strafhöhe mindestens zwei Jahre beträgt, er Betäubungsmittel herstellt, einführt oder verkauft, wenn er einer Vereinigung angehört, die den Terrorismus unterstützt, sich bei der Verfolgung politischer Ziele an Gewalttätigkeiten beteiligt oder Leitungsfunktionen in einem als verfassungswidrig verbotenen Verein inne hatte (§ 54 AufenthG).
- Schließlich steht die Ausweisung im Ermessen der Behörden, wenn der Aufenthalt eines Ausländers die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt. Ferner ist eine Ausweisung u.a. grundsätzlich möglich, wenn ein Ausländer für sich, seine Familienangehörigen oder sonstige Haushaltsangehörige Sozialhilfe in Anspruch nimmt. Seit Inkrafttreten des EU-Richtlinienumsetzungsgesetzes ist eine Ausweisung außerdem möglich bei bestimmten Handlungen mit besonders integrationsfeindlichem Charakter, wie die Nötigung zur Eheschließung (§ 55 AufenthG).

Gegen die Ausweisungsentscheidung steht der Verwaltungsrechtsweg offen.

#### Abschiebung

Eine Abschiebung darf von den zuständigen Ausländerbehörden der Länder nur vorgenommen werden, wenn die Ausreisepflicht „vollziehbar“, d.h. nicht mehr mit Rechtsmitteln angegriffen werden kann, und eine freiwillige Ausreise des Ausländers nicht gesichert ist.

Die Abschiebung wird in der Regel schriftlich angedroht, wobei eine Ausreisefrist bestimmt und der Zielstaat bezeichnet werden sollen (§§ 58, 59 AufenthG). Gemäß EU-Rückführungsrichtlinie müssen die Mitgliedstaaten grundsätzlich gegen alle Drittstaatsangehörigen, die sich illegal in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten, eine Rückkehrenscheidungen erlassen (Art. 6 Abs. 1) oder einen Aufenthaltstitel erteilen. Da eine der Rückkehrenscheidungen analoge Rechtsfigur im deutschen Aufenthaltsrecht bislang nicht enthalten war, stellt nun grundsätzlich in Fällen, in denen nach der Systematik des deutschen Rechts eine Ausreisepflicht durch einen Verwaltungsakt begründet wird, dieser Verwaltungsakt die Rückkehrenscheidungen im Sinne der Richtlinie dar; entsteht die Ausreisepflicht kraft Gesetzes, übernimmt der bislang als Soll-Vorschrift im Aufenthaltsgesetz enthaltene Verwaltungsakt einer schriftlichen Abschiebungsandrohung die Funktion der Rückkehrenscheidungen (vgl. dazu im Einzelnen Basse et al. 2011: 364ff.). Auch gegen die Abschiebungsandrohung steht der oben beschriebene Rechtsweg offen.

Ausnahmsweise können die oberste Landesbehörde oder das Bundesministerium des Innern eine Abschiebungsanordnung erlassen, wenn dies zur Abwehr einer besonderen Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder einer terroristischen Gefahr erforderlich ist (§ 58 a AufenthG). Grundlage ist eine auf Tatsachen gestützte Gefahrenprognose durch die Behörde. Bei der Abschiebungsanordnung handelt es sich also um eine verdachtsgestützte Maßnahme, die keine vorherige gerichtliche Schuldfeststellung voraussetzt (Groß 2006: 47). Die Abschiebungsanordnung ist – ohne vorherige Ausweisung – sofort vollziehbar und es ist im Vorfeld keine Abschiebungsandrohung erforderlich.

Personen, die zur Ausreise verpflichtet sind, können in Haft genommen werden, wenn keine mildereren Mittel zur Vorbereitung oder Sicherung der Abschiebung verfügbar sind. Diese Abschiebungshaft erfordert in der Regel eine richterliche Anordnung und ist insbesondere in zwei Fällen möglich (§ 62 AufenthG):

- wenn über eine Ausweisung nicht sofort entschieden werden kann und die Abschiebung ohne die Inhaftnahme wesentlich erschwert oder vereitelt würde (Vorbereitungshaft);

- wenn sich ein Ausländer z.B. der Abschiebung entzogen hat oder ein begründeter Verdacht besteht, er wolle sich der Abschiebung entziehen (Sicherungshaft).

Das Amtsgericht ist allerdings nur für die Prüfung der Zulässigkeit des Haftantrags und nicht der Zulässigkeit des gesamten ausländerrechtlichen Verfahrens zuständig. Der Richter muss den Ausländer zwingend anhören. Gegen die Entscheidung kann Beschwerde eingelegt werden (vgl. Kreienbrink 2007: 32). Seit 2007 können die zuständigen Landesbehörden einen Ausländer auch ohne vorherige richterliche Anordnung festhalten und vorläufig in Gewahrsam nehmen, wenn der dringende Verdacht besteht, dass Gründe für die Sicherungshaft vorliegen, eine richterliche Entscheidung nicht vorher eingeholt werden kann und ein Untertauchen des Ausländers zu befürchten ist; der Ausländer ist danach unverzüglich dem Richter vorzuführen (§ 62 Abs. 5 AufenthG).

In das Abschiebungsverfahren involviert sind je nach Fallgestaltung die zentralen Ausländerbehörden, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, die Koordinierungsstelle des Bundes für Rückführungsangelegenheiten bei der Bundespolizei, die Länderpolizeien, bei Abschiebungshaft die Innen- oder Justizverwaltungen der Länder und bei begleiteten Rückführungen meist die Bundespolizei. Sowohl eine Ausweisung als auch eine Abschiebung führen automatisch zu einem Verbot der Wiedereinreise. Dieses Verbot kann auf Antrag des Ausländers zeitlich befristet werden (§ 11 AufenthG).

#### **Ausweisungsschutz und Abschiebeverbot**

Einige Ausländergruppen genießen einen besonderen Ausweisungsschutz. Darunter fallen Besitzer einer Niederlassungserlaubnis, in Deutschland Geborene oder als minderjährig eingereiste Personen, Familienangehörige von Deutschen, die mit ihnen in Lebensgemeinschaft leben, anerkannte Asylberechtigte und Flüchtlinge. Bei diesen Personengruppen ist eine Ausweisung auf schwerwiegende Gründe beschränkt und es muss in jedem Fall eine Einzelprüfung erfolgen (§ 56 AufenthG).

Darüber hinaus ist jedoch auch bei der Verpflichtung zur Ausreise eine Abschiebung nicht immer möglich.

Das Aufenthaltsgesetz legt verschiedene Abschiebungsverbote fest (§ 60 AufenthG). Ein Ausländer darf insbesondere nicht in einen Staat abgeschoben werden, in dem sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht ist. Unter bestimmten Voraussetzungen erstreckt sich der Schutz des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention) auch auf Fälle von nichtstaatlicher Verfolgung. Verfolgung wegen der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe kann auch dann vorliegen, wenn die Bedrohung des Lebens, der körperlichen Unversehrtheit oder der Freiheit allein an das Geschlecht anknüpft. Weitere Abschiebungsverbote können sich bei Gefahr der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung, bei Gefahr der Verhängung oder der Vollstreckung der Todesstrafe, durch die Anwendung der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, bei erheblicher konkreter Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit ergeben. Die Prüfung, ob Flüchtlingsschutz gewährt wird, obliegt jeweils dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in einem Asylverfahren. Dieses stellt auch fest, ob aus Gründen der Gefährdung der Sicherheit ggf. ein Ausschluss von Abschiebungsverböten besteht (vgl. 4.2.3). Für Fälle, in denen kein Asylantrag gestellt wurde, ist jedoch die Ausländerbehörde für die Prüfung von Abschiebungsverböten zuständig.

#### **Vorübergehende Aussetzung der Abschiebung und Duldung**

Die Innenminister der Bundesländer dürfen anordnen, dass Abschiebungen einer bestimmten Gruppe von Flüchtlingen für einen gewissen Zeitraum ausgesetzt werden. Dieser „Abschiebungsstopp“, verbunden mit einer Duldung, darf für maximal sechs Monate angeordnet werden und muss aus völkerrechtlichen bzw. humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland erfolgen. Danach kann im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern angeordnet werden, dass den betroffenen Ausländergruppen Aufenthaltserlaubnisse erteilt werden (§§ 60 a Abs. 1, 23 Abs. 1 AufenthG). Im individuellen Fall ist die Abschiebung eines Ausländers durch die Erteilung einer Duldung auszusetzen, solange die Abschiebung aus tatsächlichen oder

rechtlichen Gründen unmöglich ist und keine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Für die Überprüfung der Abschiebemöglichkeiten und den Duldungsvermerk ist die Ausländerbehörde zuständig. Ist der Ausländer unverschuldet auf nicht absehbare Zeit an der Ausreise gehindert, kann ihm bzw. soll ihm nach achtzehnmonatiger Duldung eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden (§ 25 Abs. 5 AufenthG).

#### **4.1.7.2 Rückkehrunterstützung, Rückführungs- politik und Umfang der Rückkehr**

Bei der Rückkehr von Ausländern, die zur Ausreise aus dem Bundesgebiet verpflichtet sind, wird grundsätzlich auf den Vorrang der freiwilligen Rückkehr gesetzt. Unter bestimmten Voraussetzungen wird diese auch finanziell gefördert. Beim überwiegenden Teil der ausreisepflichtigen Personen in Deutschland handelt es sich um Drittstaatsangehörige, die ursprünglich einen Asylantrag gestellt hatten. Entweder wurde dieser Asylantrag endgültig abgelehnt oder die Anerkennung als Asylberechtigter wurde zurückgenommen bzw. widerrufen (vgl. 4.1.3.1). Daneben machten in der Vergangenheit auch Flüchtlinge, die nur zum vorübergehenden Schutz in Deutschland aufgenommen wurden (z.B. Flüchtlinge aus dem Kosovo), einen relativ großen Teil der Rückkehrpflichtigen aus.

Im Jahr 2011 wurden 7.188 Abschiebungen auf dem Luftweg und 729 Abschiebungen auf dem Landweg vollzogen – insgesamt also 7.917 zwangsweise Rückführungen.<sup>118</sup> Ende der 1990er Jahre wurden pro Jahr jeweils mehr als 30.000 Personen abgeschoben; die Anzahl der Abschiebungen zwischen 2000 (35.444) und 2010 (7.555) hat sich somit um rund drei Viertel reduziert. Auch die Zahlen für den Bereich der freiwilligen Rückkehr gingen seit dem Jahr 2000 deutlich zurück; gegenwärtig sind sie jedoch wieder im Steigen begriffen. Im Jahr 2011 haben 6.319 Personen Deutschland im Rahmen des offiziell geförderten Rückkehrprogramms GARP/REAG (siehe unten) freiwillig verlassen;

<sup>118</sup> Die zusätzliche Anzahl der bereits an den Grenzen zurückgewiesenen bzw. innerhalb von sechs Monaten aus dem grenzrelevanten Bereich auf dem Luft-, Land- oder Seeweg zurückgeschobenen Ausländer betrug im gleichen Jahr 8.659 (3.378 Zurückweisungen und 5.281 Zurückschiebungen); vgl. BT-Drs. 17/8833 vom 2. März 2012.

zu Zeiten der Rückkehr von Bürgerkriegsflüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien lagen diese Zahlen um ein Vielfaches höher.

Sämtliche europäischen Richtlinien und Entscheidungen des Rates, welche die Rückführung betreffen, wurden bzw. werden in deutsches Recht umgesetzt; zuletzt erfolgte die Implementierung der sogenannten Rückführungsrichtlinie (siehe oben). Daneben werden die finanziellen Möglichkeiten genutzt, die sich aus dem Europäischen Rückkehrfonds sowie dem Europäischen Flüchtlingsfonds ergeben. Zum einen werden Programme zur Förderung der freiwilligen Rückkehr daraus unterstützt (siehe unten), zum anderen auch spezielle Projekte zur besseren Koordination der vorbereitenden Maßnahmen bei der zwangsweisen Rückführung, z.B. bei der zentralen Koordinierungsstelle für Rückführungsangelegenheiten der Bundespolizei.

#### **Unterstützung der freiwilligen Rückkehr**

Die Durchführung der freiwilligen Rückkehr richtet sich nach Programmen, die zwischen Bund und Ländern abgestimmt werden, wobei das Bundesministerium des Innern und die Innenministerien der Länder die politischen und inhaltlichen Grundsatzentscheidungen treffen. Seit dem Jahr 2003 nimmt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge die Verwaltung der dafür vorhergesehenen Haushaltsmittel wahr und kooperiert direkt mit den mit der Durchführung der Programme beauftragten Organisationen – eine Aufgabe, die im Jahr 2004 im Zuwanderungsgesetz auch gesetzlich festgeschrieben wurde (§ 75 Nr. 7 AufenthG).

Die Rückkehrprogramme REAG (Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany) und GARP (Government Assisted Repatriation Programme) werden im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge und der zuständigen Länderministerien von der International Organisation for Mig-

ration (IOM) durchgeführt.<sup>119</sup> Voraussetzung für eine Förderung im REAG/GARP-Programm ist, dass die Rückkehrer nicht in der Lage sind, die Kosten für die Rückkehr oder Weiterwanderung zu übernehmen.<sup>120</sup> Gleichzeitig bestehen bestimmte Voraussetzungen zum Personenkreis.<sup>121</sup> Zu den Hauptaufgaben der IOM im Rahmen der operativen Programmdurchführung gehört die Bereitstellung von Informationen, die Annahme und Prüfung der Antragsunterlagen der freiwilligen Rückkehrer, die Abwicklung der Rückkehrformalitäten, die Klärung der Transportfrage sowie die Auszahlung der Starthilfen. Anträge für eine Förderung der Rückkehr über REAG/GARP können direkt bei der IOM oder über die kommunalen Behörden bzw. die Landesbehörden (Sozialamt, Ausländerbehörde etc.), Wohlfahrtsverbände, Fachberatungsstellen, zentrale Rückkehrberatungsstellen oder über den UNHCR gestellt werden (vgl. Kreienbrink 2007: 87).

119 Im Rahmen des REAG-Programms werden die Kosten der freiwilligen Ausreise per Flugzeug, Bahn, Bus oder Pkw übernommen sowie eine Reisebeihilfe gewährt; das GARP-Programm richtet sich an Personen aus Herkunftsstaaten, die für Deutschland migrationspolitisch besonders bedeutsam sind. Sie erhalten eine zusätzliche Starthilfe. Die Zuwendung beträgt derzeit je nach Herkunftsland zwischen 300 und 750 Euro pro Erwachsenen (Kinder bis zu zwölf Jahren erhalten die Hälfte des Betrages) und dient der Unterstützung bei der Wiedereingliederung. Die für Familien geltende Höchstfördergrenze wurde ab 2009 gestrichen. Keine Starthilfe erhalten Staatsangehörige aus Mazedonien, Montenegro, Serbien bzw. Bosnien-Herzegowina, sofern sie nach dem Datum der jeweiligen Visumfreiheit nach Deutschland eingereist sind (für Mazedonien, Montenegro und Serbien: 19.12.2009; für Bosnien-Herzegowina: 15.12.2010). Die Festlegung der Zielländer der GARP-Förderung erfolgt entsprechend der aktuellen politischen Entwicklung und einer Schwerpunktbildung jährlich in Abstimmung zwischen dem Bundesministerium des Innern und den Bundesländern. Mit den IOM-Missionen Österreich und Niederlande führt IOM Deutschland ferner die „Rückkehrinitiative für irreguläre MigrantInnen in Großstädten der Europäischen Union“ (RIIM) durch, bei der die Rückkehrberatung für irreguläre Migranten insbesondere durch den Einsatz muttersprachlicher Berater verbessert werden soll.

120 Personen, die nicht über REAG oder GARP gefördert werden, können dennoch eine Unterstützung zur freiwilligen Rückkehr erhalten. Durch das ebenfalls von der IOM durchgeführte Special Migrants Assistance Programme (SMAP) wird vor allem ein vergünstigter Flugtarif für one-way-Tickets vermittelt. Die Flugkosten müssen dabei allerdings von den Rückkehrern selbst oder durch einen anderen Kostenträger finanziert werden.

121 Leistungsberechtigte nach § 1 AsylbLG, anerkannte Flüchtlinge, sonstige Ausländer, denen der Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen gewährt worden ist, Opfer von Zwangsprostitution oder Menschenhandel.

Am 1. Januar 2009 begann das befristete Rückkehr-Projekt „URA 2“ in der Republik Kosovo. Das Projekt wird vom Bund und den Bundesländern Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und – seit 2010 – Sachsen-Anhalt gefördert. Es zielt darauf ab, zurückkehrenden Personen eine Starthilfe bei der Wiedereingliederung zu bieten und eine nachhaltige Reintegration sicherzustellen. Daneben sollte das Rückkehrmanagement insgesamt weiter verbessert werden.

Im Rahmen der Projekte zur Unterstützung und Implementierung der Mobilitätspartnerschaft der EU mit Georgien ist die Bundesrepublik am Projekt „Targeted Initiative Georgia“ – „Support Reintegration of Georgian returning migrants and the implementation of EU-Georgia Readmission agreement“ beteiligt. Neben der Implementierung des Rückübernahme-Abkommens bildet die Rückführung und Reintegration von 1.800 Migranten den Schwerpunkt des Projektes.

Weitere Förderprogramme, die aber teilweise andere Zielgruppen ansprechen, werden vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Trägern der Wohlfahrtsverbände, den Bundesländern und einzelnen Gemeinden finanziert (vgl. Westphal/Behrens 2007). Zur Koordinierung und Vernetzung der Rückkehrförderung auf den verschiedenen Ebenen und durch unterschiedliche Träger wurde im Jahr 2003 beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge die Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung (ZIRF) eingerichtet. Als Einrichtung des koordinierenden Rückkehrmanagements dient sie vor allem der Verbesserung und Effizienzsteigerung des Förderangebotes, u.a. durch Sammlung, Aufbereitung und Weitergabe von Informationen zur Rückkehrförderung für Behörden, Träger der freien Wohlfahrtspflege, Kirchen, sonstige beteiligte Institutionen sowie rückkehrinteressierte Personen selbst. An Letztere richtet sich der Bereich ZIRF-Counselling. Er bietet allgemeine, aber auch individuell zugeschnittene Informationen über die gegenwärtige Situation in verschiedenen Herkunfts- bzw. Zielländern. Rückkehrwillige Migranten haben die Möglichkeit, über die Ausländerbehörde oder eine lokale Beratungsstelle spezielle Anfragen zu einzelnen Sachverhalten in ihrem potenziellen Zielland an ZIRF-Counselling zu richten. Im Auftrag des Bundesamtes bzw. der Bundesländer, die Anfragen an ZIRF-Counselling anteilig finanzieren, werden diese individuellen Anfragen dann durch Mitarbeiter der IOM vor Ort

beantwortet und anonymisiert in die öffentlich zugängliche ZIRF-Datenbank aufgenommen.<sup>122</sup>

### **Zwangswise Rückführung**

Die Rechtsgrundlagen zur erzwungenen Rückkehr (Ausweisung, Abschiebung) sind in Abschnitt 4.1.7.1 bereits näher dargestellt worden. In diesem Zusammenhang eröffnete das Zuwanderungsgesetz den Bundesländern die Möglichkeit, zentrale Ausreiseeinrichtungen zu schaffen. Dabei handelt es sich um offene Einrichtungen, in denen insbesondere ausreisepflichtige Personen, bei denen eine Rückführung ansteht, untergebracht werden können. Dort soll noch im Vorfeld einer Abschiebung durch Beratung und Betreuung die Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise gefördert werden. Im Gegensatz zur Abschiebungshaft, die von einem Richter angeordnet werden muss (siehe oben), entscheiden die Ausländerbehörden der Länder im Rahmen ihrer Kompetenzen, den Aufenthaltsort von ausreisepflichtigen Ausländern räumlich zu beschränken bzw. über die Unterbringung in einer Ausreiseeinrichtung (§ 61 AufenthG).

Soll es zur Rückführung eines ausreisepflichtigen Ausländers kommen, müssen mögliche Abschiebungsverbote durch die zuständige Behörde geprüft werden (vgl. 4.1.7.1). Handelt es sich dabei um eine Person, die ein Asyl- bzw. Flüchtlingsanerkennungsverfahren durchlaufen hat, so prüft die Ausländerbehörde nur die sogenannten inlandsbezogenen Vollstreckungshindernisse. Für die Feststellung, ob ein zielstaatsbezogenes Abschiebungsverbot besteht, ist hingegen das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zuständig. Hat der Betroffene kein Asylverfahren betrieben, entscheidet die Ausländerbehörde hierüber nur nach vorheriger Beteiligung des Bundesamtes (§ 72 Abs. 2 AufenthG).

Kommt es zu einer richterlichen Festnahmeentscheidung (siehe dazu oben), so darf die Sicherungshaft bis zu 18 Monate dauern, die Vorbereitungshaft maximal sechs Wochen. Für die Durchführung der beiden Formen der Abschiebungshaft sind die Bundesländer zuständig; die jeweilige Ausländerbehörde ist Herrin des Verfahrens. Die Unterbringung findet in speziell eingerichteten Abschiebungshafteinrichtungen oder ggf. in Justizvollzugsanstalten statt. Diese stehen über-

<sup>122</sup> <http://zirf.bamf.de>

wiegend unter der Verwaltung der Landesjustiz- bzw. -innenministerien; die Haftbedingungen unterscheiden sich jedoch von der regulären Strafhaft, da es sich bei der Abschiebungshaft um eine Zivilhaft mit präventiver Sicherungsfunktion handelt (vgl. Kreienbrink 2007: 32, 147f.).

Die Durchführung der Rückführung setzt den Besitz von gültigen Reisedokumenten voraus. Falls keine oder keine ausreichenden Papiere vorhanden sind, haben die Ausländerbehörden in den Ländern für die Beschaffung der nötigen Reisedokumente zu sorgen. Die Bundesländer haben die Passersatzbeschaffung bei einer oder mehreren (Clearing-)Stellen im Bundesland zentralisiert. Für die Passbeschaffung bei besonders problematischen Staaten wurde eine Koordinierungsstelle für Rückführungsangelegenheiten im entsprechenden Referat beim Bundespolizeipräsidium in Potsdam eingerichtet. Für die Vollstreckung der Rückführung übersendet die Ausländerbehörde den Pass oder das Reisedokument an die Polizei. Die Landespolizei leistet in der Regel lediglich Vollstreckungshilfe und bringt den Ausländer an die Grenze bzw. den Flughafen. Dort wird er dann von der Bundespolizei übernommen, die die Überstellung ins Ausland durchführt. Die Begleitung kann am Flugzeug enden, aber auch bis zur Überstellung des Ausländers an die Behörden im Transitbereich des Ziellandes andauern. In Einzelfällen können auch Beamte der Landespolizei oder das Sicherheitspersonal von Fluggesellschaften die Begleitung wahrnehmen (vgl. Kreienbrink 2007: 153ff.).

### **Rückübernahmeabkommen**

Die Verpflichtung zur Rücknahme der eigenen Staatsangehörigen durch Drittstaaten ergibt sich bereits aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtung. Ergänzend können Rückübernahmeabkommen die Modalitäten der Rückübernahme der eigenen Staatsangehörigen – unter bestimmten Voraussetzungen auch die Rückübernahme von Staatsangehörigen anderer Staaten und Staatenlosen – regeln. In diesen Abkommen finden sich u.a. die Mittel und Verfahren zur Feststellung der Staatsangehörigkeit, zur Ausstellung von Heimreisedokumenten und die Einzelheiten zum Vollzug der Rückführung. Daneben hat Deutschland sogenannte Durchbeförderungsabkommen (zur zwangsweisen Rückführung) sowie Durchreise- bzw. Transitabkommen (bei freiwilliger Rückkehr) abgeschlossen. So können fremde Staatsangehörige ohne Transitvisum

durch den Vertragsstaat reisen bzw. zurückgeführt werden.

In den vergangenen Jahrzehnten hat die Bundesrepublik insgesamt mehr als 30 bilaterale Rückübernahmeabkommen abgeschlossen.<sup>123</sup>

Daneben wurden seit 2002 auf der Ebene der Gemeinschaft eine Reihe von Abkommen zur Erleichterung der Rückkehr ausreisepflichtiger Drittstaatsangehöriger verhandelt, die entsprechend für alle Mitgliedstaaten der EU gelten sollen. Derzeit sind bereits mit 13 Drittstaaten solche EU-Verträge in Kraft getreten.

### **Überstellungen im Rahmen des Dublin-Verfahrens**

Eine Besonderheit bilden Rückführungen im Rahmen der Verordnung zur Bestimmung des Staates, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist („Dublin II“; vgl. 4.1.2.1). Hier ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge federführend. Stimmt ein Mitgliedstaat einem Übernahmehersuchen zu, koordiniert das zuständige Dublin-Referat im BAMF auf der Grundlage einer Abschiebungsanordnung die kontrollierte Überstellung. Die Ausreise findet analog zum Abschiebungsverfahren in der Regel begleitet statt; auch kann bis zum Überstellungstermin Abschiebungshaft angeordnet werden (siehe dazu oben). Für die logistische Organisation, den Transport und die eigentliche Überstellung sind die Ausländerbehörden und die Bundespolizei zuständig, wobei im Rahmen dieser geteilten Zuständigkeit bei der Verwaltungsvollstreckung das Bundesamt Herrin des Verfahrens bleibt.

### **Rückkehrförderung von Arbeitsmigranten**

Auf der Ebene von kommunalen Trägern, Wohlfahrtsverbänden und kirchlichen Einrichtungen existieren eine Reihe von Beratungsmöglichkeiten für potenzielle Rückkehrer, die rechtmäßig in der Bundesrepublik leben. Sie sind jedoch überwiegend Teil der allgemeinen Beratung von Migranten (vgl. 2.1.6). Unter den relativ wenigen Programmen und Angeboten auf Bundesebene, die auf die Rückkehr von Arbeitsmigranten ausgerichtet sind, finden sich vor allem solche

<sup>123</sup> Eine Auflistung sämtlicher Rückübernahmeabkommen ist auf der Internetseite des Bundesministeriums des Innern veröffentlicht: <http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/151414/publicationFile/17366/RueckkehrFluechtlinge.pdf>.

mit Bezug zur Entwicklungs- bzw. Arbeitsmarktpolitik. Beim Centrum für internationale Migration und Entwicklung (CIM)<sup>124</sup> handelt es sich um eine Kooperation zwischen der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ)<sup>125</sup> und der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV)<sup>126</sup> der Bundesagentur für Arbeit. Gegründet 1980, wird CIM überwiegend aus Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)<sup>127</sup> gefördert. Neben anderen Dienstleistungen führt CIM das Programm „Rückkehrende Fachkräfte“ durch. Es fördert Migranten, die ursprünglich aus einem Entwicklungs-, Schwellen- oder Transformationsland für eine Ausbildung nach Deutschland gekommen sind oder hier gearbeitet haben und die in ihr Herkunftsland zurückkehren wollen. Auf diese Weise soll ihr Know-how weitergegeben werden. Auch die ZAV selbst verfügt über Berater, die rückkehrwilligen Migranten bei der Planung der Rückkehr und der beruflichen Reintegration in ihrem Heimatland behilflich sind. Die so genannte Mobilitätsberatung stellt ein unverbindliches und ergebnisoffenes Angebot der Beratung über Fördermöglichkeiten sowie Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Heimatländern dar.

Das oben bereits angesprochene Projekt ZIRF-Counselling richtet sich mit seinen Beratungs- und Informationsangeboten prinzipiell an alle Migranten, kann also auch von Drittstaatsangehörigen genutzt werden, die jenseits des Asyl- bzw. Flüchtlingsanerkennungsverfahrens nach Deutschland gekommen sind und rückkehrwillig bzw. -pflichtig sind.

## 4.2 Verbindungen zu anderen Politikfeldern

Thematisch verfügt die Asyl- bzw. Zuwanderungspolitik über (mehr oder weniger große) Schnittmengen mit einer Vielzahl anderer Politikbereiche. Die deutlichsten Überschneidungen ergeben sich zur Integrationspolitik. Dieses Politikfeld hat sich quasi erst aus

erfolgter Zuwanderung entwickelt und mittlerweile auf Bundesebene u.a. in einem Nationalen Integrationsplan Niederschlag gefunden (vgl. Beauftragte 2007a, 2008). Wichtige Aspekte der Integration sind im Aufenthaltsgesetz geregelt und wurden im Rahmen dieser Studie bereits an verschiedenen Stellen angesprochen (vgl. etwa 2.2, 2.3, 2.1.5, 2.1.6 und 4.1.4). Auch auf die zentralen institutionalisierten Verbindungen zu anderen Politikfeldern und Akteuren wurde bereits in 4.1 eingegangen. Daher wird die Integrationspolitik in diesem Kapitel nicht gesondert diskutiert.

Weitere Politikbereiche, die auf Bundesebene eigener ministerieller Ressortverantwortung unterliegen, lassen sich mit Flüchtlings- bzw. Zuwanderungspolitik in Verbindung bringen. Sie sollen in der vorliegenden Studie ebenfalls Erwähnung finden, auch wenn sie nicht unbedingt in direktem administrativen Zusammenhang mit den in den Kapiteln 4.1.1 bis 4.1.7 dargestellten Stufen stehen. So sind beispielsweise in den letzten Jahren vermehrt klimatische Veränderungen oder Naturkatastrophen als eigenständige wanderungsauslösende Faktoren erkannt worden (vgl. Conisbee/Simms 2003; Renaud et al. 2007).

Auf nationaler Ebene gibt es zwischen Migrations- und Umweltpolitik bislang jedoch kaum institutionalisierte Verbindungen.

Ferner sind Regelungen zur Zuwanderung seit jeher auch relevant für die internationalen Beziehungen Deutschlands in der Außenpolitik. Gerade zur Zeit der Verhandlungen um Anwerbeabkommen mit den Ländern Südeuropas, Afrikas und der Türkei in den 1960er Jahren (vgl. 3.1) hatte das Auswärtige Amt deutlichen Einfluss auf die deutsche Migrationspolitik (vgl. Schönwälder 2001). Auch in der Wirtschafts-, Bildungs- und Forschungspolitik spielen Fragen im Zusammenhang mit Zuwanderung immer wieder eine wichtige Rolle.

Auf der Ebene parlamentarischer Politikformulierung sind Asyl und Migration ebenfalls in zahlreichen Politikfeldern jenseits der Innenpolitik verankert. Wichtige Gesetzentwürfe werden in der Regel vom Innenausschuss federführend beraten und meist von den Ausschüssen für Recht, Arbeit und Soziales, Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung, Auswärtiges, Familie, Frauen, Senioren und Jugend sowie Menschenrechte und humanitäre Hilfe mitbera- tend diskutiert.

124 [www.cimonline.de](http://www.cimonline.de)

125 Die GIZ ([www.giz.de](http://www.giz.de)) ging aus der Fusion der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH (GTZ), der Internationalen Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (InWEnt) und des Deutschen Entwicklungsdienstes (DED) hervor.

126 [www.ba-auslandsvermittlung.de](http://www.ba-auslandsvermittlung.de)

127 [www.bmz.de](http://www.bmz.de)

Es wird deutlich, dass die thematischen Überschneidungen äußerst vielfältig und damit Asyl bzw. Zuwanderung politische Querschnittsthemen sind. Im Folgenden werden fünf zentrale Politikfelder näher behandelt, zu denen organisatorische, institutionelle oder konzeptuelle Überschneidungen im Sinne dieser Studie bestehen und denen in Deutschland aktuell erhöhte Bedeutung zugemessen wird.

#### 4.2.1 Arbeitsmarktpolitik

Die Eingliederung von Migranten in den Arbeitsmarkt gilt allgemein als Schlüsselaufgabe, die maßgeblich zur besseren gesamtgesellschaftlichen Integration in Deutschland beitragen kann. Gerade im Hinblick auf die Beschäftigungsraten gibt es jedoch weiterhin signifikante Unterschiede. So bleibt die Arbeitsmarkt-beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund im Durchschnitt deutlich hinter derjenigen von Menschen ohne Migrationshintergrund zurück. Insbesondere Migrantinnen weisen eine geringere Erwerbsbeteiligung auf; das hat verschiedene Gründe, zu denen v. a. ein unterschiedliches Rollenverständnis gehört. Zwar ist die Arbeitslosigkeit unter Ausländern in den letzten Jahren gefallen, liegt jedoch derzeit immer noch mehr als doppelt so hoch wie bei Deutschen. Im Juli 2011 bewegte sich die offizielle Arbeitslosenquote der ausländischen Staatsangehörigen bei 14,4 %, die der Deutschen bei 6,3 % (BA 2011).

Die institutionellen Schnittmengen zwischen Aufenthalts- und Arbeitsmarktpolitik in Deutschland beschränken sich nicht auf die in Abschnitt 4.1.6 ausführlich dargestellten Abläufe der Arbeitsmarktprüfung im Rahmen der Erteilung eines Aufenthaltstitels. Denn selbst wenn ein rechtlicher Zugang zum Arbeitsmarkt besteht, führen oftmals Probleme der mangelnden oder nicht ausreichenden formalen Bildungsqualifikation zu den eingangs erwähnten niedrigeren Beschäftigungsraten. Dies ist auch der Grund dafür, dass Migranten häufiger Tätigkeiten ausüben, die ihrem eigentlichen Qualifikationsniveau nicht entsprechen. Die Bundesregierung geht davon aus, dass in Deutschland derzeit rund 300.000 Migranten leben, die unterhalb ihrer Qualifikation beschäftigt werden, weil ihre Berufsabschlüsse entweder nicht festgestellt oder nicht anerkannt wurden. Genaue Angaben zum Bildungsniveau von neuen Zuwanderern sind kaum verfügbar, da diese Daten bei der Einreise nicht erhö-

ben werden (vgl. Beauftragte 2005: 57, 77; Englmann/Müller 2007: 16, 23).

#### Projekte zur Arbeitsmarktintegration

Neben der Arbeitsmarktprüfung für neu einreisende Zuwanderer ist die Bundesagentur für Arbeit – im Verbund mit den Kommunen – auch für die Vermittlung und den Leistungsbezug von erwerbslosen Personen zuständig, darunter von Migranten, die bereits länger in Deutschland leben. Gerade seit der Reform der rechtlichen Rahmenbedingungen im Bereich der Arbeitsvermittlung 2005 sind verschiedene Probleme der Arbeitsmarktintegration deutlich geworden, die vorrangig auf der Ebene der regionalen Jobcenter gelöst werden müssen (vgl. Beauftragte 2007: 75; Schneider et al. 2008).

Das vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Jahr 2005 ins Leben gerufene, bundesweite Netzwerk „Integration durch Qualifizierung“ (IQ) hat in den vergangenen Jahren Instrumente, Handlungsempfehlungen sowie Beratungs- und Qualifizierungskonzepte zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Migrationshintergrund in den fünf Handlungsfeldern (Anerkennung, berufsbezogenes Deutsch, Diversity Management, Existenzgründung und Qualifizierung) entwickelt und erprobt. Diese sollen jetzt flächendeckend umgesetzt und in die Regelangebote übernommen werden. Da die berufliche Integration vor allem dann gelingt, wenn die verschiedenen Akteure vor Ort vernetzt sind, wurden bisher elf regionale Netzwerke zur Umsetzung dieser Konzepte und Handlungsempfehlungen aufgebaut. Bis 2014 sollen bundesweit insgesamt 25 dieser regionalen Netzwerke entstehen.<sup>128</sup>

Daneben gibt es weitere Projekte, die im weitesten Sinne eine Verbesserung der strukturellen Integration von Migranten in den deutschen Arbeitsmarkt zum Ziel haben. Z.B. wurde im Jahr 2006 die Initiative „Charta der Vielfalt“ von einigen internationalen Konzernen mit Unterstützung der Bundesregierung und der Integrationsbeauftragten eingerichtet. Bislang haben mehr als 1.000 Unternehmen und Behörden die Charta unterzeichnet, die ein grundlegendes Bekenntnis zu Fairness und Wertschätzung von Menschen sowie

<sup>128</sup> [www.netzwerk-iq.de](http://www.netzwerk-iq.de)

entsprechende Verpflichtungen enthält.<sup>129</sup> Auch das Projekt AQUA der Otto-Benecke-Stiftung<sup>130</sup> bietet seit 2006 Angebote der berufsbezogenen Qualifizierung für Akademiker aus Drittstaaten an.

### Arbeitsmarkt und Schwarzarbeit

Ein nicht unbedeutender Aspekt im Grenzbereich von Ausländerpolitik und Arbeitsmarkt ist das Problem der illegalen Beschäftigung von Migranten.<sup>131</sup> Zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung kam es einerseits zu wichtigen Gesetzesänderungen.<sup>132</sup> Unter anderem wurde mit dem zweiten Richtlinienumsetzungsgesetz aus dem Jahr 2011 die Sanktionsrichtlinie (RL 2009/52/EG) umgesetzt und eine begrenzte Aufenthaltserlaubnis für illegal beschäftigte, irreguläre Migranten geschaffen, die vor Gericht gegen ihren ehemaligen Arbeitgeber aussagen. Ebenso kann der Arbeitgeber aufgrund dieser Rechtsänderung für die finanziellen Kosten einer eventuell durchzuführenden Abschiebung haftbar gemacht werden. Darüber hinaus wird der Arbeitgeber zur Zahlung der mit dem irregulären Migranten vereinbarten Vergütung verpflichtet. Andererseits wurden organisatorische Zuständigkeiten beim Zoll bzw. bei der Finanzkontrolle Schwarzarbeit gebündelt, die regelmäßige Kontrollen durchführen (vgl. Junkert/Kreienbrink 2008). Die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit umfasst daneben weitere Behörden, wie etwa die Steuerbehörden, die Bundesagentur für Arbeit, die Träger der gesetzlichen Renten- und Krankenversicherungen, Unfallversicherungen, Sozialhilfeträger und die Ausländerbehörden, aber auch die sonstigen Polizei- und Sicherheitsbehörden, beispielsweise im Rahmen des GASiM (vgl. 4.1.1.2 und 4.2.3).

129 [www.charta-der-vielfalt.de](http://www.charta-der-vielfalt.de)

130 AQUA – Akademikerinnen und Akademiker qualifizieren sich für den Arbeitsmarkt; [www.obs-ev.de/aqua/](http://www.obs-ev.de/aqua/)

131 Der volkswirtschaftliche Gegenwert illegaler Beschäftigung (von Deutschen und Ausländern) bewegt sich nach verschiedenen und z.T. umstrittenen Schätzungen zwischen 70 und 160 Milliarden Euro (vgl. dazu Junkert/Kreienbrink 2008: 17f.).

132 Beispielsweise durch das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung vom 23. Juli 2004 (BGBl. I, S. 1842), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 21. Dezember 2008 (BGBl. I, S. 2933).

### 4.2.2 Entwicklungspolitik

Aus der Entwicklungsperspektive gesehen kann Migration sowohl Vor- als auch Nachteile haben (Baraulina/Kreienbrink/Riester 2011; UNDP 2009). So sind (Arbeits-) Migranten für einen nicht unbeträchtlichen Teil der finanziellen und sozialen Transfers in ihre Herkunftsländer verantwortlich. Im Hinblick auf die Effekte dieser Rücküberweisungen auf die Entwicklung in den Herkunftsländern – Bekämpfung der Armut, Einkommensverteilung und wirtschaftliches Wachstum – bleiben einige Fragen unbeantwortet oder vage und verlangen nach genauerer Erörterung (vgl. Ambrosius et al. 2008; Hertlein/Vadean 2006: 7).<sup>133</sup> Denn Rücküberweisungen haben beispielsweise auch ein hohes Konfliktpotenzial: Sie können die sozioökonomische Kluft innerhalb der Herkunftsländer insbesondere zwischen jenen vergrößern, die in den Genuss regelmäßiger Geldtransfers kommen, und jenen, die über keinerlei unterstützende Verwandtschaft im Ausland verfügen. Ferner können sowohl die Familien vor Ort, bestimmte Regionen, aber auch ganze Volkswirtschaften wie z.B. Mexiko und die Philippinen in Abhängigkeit von Rücküberweisungen geraten, weshalb von einer entwicklungspolitisch nachhaltigen Verwendung und Investition von Rücküberweisungen nicht grundsätzlich ausgegangen werden kann. Inzwischen ist Deutschland (nach den USA) zum fünftgrößten Quellenstaat für weltweite Rücküberweisungen geworden; nach den Statistiken der Weltbank ist von über 15,9 Milliarden US\$ allein für das Jahr 2009 auszugehen (World Bank 2011).

Grundsätzlich folgt die deutsche Politik im Bereich wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung internationalen Abkommen und Verpflichtungen, wie etwa der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen und den darin formulierten Millennium-Entwicklungszielen. Die deutsche Entwicklungspolitik erfährt jedoch auch zunehmend Impulse von der europäischen Ebene. Deutschland strebt seit dem Regierungswechsel im Jahr 2009 zudem an, das deut-

133 Rücküberweisungen von Migranten übersteigen in einigen Ländern die Mittel der öffentlichen Zuwendungen für Entwicklungsländer (Official Development Aid, ODA) und der ausländischen Direktinvestitionen um das Doppelte. Laut Statistiken der Weltbank erreichten die Rücküberweisungen etwa in Tadschikistan im Jahr 2009 einen Anteil von rund 35 % des Bruttoinlandsprodukts (World Bank 2011).

sche entwicklungspolitische Engagement auf einige zentrale Sektoren zu konzentrieren (z.B. gute Regierungsführung, Bildung oder Klima- und Umweltschutz) und die Kooperation mit der Privatwirtschaft (public private partnerships) zu intensivieren. Kohärenz zwischen den unterschiedlichen betroffenen Politikfeldern (z.B. Umwelt- und Klimapolitik, Migrationspolitik), aber auch die Effektivität der Entwicklungspolitik sind dabei ebenso aktuelle Herausforderungen der deutschen Entwicklungspolitik. So hat im Jahr 2010 eine Strukturreform der deutschen Entwicklungspolitik eingesetzt, deren Ziel es ist, diese effizienter und kohärenter zu gestalten. Die Verschmelzung der drei Durchführungsorganisationen (vormalige GTZ, InWent und DED zur Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH)<sup>134</sup> war hierbei ein zentraler Schritt. Noch im Jahr 2012 sollen zudem ein Evaluierungsinstitut sowie eine Servicestelle für bürgerschaftliches und kommunales Engagement ihre Arbeit aufnehmen.

Im Zusammenhang mit Migration wurde in der Vergangenheit vielfach das „Brain Drain“-Argument vorgebracht und mithin negative Aspekte von Migration auf Entwicklung in den Vordergrund gerückt: Push-Faktoren vor Ort wie Armut, Unsicherheit und der Mangel an Perspektiven für die jüngere Generation in den unterentwickelten Ländern führen zur Abwanderung mitunter qualifizierter Personen. Damit geht Humankapital verloren und die Entwicklungs- und Innovationsfähigkeit dieser Entsendeländer leidet. Das Dilemma, welches sich aus der Abwanderung von (hoch-)qualifizierten Menschen aus weniger entwickelten Gegenden nach Deutschland ergibt, soll vor allem durch Programme der Rückkehrförderung bzw. durch zirkuläre Migration gelöst werden. Zu diesem Zweck hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)<sup>135</sup> spezielle Ausbildungsgänge und Trainings für Rückkehrwillige gefördert und jene mit zusätzlichen Finanzmitteln ausgestattet, die in ihr Herkunftsland zurückgehen wollten, um dort im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit tätig zu sein (vgl. BMZ 2008: 184). In Anlehnung an europäische Initiativen werden zudem Mobilitätspartnerschaften bzw. Konzepte der zirkulären Migration auf Ebene des Bundes verwirklicht. So wurde etwa jüngst im Jahr 2009 eine Mobilitätspart-

nerschaft mit Georgien vereinbart, an der sich auch Deutschland beteiligt (zu zirkulärer Migration vgl. Schneider/Parusel 2011).

Ähnlich wie in anderen europäischen Staaten ist auch in Deutschland in jüngerer Zeit eine Tendenz zu erkennen, die Migrationsorganisationen bzw. die jeweilige Diaspora vor Ort einzubinden (vgl. de Haas 2006: 85; Borchers 2008: 479), um das entwicklungspolitische Potenzial von Migranten zu fördern. Häufig engagieren sich Migranten für die Entwicklung ihrer Herkunftsländer und führen Spenden-, Ausbildungsprojekte oder privatwirtschaftliche Aktivitäten in ihren Herkunftsländern durch. Migranten sind aber auch Träger von so genannten sozialen Rücküberweisungen (social remittances). Sie transferieren etwa durch Besuche in der Heimat oder Hilfsprojekte know-how, Werte und Standards, die sie in ihrem Auswanderungsland erworben haben und können damit Entwicklungsimpulse in ihren Herkunftsländern setzen.

#### **Akteure und Initiativen**

In Anlehnung an entsprechende Initiativen des britischen Entwicklungsministeriums hat das BMZ Ende 2007 eine Website für Rücküberweisungen in Betrieb genommen.<sup>136</sup> Ziel ist es, die Überweisungskosten für entsprechende Geldtransfers von Migranten im Internet transparent zu machen und damit den Wettbewerb im Markt zu fördern.

Durch das Alumniportal Deutschland fördert das BMZ die Bildungsmobilität und den Wissensaustausch.<sup>137</sup> Mit diesem sozialen Netzwerk können Menschen, die in Deutschland studiert, geforscht, gearbeitet oder sich weitergebildet haben, ihre Kompetenzen und Kontakte behalten, ausbauen und für ihre persönliche und berufliche Entwicklung nutzen. Der World University Service (WUS)<sup>138</sup> fördert, unterstützt durch das BMZ, u.a. mit seinem Studienbegleitprogramm Studierende aus Afrika, Asien und Lateinamerika in Hessen und bereitet die erfolgreiche Reintegration dieser Studierenden in ihren Herkunftsländern vor.

Die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

134 <http://www.giz.de/>

135 [www.bmz.de](http://www.bmz.de)

136 [www.geldtransfair.de](http://www.geldtransfair.de)

137 <http://www.alumniportal-deutschland.org/>

138 <http://www.wusgermany.de/>

(GIZ)<sup>139</sup> ist ein wichtiger Akteur der Entwicklungszusammenarbeit. Dabei handelt es sich um ein weltweit tätiges Bundesunternehmen der internationalen Zusammenarbeit für nachhaltige Entwicklung, das die Bundesregierung bei der Verwirklichung ihrer entwicklungspolitischen Ziele unterstützt. Im Hinblick auf die deutsche Migrations- und Entwicklungspolitik wird u.a. versucht, das entwicklungspolitische Potenzial von Migration zu aktivieren. Ziel ist die Schaffung von „Triple-Win“-Situationen, in denen Herkunftsländer, Aufnahmestaaten und die einzelnen Migranten bzw. ihre Familien gleichermaßen von gesteuerter Migration profitieren können. Schwerpunkte werden dabei auf die Erleichterung von Rücküberweisungen, Förderung von Investitionen im privatwirtschaftlichen Sektor durch Rückkehrer und Diaspora-Gemeinschaften, Migrationspolitikberatung und die berufliche Qualifizierung gelegt (vgl. GTZ 2008; GIZ 2011). Die damalige GTZ hat bereits 2003 ein Projekt zu Migration und Entwicklung aufgelegt und Programme und Strategien zum Thema entwickelt, die u.a. darauf abzielten, entwicklungspolitische Aktivitäten von Migrantenorganisationen fachlich, organisatorisch und finanziell zu unterstützen. Im Zuge der Strukturreform der deutschen Entwicklungspolitik werden Migrantenorganisationen in Deutschland, die sich in ihrem Herkunftsland engagieren, seit 2011 nunmehr durch das Centrum für Internationale Migration und Entwicklung (CIM) unterstützt.<sup>140</sup>

Die deutsche Entwicklungspolitik berät im Rahmen der so genannten Migrationspolitikberatung aber auch Herkunftsländer etwa bei der Reintegration von Rückkehrern und beim Wissenstransfer durch Migranten (vgl. BMZ 2011: 16; GIZ 2011). Auch die Konsulate der Herkunftsländer von Migranten sollen durch die Migrationspolitikberatung in die Lage versetzt werden, ihre Diaspora bei transnationalen zivilgesellschaftlichen, aber auch privatwirtschaftlichen Aktivitäten zu unterstützen.

Weitere Organisationen der deutschen Entwicklungspolitik, die im Auftrag des BMZ tätig sind und sich vorrangig um die Wiedereingliederung von Migranten aus Entwicklungsländern kümmern, die während ihres Aufenthaltes in Deutschland Fachkompetenzen

erworben haben: Die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) bei der Bundesagentur für Arbeit,<sup>141</sup> die sich am Programm „Rückkehrende Fachkräfte“ beteiligt (CIM),<sup>142</sup> sowie die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG),<sup>143</sup> die ein Unternehmen der öffentlichen KfW-Bankengruppe ist und die Abwicklung von Existenzgründungsprogrammen betreut. Ferner unterstützt das BMZ das seit 2010 unter dem Dach der GIZ angesiedelte gemeinnützige Unternehmen InWent (Internationale Weiterbildung und Entwicklung),<sup>144</sup> das Maßnahmen zum Kompetenzaufbau für Fach- und Führungskräfte durchführt sowie die Netzbildung unterstützt. Die Alexander-von-Humboldt-Stiftung ermöglicht hochqualifizierten Wissenschaftlern Forschungsaufenthalte in Deutschland. Von besonderer entwicklungspolitischer Relevanz sind Stipendien für Wissenschaftler aus Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, die bei ihrer entwicklungspolitischen Forschung durch einen Aufenthalt in Deutschland unterstützt werden.<sup>145</sup> Der Deutsche Akademische Austauschdienst (DAAD)<sup>146</sup> als weiterer einschlägiger Akteur bietet in Transformations- und Entwicklungsländern umfassende Programme an, in denen der Austausch von Wissenschaftlern und Lehrpersonal gefördert wird. Neben diesen halbstaatlichen bzw. gemeinnützigen Initiativen gibt es eine Reihe weiterer Nicht-Regierungsorganisationen, die im Feld der Entwicklungsarbeit im Zusammenhang mit Migration tätig sind, wie etwa der Evangelische Entwicklungsdienst (EED),<sup>147</sup> der u.a. ein Reintegrationsprogramm für Fachkräfte anbietet, die in ihre Heimatländer zurückkehren möchten, oder die verschiedenen politischen Stiftungen.

In Anbetracht der weiterhin intensiv geführten Debatte um den Zusammenhang von Migration und Entwicklung auf internationaler und europäischer Ebene (vgl. Kap. 5) wurden Konzepte und Programme des Handlungsfeldes „Migration und Entwicklung“ sowohl auf Bundes- als auch auf Länder- und kommunaler Ebene entwickelt. Der Beschluss der Ministerpräsidenten der Länder zur Entwicklungspolitik aus dem

139 [www.gtz.de](http://www.gtz.de)

140 [http://www.cimonline.de/documents/CIM\\_Web\\_Flyer\\_Diaspora.pdf](http://www.cimonline.de/documents/CIM_Web_Flyer_Diaspora.pdf)

141 [www.ba-auslandsvermittlung.de](http://www.ba-auslandsvermittlung.de)

142 <http://www.zav-reintegration.de/>; vgl. 4.1.7.2

143 [www.deginvest.de](http://www.deginvest.de)

144 [www.inwent.org](http://www.inwent.org)

145 <http://www.humboldt-foundation.de/web/start.html>

146 [www.daad.de](http://www.daad.de)

147 [www.eed.de](http://www.eed.de)

Jahr 2008 nimmt sich der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit sowie „Migration und Entwicklung“ an und einzelne Länder kooperieren mit entwicklungspolitisch aktiven Migrantenorganisationen (z.B. Rheinland-Pfalz<sup>148</sup> oder Baden-Württemberg<sup>149</sup>). In Nordrhein-Westfalen wurden innerhalb des damaligen Ministeriums für Generationen, Familie, Frauen und Integration gesonderte Zuständigkeiten definiert; das Ministerium hat Vernetzungsstrukturen sowie Projekte von Migrantenselbstorganisationen in Afrika gefördert, um damit die Handlungsfähigkeit der Diasporagemeinden zu stärken („Capacity Building“).<sup>150</sup> Wegen nur geringer Kompetenzen der Kommunen im Bereich der Entwicklungspolitik wird das Handlungsfeld von „Migration und Entwicklung“ auf Ebene der Kommunen in erster Linie von Akteuren der Integrationspolitik umgesetzt, die die Kooperation mit Migrantenorganisationen stärken. Kommunen unterstützen u.a. die entwicklungspolitische Bildungsarbeit, wie sie in vielen Fällen von Migrantenorganisationen angeboten wird. Das BMZ hat mit der überregionalen Servicestelle „Kommunen in der einen Welt“ ein Projekt bei InWent eingerichtet, das die Kooperation von Kommunen und entwicklungspolitisch aktiven Migrantenorganisationen unterstützt.<sup>151</sup>

### 4.2.3 Sicherheitspolitik

Seit den Anschlägen vom 11. September 2001 in den USA wurden auch in Deutschland kontinuierlich legislative und institutionelle Maßnahmen ergriffen, um der veränderten Bedrohungslage durch den internationalen, islamistischen Terrorismus und der wachsenden Bedeutung von Migrationsaspekten in Sicherheitsfragen Rechnung zu tragen.

Im legislativen Bereich stehen die sogenannten Sicherheitspakete im Vordergrund. Diese Änderungen betrafen – teils unmittelbar, teils indirekt – auch das Aufenthalts- und Asylrecht sowie weitere Rechte von

148 [http://www.ism.rlp.de/no\\_cache/internationale-zusammenarbeit/?cid...did...](http://www.ism.rlp.de/no_cache/internationale-zusammenarbeit/?cid...did...)

149 <http://www.baden-wuerttemberg.de/fm7/2028/Leitlinien-EZ210110.pdf>

150 Vgl. z.B. die Datenbank [www.AFRIKA-NRW.net](http://www.AFRIKA-NRW.net), durch die afrikanische Vereine die Möglichkeit haben, ihre Arbeit und ihre Aktivitäten einer größeren Öffentlichkeit vorzustellen.

151 <http://www.service-eine-welt.de/home/index.html>

Ausländern. Mit dem „Sicherheitspaket I“ vom November 2001 wurde vor allem das Vereinsgesetz<sup>152</sup> dahingehend ausgeweitet, dass es etwa auch auf fundamental-islamistische Religionsvereine angewandt werden kann. Durch eine Ergänzung des Strafgesetzbuches können Mitgliedschaft bzw. Unterstützung terroristischer Gruppierungen auch dann verfolgt werden, wenn diese nicht in Deutschland ansässig sind. Das zweite, im Dezember 2001 verabschiedete Gesetzespaket (Terrorismusbekämpfungsgesetz)<sup>153</sup> änderte u.a. das Ausländergesetz, das Asylverfahrensgesetz und das Ausländerzentralregistergesetz und stärkte die Kompetenzen der klassischen Sicherheitsbehörden (Polizei und Nachrichtendienste). Weitere Maßnahmen der Terrorabwehr, die ursprünglich in einem geplanten, aber nicht verabschiedeten „Sicherheitspaket III“ enthalten waren, wurden inzwischen realisiert. Dazu gehören:

- Die Übertragung von Präventionsbefugnissen auf das Bundeskriminalamt im sogenannten BKA-Gesetz;<sup>154</sup>
- Die Verabschiedung des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes;<sup>155</sup>
- Verabschiedung eines Gesetzes zur Einrichtung der sogenannten Anti-Terror-Datei.<sup>156</sup>

Im Aufenthaltsgesetz sowie im Asylverfahrensgesetz wurde in Anlehnung an die Regelungen der sogenannten Qualifikationsrichtlinie umfassend der Ausschluss von der Asyl- und Flüchtlingsanerkennung bzw. vom Zurückweisungsverbot bei schwerwiegenden Gefährdungen der Sicherheit verankert. Explizit werden dabei z.B. Verbrechen gegen den Frieden oder die

152 Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (Vereinsgesetz) vom 5. August 1964 (BGBl. I, S. 593).

153 Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz) vom 9. Januar 2002 (BGBl. I, S. 361).

154 Gesetz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt vom 25. Dezember 2008 (BGBl. I, S. 3083).

155 Dieses Gesetz verlängerte u.a. die ursprünglich auf fünf Jahre befristeten, durch Evaluierung in der Praxis bewährten Maßnahmen des Terrorismusbekämpfungsgesetzes um weitere fünf Jahre.

156 Gesetz zur Errichtung gemeinsamer Dateien von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder (Gemeinsame-Dateien-Gesetz) vom 22. Dezember 2006 (BGBl. I, S. 3409).

Menschlichkeit sowie Gefährdungen der Sicherheit der Bundesrepublik genannt („Terrorismusvorbehalt“; vgl. insb. §§ 25 Abs. 3 Satz 2, 60 Abs. 8 AufenthG, § 3 Abs. 2 AsylVfG).

### **Kooperation der Behörden**

Im Rahmen der verschiedenen gesetzlichen Maßnahmen wurden auch die Zusammenarbeit zwischen deutschen Auslandsvertretungen und den Sicherheitsbehörden intensiviert sowie die Möglichkeiten zur Identitätsfeststellung und zum Informationsaustausch zwischen Sicherheits- und Migrationsbehörden deutlich erweitert. Der Grundsatz, das Asyl- bzw. Ausländerrecht auch als Bestandteile des Gefahrenabwehrrechts zu begreifen, drückt sich nunmehr auch in einer 2007 neu in das Aufenthaltsgesetz eingefügten Koordinierungsaufgabe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge als zentraler Migrationsbehörde aus: Gemäß § 75 Nr. 11 koordiniert das BAMF die Informationsübermittlung und Auswertung von Erkenntnissen diverser sicherheitsrelevanter Bundesbehörden, insbesondere des BKA und des Bundesamtes für Verfassungsschutz, zu „Ausländern, bei denen wegen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit ausländer-, asyl- oder staatsangehörigkeitsrechtliche Maßnahmen in Betracht kommen“.

Wesentliche institutionelle Maßnahmen auf Bundes- und Landesebene sind ferner die Einrichtung des Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrums (GTAZ) im Jahr 2004, die Bildung von Arbeitsgruppen, um den Aufenthalt islamistischer bzw. extremistischer ausländischer Gefährder zu beenden oder zu beschränken (seit 2004), sowie die Gründung des Gemeinsamen Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASiM) im Jahr 2006.

Die mehr als einhundert Spezialisten aus Bund und Ländern im GTAZ nehmen zielgerichtete Bewertungen aktueller Gefährdungshinweise vor, stimmen operative Maßnahmen ab und stellen Hintergrundanalysen bereit. Neben dem Bundeskriminalamt und dem Bundesamt für Verfassungsschutz arbeiten der Bundesnachrichtendienst, die Kriminal- und Verfassungsschutzämter der Länder, die Bundespolizei, das Zollkriminalamt, der Militärische Abschirmdienst, der Generalbundesanwalt sowie das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im GTAZ mit.

In den Arbeitsgruppen des Bundes und der Länder arbeiten Sicherheits- und Migrationsbehörden fallbezogen und gezielt zusammen. Insbesondere bei Personen mit extremistischem bzw. terroristischem Hintergrund soll frühzeitig erkannt werden, ob Maßnahmen der Aufenthaltsbeendigung oder Überwachung, zum Widerruf bzw. zur Rücknahme der Asyl- oder Flüchtlingsanerkennung, zur Verhinderung der (Wieder-) Einreise, zur Verhinderung bzw. zum Widerruf oder zur Rücknahme von Einbürgerungen angezeigt sind. Die erste Kooperation dieser Art institutionalisierte das Bundesland Bayern. Seit Ende 2004 operiert hier eine Arbeitsgruppe, die sich vorrangig mit Fällen aus dem Bereich des Islamismus beschäftigt. Unter dem Namen BIRGiT (Beschleunigte Identifizierung und Rückführung von Gefährdern aus dem Bereich des islamistischen Terrorismus und Extremismus) führen Spezialisten der Ausländerbehörden, des Verfassungsschutzes, der Polizei und anderer Behörden alle Informationen am runden Tisch zusammen, die zu entsprechenden Personen existieren, um deren Ausweisung bzw. Abschiebung zu erleichtern. Inzwischen wurden ähnliche Arbeitsgruppen auch in anderen Bundesländern eingerichtet.

Eine zentrale Maßnahme der behördlichen Kooperation in Fragen der nationalen Sicherheit in Zusammenhang mit Einreise- und Aufenthaltsfragen ist das im Jahr 2006 gegründete Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASiM). Das GASiM ist eine ständige Informations-, Koordinations- und Kooperationsplattform verschiedener Bundesbehörden, darunter Bundespolizei, Bundeskriminalamt, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Zollverwaltung (Finanzkontrolle Schwarzarbeit), Bundesamt für Verfassungsschutz, Bundesnachrichtendienst sowie Auswärtiges Amt. Durch den verbesserten Informationsaustausch ist das Netzwerk in der Lage, das Hellfeld irregulärer Migration in und durch die Bundesrepublik Deutschland ganzheitlich abzubilden. Eine Frühwarnfunktion ist hierdurch gegeben und strategische und einzelfallbezogene Handlungsoptionen können entworfen werden.

### **Präventionskooperation**

Im Zuge dieser Entwicklung wurde die Präventionsarbeit ein weiterer, wesentlicher Bestandteil der Behördenzusammenarbeit. Zur Förderung der Kooperation

von Sicherheitsbehörden und muslimischen Organisationen wurde im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge eine „Clearingstelle Präventionskooperation“ des Gesprächskreises Sicherheit bei der DIK eingerichtet. Ziele und Aufgaben der Clearingstelle bestehen im Wesentlichen darin, Unterstützungsarbeit zu leisten beim Aufbau eines bundesweiten Netzwerkes von Ansprechpartnern bei Sicherheitsbehörden und muslimischen Organisationen, von Aus- und Fortbildungsprojekten der Sicherheitsbehörden, der sicherheitsbehördlichen Informationsangebote an Muslime, bei der Erstellung von Informationsmaterialien sowie Ansprechpartner für die interessierte Öffentlichkeit zu sein.

Die Innenstaatssekretäre von Bund und Ländern haben am 30. September 2009 die Einrichtung eines neuen GTAZ-Forums zum Thema „Deradikalisierung“ beschlossen. Der ganzheitliche Ansatz zur Bekämpfung des islamistischen Terrorismus wurde so um eine weitere Komponente der Zusammenarbeit erweitert. Zwar richtet sich der Auftrag an alle im GTAZ vertretenen Behörden; in Anbetracht der Aufgabe dieses Forums kommt jedoch den Landesbehörden naturgemäß eine herausgehobene Rolle zu. Ziele sind Erfahrungs- und Informationsaustausch über „good practices“ sicherheitsbehördlicher Maßnahmen und Handlungsansätze zur Bekämpfung von Radikalisierung im islamistischen Milieu und die Entwicklung von Maßnahmen, die aktiv gegen die islamistische Szene in Deutschland gerichtet sind und/oder deradikalierend auf die Szene einwirken.

#### **Ausländer und Kriminalität**

Folgt man den Statistiken des Bundeskriminalamtes, so ist Kriminalität unter Ausländern seit einigen Jahren leicht rückläufig. Im Jahr 2010 waren rund 22 % der Tatverdächtigen Nichtdeutsche, während es in den frühen 1990er Jahren meist um die 30 % waren (1993: 33,6 %). Die Kriminalitätsbelastung der Deutschen und Nichtdeutschen ist jedoch nicht miteinander vergleichbar, auch wenn der Anteil der ausländischen Tatverdächtigen relativ zu ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung vergleichsweise hoch ist. Zum einen bestehen deutliche Unterschiede in der Alters-, Geschlechts- und Sozialstruktur, zum anderen sind nicht alle tatverdächtigen Ausländer auch in der allgemeinen Bevölkerungsstatistik vertreten. Schließlich betrifft ein nicht unwesentlicher Anteil der Delikte Strafsachen, die grundsätzlich nur von Ausländern

begangen werden können, wie etwa Verstöße gegen Aufenthaltsvorschriften. Zwei Kriminalitätsbereiche weisen einen besonders hohen Anteil ausländischer Tatverdächtiger auf: die organisierte Kriminalität und die Schleusungskriminalität. In diesen grenzüberschreitenden Bereichen arbeiten die deutschen Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden eng mit Europäischen Institutionen wie EUROPOL<sup>157</sup> oder FRONTEX<sup>158</sup> zusammen und unterstützen diese.

Gerade im Bereich der Schleusung und in der organisierten Drogen- und Prostitutionskriminalität werden Ausländer auch häufig zu Opfern von Straftaten. Seit der Umsetzung der EU-Opferschutzrichtlinie kann nach § 25 Abs. 4 a AufenthG Ausländern, die Opfer des Menschenhandels wurden, die Erlaubnis zum vorübergehenden Aufenthalt erteilt werden, um in einem Strafverfahren auszusagen.

#### **4.2.4 Gesundheitspolitik**

Einrichtungen des Gesundheitswesens und ihre Angestellten müssen sich immer stärker auf die wachsende Gruppe der Zuwanderer innerhalb ihrer Klientel einstellen, die zum Teil andere Bedürfnisse als die Mehrheitsgesellschaft hat. Sprachliche und kulturelle Probleme können die Inanspruchnahme von Angeboten der gesundheitlichen Versorgung erschweren. Daher erscheint es vorrangig, die interkulturelle Kompetenz der im medizinischen Bereich Beschäftigten zu verbessern und das Angebot an mehrsprachigen Informationsbroschüren zu erweitern (Salman et al. 2007: 17, 19; Robert Koch-Institut 2008: 7, 8, 123).

#### **Gesundheit von Migranten**

Spezifische Gesundheitsprobleme bei Migranten können zum einen aus importierten Krankheiten resultieren, die in ihren Herkunftsländern weiter verbreitet bzw. eine Folge unzureichender Gesundheitsversor-

<sup>157</sup> Das Europäische Polizeiamt EUROPOL soll die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zur wirksamen Bekämpfung von Terrorismus, illegalem Drogenhandel und sonstigen schwerwiegenden Formen internationaler Kriminalität intensivieren; [www.europol.europa.eu](http://www.europol.europa.eu).

<sup>158</sup> Die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX koordiniert die operative Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich des Schutzes der Außengrenzen; [www.fron-tex.europa.eu](http://www.fron-tex.europa.eu).

gung vor Ort oder erlittener Traumatisierungen sind. Zum anderen kann es sich dabei um körperliche und seelische Gesundheitsstörungen handeln, die nach der Übersiedlung nach Deutschland entstehen, wie etwa psychosozialer Stress aufgrund von Integrationsproblemen, sozioökonomischer Aspekte oder erlittener fremdenfeindlicher Gewalt. Im Gegensatz dazu sind Migranten von einigen Krankheiten – z.B. bestimmten Krebsarten – weniger häufig betroffen und verfügen bisweilen über soziale Ressourcen, die sich positiv auf die Gesundheit auswirken (Krämer/Baune 2004: 14; Salman et al. 2007: 17; Robert Koch-Institut 2008: 7). Immer wichtiger wird auch das Thema Pflegebedürftigkeit von Migrantinnen und Migranten sowie Angebot und Nachfrage entsprechender Pflegedienstleistungen (vgl. Kohls 2012).

### **Anspruch auf medizinische Leistungen und Zugang zu Behandlung**

Ausländer mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis sind in der Regel über die sozialen Pflichtversicherungen abgesichert. Asylbewerber, Flüchtlinge und geduldete Ausländer haben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz Anspruch auf die erforderliche ärztliche und zahnärztliche Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände. Ebenso haben werdende Mütter und Wöchnerinnen Anspruch auf medizinische Hilfe und Betreuung. Sonstige Leistungen können im Einzelfall gewährt werden. Ausländer, die mindestens vier Jahre lang Leistungen nach § 3 des AsylbLG erhalten und in dieser Zeit die Dauer des Aufenthalts nicht rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst haben, erhalten normale medizinische Versorgungsleistungen nach dem Sozialgesetzbuch.

Irreguläre Migranten sind aufgrund ihrer oftmals außergewöhnlichen Lebens- und Arbeitsumstände besonderen Gesundheitsrisiken ausgesetzt. Obwohl auch sie einen Rechtsanspruch auf medizinische Behandlung in Notsituationen haben, nehmen sie diese aus Angst davor, entdeckt zu werden, oftmals nicht wahr. Tatsächlich stellt sich dabei die Frage der notwendigen Kostenübernahme, an die wiederum grundsätzlich Übermittlungspflichten anknüpfen, sofern die zuständigen Sozialämter eingeschaltet werden. Als einzige staatliche Stelle bieten die städtischen Gesundheitsämter Personen ohne Versicherungsschutz anonyme Beratungen und Untersuchungen an und übernehmen im Einzelfall auch die Kosten für eine Krankenhausbehandlung. Dies ist jedoch ausschließlich zur Verhü-

tung seuchenrelevanter Krankheiten möglich (Sinn et al. 2006: 98-101). De facto führt die Nicht-Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen dazu, dass die Betreuung von illegal Aufhältigen weitgehend den nicht-staatlichen Akteuren überlassen bleibt. Nichtstaatliche Akteure, die sich mit irregulären Migranten befassen, sind unter anderem der Deutsche Caritasverband,<sup>159</sup> das Diakonische Werk,<sup>160</sup> der Flüchtlingsdienst der Jesuiten,<sup>161</sup> die Ökumenische Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG) Asyl in der Kirche,<sup>162</sup> der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband,<sup>163</sup> Pro Asyl und die verschiedenen Flüchtlingsräte bzw. der Arbeitskreis Asyl (vgl. 2.1.3.1), der Malteser Hilfsdienst<sup>164</sup> und die Büros für medizinische Flüchtlingshilfe. Die Flüchtlingshilfebüros gibt es in verschiedenen deutschen Städten; hier werden Arztpraxen bzw. Krankenhäuser vermittelt, in denen irreguläre Migranten günstig oder entgeltfrei Hilfe erhalten können.<sup>165</sup> In einigen Städten existieren zudem Kooperationsvereinbarungen zwischen Gesundheitsämtern und Entbindungskliniken. Im Rahmen dieser Vereinbarung können schwangere Frauen ihre Kinder für einen geringfügigen Anteil der normalen Kosten entbinden. Sofern die Patienten über ausreichend finanzielle Mittel verfügen, müssen diese Kosten selbst getragen werden.

In den letzten Jahren gab es jedoch einige pragmatische Schritte im Hinblick auf die erleichterte Nutzung medizinischer Notversorgung durch irreguläre Migranten. So sieht die am 31. Oktober 2009 in Kraft getretene Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (AVwV-AufenthG) vor, dass sich illegal aufhältige Ausländer fortan in Krankenhäusern behandeln lassen können, ohne befürchten zu müssen, entdeckt zu werden. § 87 Abs. 2 AufenthG regelt die Übermittlungspflichten öffentlicher Stellen gegenüber den Ausländerbehörden u.a. in dem Fall, dass der öffentliche Stelle (beispielsweise einem Sozialamt) der Aufenthalt eines Ausländers ohne Aufenthaltstitel oder Duldung bekannt wird. § 88 Abs. 2 AufenthG in Verbindung mit § 203 Strafgesetzbuch schränkt die

<sup>159</sup> [www.caritas.de](http://www.caritas.de)

<sup>160</sup> [www.diakonie.de](http://www.diakonie.de)

<sup>161</sup> [www.jesuiten-fluechtlingsdienst.de](http://www.jesuiten-fluechtlingsdienst.de)

<sup>162</sup> [www.kirchenasyl.de](http://www.kirchenasyl.de)

<sup>163</sup> [www.der-paritaetische.de](http://www.der-paritaetische.de)

<sup>164</sup> [www.malteser.de](http://www.malteser.de)

<sup>165</sup> Z.B. das Medibüro Berlin ([www.medibuero.de](http://www.medibuero.de)) und das Medinetz in Mainz ([www.medinetzmainz.de](http://www.medinetzmainz.de)).

Übermittlungspflichten jedoch insoweit ein, als personenbezogene Daten, die der öffentlichen Stelle z.B. von einem Arzt oder Apotheker zugänglich gemacht werden, wegen der Vorschriften zur Wahrung und des Schutzes von Privatgeheimnissen grundsätzlich nicht an die Ausländerbehörde übermittelt werden dürfen. Die AVwV-AufenthG präzisiert unter Ziffer 88.2.3 der AVwV-AufenthG, dass auch „das mit der Abrechnung befasste Verwaltungspersonal öffentlicher Krankenhäuser“ zum Personenkreis nach § 203 Abs. 1 Nr. 1 Strafgesetzbuch (Ärzte, Zahnärzte, Apotheker oder Angehörige eines anderen Heilberufs) zugehörig zu betrachten ist. Wenn somit Ärzte auf dem Weg der Kostenabrechnung personenbezogene Daten irregulärer Ausländer an die Sozialbehörden melden, ist es diesen nunmehr untersagt, die entsprechenden Daten weiterzuleiten („verlängerter Geheimnisschutz“).

#### **Projekte und Informationsangebote**

Eine wichtige Informationsquelle ist die bundesweite Datenbank „Gesundheitsförderung bei sozial Benachteiligten“<sup>166</sup> der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BzgA).<sup>167</sup> Sie enthält Angebote, Projekte und Maßnahmen, die sich u.a. an Migranten richten. Ein weiteres Angebot ist der Informationsdienst Migration und öffentliche Gesundheit,<sup>168</sup> der sich insbesondere an Fachleute richtet, die im Arbeitsbereich Migration und Gesundheit tätig sind. Das Forum für kultursensible Altenhilfe<sup>169</sup> ist ein freiwilliger Zusammenschluss einschlägiger Verbände, Organisationen und Institutionen zum Erfahrungsaustausch sowie als Plattform für Lobbyarbeit.

#### **4.2.5 Antidiskriminierungspolitik**

Erst seit kurzer Zeit existieren gesonderte rechtliche Grundlagen und politische Zuständigkeiten für den Bereich Antidiskriminierung, die zuvor relativ verstreut waren (Baer 2005). Seit dem 18. August 2006 gilt in Deutschland das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG).<sup>170</sup> Es setzt vier europäische Antidiskrimi-

nierungsrichtlinien in deutsches Recht um. Das Ziel des Gesetzes besteht vorrangig darin, rassistische Diskriminierungen oder Diskriminierungen, die aufgrund der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität erfolgen, zu verhindern oder zu beseitigen.

Im Zusammenhang mit Zuwanderung und Asyl sind vorrangig die Bestandteile des Gesetzes relevant, die auf die EU-Antirassismusrichtlinie<sup>171</sup> zurückgehen. Die Antirassismusrichtlinie wird in Deutschland jedoch nicht nur durch das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz umgesetzt, sondern auch durch zahlreiche Maßnahmen des Bundes und der Länder gegen Rechtsextremismus, Rassismus, Antisemitismus sowie rassistisch oder rechtsextremistisch motivierte Gewalt.

#### **Institutionen und Projekte**

Arbeits- oder zivilrechtliche Verstöße gegen das Gleichbehandlungsrecht werden durch die allgemeine Gerichtsbarkeit geahndet. Eine unabhängige Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS)<sup>172</sup> sorgt im Zusammenhang mit dem AGG außergerichtlich für die Unterstützung von Personen, die wegen ihrer ethnischen Herkunft, rassistisch motiviert bzw. aus anderen Gründen Diskriminierungen erfahren haben. Sie informiert über Ansprüche der Betroffenen, Möglichkeiten des rechtlichen Vorgehens, Beratungsangebote durch Dritte und versucht, mediatorisch zu wirken. Die Aufgaben der ADS liegen im Bereich Öffentlichkeitsarbeit, Maßnahmen zur Verhinderung von Benachteiligungen sowie Durchführung wissenschaftlicher Untersuchungen. Alle vier Jahre legt die ADS dem Deutschen Bundestag einen Antidiskriminierungsbericht vor. Zur Förderung des Dialogs mit gesellschaftlichen Gruppen existiert bei der ADS ein Beirat, in den Vertreter verschiedener Organisationen berufen wurden, die im Bereich der Antidiskriminierungsarbeit aktiv sind.

166 [www.gesundheitliche-chancengleichheit.de](http://www.gesundheitliche-chancengleichheit.de)

167 [www.bzga.de](http://www.bzga.de)

168 [www.infodienst.bzga.de](http://www.infodienst.bzga.de)

169 [www.kultursensible-altenhilfe.de](http://www.kultursensible-altenhilfe.de)

170 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) vom 14. August 2006 (BGBl. I, S. 1897).

171 Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft.

172 [www.antidiskriminierungsstelle.de](http://www.antidiskriminierungsstelle.de)

Konkrete Handlungsfelder und Projekte der ADS im Bereich der ethnischen Gleichstellung sind z.B. die interkulturelle Öffnung der Verwaltung oder die Gleichbehandlung von Menschen mit Migrationshintergrund bei der Stellenbesetzung. So hat die ADS mit Unterstützung des EU-Programms für Beschäftigung und soziale Solidarität PROGRESS und in Zusammenarbeit mit einigen Kommunen das Projekt „Chancengleich(heit) prüfen – Diversity Mainstreaming für Verwaltungen“ durchgeführt, aus dem hervorging, dass Verwaltungen einen Bedarf haben, sich mit dem Thema Diversity näher zu befassen und sich miteinander auszutauschen. Im Rahmen des Projekts wurde daher eine Handreichung für Verwaltungsbeschäftigte erarbeitet (vgl. ADS 2012: 24).

Auf der Grundlage des Pilotprojekts „Anonymisierte Bewerbungsverfahren“ hat die ADS Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen für Arbeitgeber herausgegeben; denn anders als in vielen Ländern wird in Deutschland bislang nicht auf das Bewerbungsfoto (das oftmals eine ethnische Herkunft erkennen lässt) verzichtet. Für das Projekt testeten verschiedene Unternehmen und öffentliche Verwaltungen für 12 Monate ein Stellenbesetzungsverfahren mit völlig anonymisierten Bewerbungen. Deutlich wurde, dass bei Anonymisierung von Bewerbungen tendenziell Chancengleichheit herrscht, insbesondere dass Frauen und Bewerber mit Migrationshintergrund verbesserte Chancen haben, auf der Grundlage ihrer Bewerbung zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen zu werden (vgl. ADS 2012a: 47).

# 5 Schlussbemerkungen

Die umfassende Reform des deutschen Zuwanderungsrechts im Jahr 2005 brachte eine Vielzahl von Änderungen bei der Organisation und Verwaltung der Zuwanderungs- bzw. Asylpolitik mit sich. Einige Vorschriften bedeuteten einen Wandel bestimmter Routinen und Verwaltungsverfahren oder geänderte institutionelle Zuständigkeiten. An verschiedenen Stellen wurden Rechts- und Verwaltungspraxis weiterentwickelt. Zusätzlich waren mehrere aufenthalts- und asylrechtliche Richtlinien der Europäischen Union in deutsches Recht umzusetzen. Die Implementierung erfolgte durch entsprechende Umsetzungsgesetze in den Jahren 2007, 2009, 2011 und 2012.

Die folgenden Abschnitte bieten eine knappe analytische Zusammenfassung ausgewählter Fragen der Weiterentwicklung der Asyl- und Migrationssysteme in Deutschland unter Berücksichtigung der durch Richtlinien und Verordnungen der Union vorgegebenen Politik.

## **Asylrecht und nationale Aufnahmeverfahren**

Das deutsche Recht enthält zahlreiche nationale Vorschriften zu Aufenthaltsgewährung aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen. Seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes 2005 sowie des Richtlinienumsetzungsgesetzes von 2007 wurden die bereits bestehenden nationalen Bestimmungen zur Aufnahme von Asylbewerbern und anderen Schutzsuchenden durch europäisches Recht komplementiert bzw. an das EU-Recht angepasst. Die im Aufenthaltsgesetz festgesetzten nationalen Schutzformen stehen jedoch nicht in Konkurrenz zum Schutzsystem auf europarechtlicher Grundlage, sondern bieten eine notwendige Ergänzung im Sinne eines umfangreichen und wirksamen Schutzsystems (vgl. Parusel 2010). Die nationalen Vorschriften wurden in den vergangenen Jahren u.a. für unabhängig vom Asylsystem durchgeführte humanitäre Aufnahmeaktionen genutzt.<sup>173</sup>

## **Steuerung der Arbeitsmigration und Fachkräftesicherung**

Auf der operativen Ebene der Aufnahme von Ausländern in den deutschen Arbeitsmarkt brachte das neue Zuwanderungsgesetz eine bedeutende Innovation mit sich: Der bislang zweistufige Prozess, der die kommunalen Ausländerbehörden (für den Aufenthaltstitel nach Ausländerrecht) und die Bundesagentur für Arbeit (für die Arbeitserlaubnis nach Sozialgesetzbuch) involvierte, wurde durch ein „One-Stop“-System ersetzt (vgl. 4.1.6). Die Ausländerbehörden wurden zum Hauptansprechpartner bezüglich der Beschäftigung und der Aufenthaltserlaubnis, die nunmehr in einem einzigen Verwaltungsakt erteilt werden können. Sofern bei verschiedenen Tätigkeiten und Berufsfeldern eine Billigung – und ggf. eine Prüfung der Situation am Arbeitsmarkt – durch die Bundesagentur für Arbeit notwendig ist, wird das Ergebnis von dort den Ausländerbehörden übermittelt.

Trotz der Hinwendung zu einer arbeitsmarktorientierten Steuerung der Zuwanderung und vereinfachter Verfahrensschritte konnte Deutschland in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des Aufenthaltsgesetzes nur relativ wenige hochqualifizierte Zuwanderer dauerhaft gewinnen (vgl. Parusel/Schneider 2011). Dem versuchte die Bundesregierung durch verschiedene gesetzliche und untergesetzliche Maßnahmen gegenzusteuern, z.B. mit dem „Aktionsprogramm der Bundesregierung – Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland“ vom Sommer 2008, dem Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz vom Dezember 2008, dem Gesamtkonzept zur Fachkräftesicherung vom Juni 2011 sowie den zuwanderungsrechtlichen Neuerungen im Zuge der Umsetzung der EU-Blue-Card-Richtlinie vom Juni 2012.

Im Hinblick auf temporäre Aufenthalte zum Zweck der Ausbildung oder Erwerbstätigkeit verfügt

<sup>173</sup> Vgl. dazu im Einzelnen die Politikberichte für 2009, 2010 und 2011 der deutschen nationalen EMN-Kontaktstelle unter [www.emn-germany.de](http://www.emn-germany.de).

Deutschland über bewährte Instrumentarien und Rechtsgrundlagen, so etwa in den Bereichen Saisonbeschäftigung, Werkvertrags- und Gastarbeitnehmer, die ebenfalls in den vergangenen Jahren auf dem Wege der Rechtsverordnung und im Zuge jeweils aktueller Entwicklungen an volkswirtschaftliche Bedürfnisse oder politische Entwicklungen auf europäischer Ebene angepasst worden sind (vgl. Schneider/Parusel 2011). Für die Migrationspolitik der Bundesrepublik bedeuteten die aufgeführten Schritte eine deutliche Flexibilisierung der Steuerung der erwerbsbezogenen Zuwanderung, insbesondere im Bereich der Hochqualifizierten.

### **Integration**

Mit dem Zuwanderungsgesetz wurde ein Paradigmenwechsel in der Integrationspolitik vollzogen und Integrationsangebote wurden erstmalig rechtlich verankert. So haben bestimmte Zuwanderergruppen, d.h. Arbeitsmigranten, Selbständige, Familienangehörige, Asylberechtigte, Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention und jüdische Zuwanderer, einen Anspruch auf Teilnahme an einem 2005 eingeführten, bundesweit einheitlichen Integrationskurs; 2012 wurden ergänzend die Voraussetzungen für Online-Kurse geschaffen. Seit dem Jahr 2006 bietet die DIK einen gesamtstaatlichen Rahmen für einen Dialog staatlicher Vertreter mit Repräsentanten der in Deutschland lebenden Muslimen. Die Integrationsangebote befanden sich in den letzten Jahren in einem kontinuierlichen Ausbau, der sich aller Voraussicht nach fortsetzen wird.

### **Fazit und Ausblick**

Die Studie hat verdeutlicht, dass die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland auch nach der großen Reform des Zuwanderungsrechts im Jahr 2005 stetigen Veränderungen unterworfen war, die nicht zuletzt mit den Umsetzungserfordernissen durch den auf EU-Ebene erreichten Besitzstand im Flüchtlingsschutz und in sonstigen Bereichen der Migration in Verbindung gebracht werden können. Doch auch unabhängig vom EU-Acquis haben aus nationalen Diskursen heraus immer wieder Anpassungen des Rechts und der organisatorischen Praxis stattgefunden,

vor allem im Hinblick auf den Arbeitskräftebedarf und die Sicherung der zukünftigen Fachkräftebasis. Solche Novellierungen des mittlerweile seit mehreren Jahren etablierten Aufenthaltsrechts sind auch in den kommenden Jahren zu erwarten.

# 6 Anhang

## 6.1 Literaturverzeichnis

**ADS – Antidiskriminierungsstelle des Bundes** (2012): Projektbericht „Chancen gleich(heit) prüfen – Diversity Mainstreaming für Verwaltungen“. Berlin.

**ADS – Antidiskriminierungsstelle des Bundes** (2012a): Pilotprojektbericht „Anonymisierte Bewerbungsverfahren“ – Abschlussbericht. Berlin.

**Ambrosius, Christian; Fritz, Barbara; Stiegler, Ursula** (2008): Geldsendungen von Migranten – „Manna“ für die wirtschaftliche Entwicklung? (GIGA Focus Nr. 10). Hamburg.

**Angenendt, Steffen** (2007): Circular Migration – A Sustainable Concept for Migration Policy? SWP Comments 2007/C 11, Juni 2007. Berlin.

**Angenendt, Steffen** (2007a): Perspectives of German Immigration Policy. Focus on Germany, Friedrich-Ebert-Stiftung, Referat Westliche Industrieländer. London.

**Angenendt, Steffen** (2008): Die Steuerung der Arbeitsmigration in Deutschland. Reformbedarf und Handlungsmöglichkeiten (WISO Diskurs – Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik). Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.

**BA – Bundesagentur für Arbeit** (2008): Analytikreport der Statistik. Analyse des Arbeitsmarktes für Ausländer. Oktober 2008. Nürnberg.

**BA – Bundesagentur für Arbeit** (2009): Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland. Monatsbericht. Februar 2009. Nürnberg.

**BA – Bundesagentur für Arbeit** (2011): Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland – Monatsbericht. Juli 2011. Nürnberg.

**Baer, Susanne** (2005): Measures to Combat Discrimination. Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC. Country Report Germany. Brüssel.

**BAFI – Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge** (2003): 50 Jahre Behörde im Wandel (Schriftenreihe, Band 11). Nürnberg.

**BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2005): Der Einfluss von Zuwanderung auf die deutsche Gesellschaft. Deutscher Beitrag zur Pilotforschungsstudie „The Impact of Immigration on Europe’s Societies“ im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (Forschungsbericht 1). Nürnberg.

**BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2008): Migrationsbericht 2007 im Auftrag der Bundesregierung. Nürnberg.

- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2008a): Bericht 2007 über Migration und Asyl. Nürnberg.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2008b): Minas – Atlas über Migration, Integration und Asyl. 2. Auflage. Nürnberg.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2012): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung – Migrationsbericht 2010. Nürnberg.
- Baraulina, Tatjana; Kreienbrink, Axel; Riestler, Andrea** (Hg.) 2011: Potenziale der Migration zwischen Afrika und Deutschland, Beiträge zu Migration und Integration, Band 2. Nürnberg.
- Basse, Sebastian; Burbaum, Ann-Marie; Richard, Corinna** (2011): Das „zweite Richtlinienumsetzungsgesetz“ im Überblick, in: ZAR – Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 11-12/2011: 361-368.
- Bast, Jürgen** (2011): Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung. Tübingen.
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration** (2005): Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland. Berlin.
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration** (2007): 7. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland. Berlin.
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration** (2007a): Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen. Berlin.
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration** (2008): Nationaler Integrationsplan. Erster Fortschrittsbericht. Berlin.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung** (2011): Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen. Bonn/Berlin.
- BMI – Bundesministerium des Innern** (2006): Bericht zur Evaluierung des Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz). Berlin.
- BMI – Bundesministerium des Innern** (2006a): Praktiker-Erfahrungsaustausch im Rahmen der Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes am 30. und 31. März 2006 im Bundesministerium des Innern. Anlagenband I zum Bericht zur Evaluierung des Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz). Berlin.
- BMI – Bundesministerium des Innern** (2007): Verfassungsschutzbericht 2007. Berlin.
- BMI – Bundesministerium des Innern** (2011): Migration und Integration. Aufenthaltsrecht, Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland. Berlin.
- BMZ – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (2008): Auf dem Weg in die Eine Welt. Weißbuch zur Entwicklungspolitik. Berlin.

**BMZ – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (2011): Migration – Chancen für Entwicklung nutzen. BMZ-Informationsbroschüre 4/2011. Bonn.

**Borchers, Kevin** (2008): Approaches Encouraging Development through Migration: A European Comparison, in: Lomonosov Moscow State University (Faculty of Economics, Center for Population Studies): Proceedings from the International Conference „Migration and Development“, 13-15 September 2007 (Volume II). Moscow: 465-485.

**Breidenbach, Wolfgang** (2010): Die neuere Rechtsprechung zum Arbeitsmarktzugang von Drittstaatsangehörigen, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 11/2010: 385-388.

**Bundeskriminalamt** (2008): Polizeiliche Kriminalstatistik 2007. Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden.

**Bundesregierung** (2012): Nationaler Aktionsplan Integration. Berlin.

**Burkhardt, Simone; Manow, Philip** (2006): Was bringt die Föderalismusreform? Die wahrscheinlichen Effekte der geänderten Zustimmungsregeln (MPIfG Working Paper 06/6). Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Köln.

**Cernota, Dennis** (2006): Der Evaluationsbericht zum Zuwanderungsgesetz, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 11-12/2006: 388-392.

**Conisbee, Molly; Simms, Andrew** (2003): Environmental Refugees – The Case for Recognition. New Economics Foundation. London.

**de Haas, Hein** (2006): Engaging Diasporas: How Governments and Development Agencies can support Diaspora Involvement in the Development of Origin Countries. A Study for Oxfam Novib. International Migration Institute, University of Oxford.

**Dienelt, Klaus** (2008): Einführung, in: Ausländerrecht. 22. Auflage 2008. München: XI-XXXIX.

**Elrick, Jennifer** (2007): Kanada. Focus Migration Länderprofil Nr. 8. Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut.

**Elsner, Eva-Maria; Elsner, Lothar** (1994): Zwischen Nationalismus und Internationalismus: Über Ausländer und Ausländerpolitik in der DDR 1949-1990. Darstellung und Dokumente. Rostock.

**Englmann, Bettina; Müller, Martina** (2007): Brain Waste. Die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen in Deutschland. Augsburg.

**Feldgen, Dagmar** (2006): Das neue Ausländerbeschäftigungsrecht – Zugang zum Arbeitsmarkt für Drittstaatsangehörige, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 5-6/2006: 168-184.

**Franßen-de la Cerda, Boris** (2009): Die Vergemeinschaftung der Rückführungspolitik – das Inkrafttreten der EU-Rückführungsrichtlinie – Teil 2, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 1/2009: 17-21.

**GIZ – Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit** (2011): Migrationspolitik – Orientierung für die Praxis. Eschborn.

**Green, Simon** (Hg.) (2005): Governance in Contemporary Germany: The Semisovereign State Revisited. New York/Cambridge.

- Groß, Thomas** (2006): Die Verwaltung der Migration nach der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes, in: Bomes, Michael; Schiffauer, Werner (Hrsg.): Migrationsreport 2006. Fakten – Analysen – Perspektiven. Frankfurt a. M.: 31-62.
- GTZ – Gesellschaft für technische Zusammenarbeit** (2008): Migration und nachhaltige Wirtschaftsentwicklung. Diskussionspapier. Eschborn.
- Gutmann, Rolf** (2008): Country Report Germany, in: European Parliament (Ed.): Comparative Study of the Laws in the 27 EU Member States for Legal Immigration, including an Assessment of the Conditions and Formalities imposed by each Member State for Newcomers (Study undertaken by IOM). Brussels: 251-261.
- Hailbronner, Kay; Koslowski, Rey** (2008): Models for Immigration Management Schemes. Comparison and Analysis of existing Approaches and a Perspective for Future Reforms. GMF Paper Series, The German Marshall Fund of the United States. Washington.
- Haug, Sonja** (2005): Jüdische Zuwanderer in Deutschland (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Working Paper 3). Nürnberg.
- Haug, Sonja; Sauer, Leonore** (2007): Zuwanderung und Integration von (Spät-)Aussiedlern – Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen des Wohnortzuweisungsgesetzes (Forschungsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge 3). Nürnberg.
- Hecker, Jan** (2011): Zur Europäisierung des Ausländerrechts, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 2/2011: 46-51.
- Herbert, Ulrich** (2003): Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Bonn.
- Hertlein, Stefanie; Vadean, Florin** (2006): Rücküberweisungen – Brückenschlag zwischen Migration und Entwicklung? Focus Migration Kurzdossier Nr. 5.
- InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung GmbH** (2008): Migration und kommunale Entwicklungszusammenarbeit. Gutachten zum aktuellen Stand und den Potentialen des Zusammenwirkens (Nr. 31). Bonn.
- Junkert, Christoph; Kreienbrink, Axel** (2008): Irregular Employment of Migrant Workers in Germany – Legal Situation and Approaches to Tackling the Phenomenon, in: Kupiszewski, Marek; Mattila, Heikki (Hrsg.): Addressing the Irregular Employment of Immigrants in the European Union: Between Sanctions and Rights. Budapest: 13-88.
- Katzenstein, Peter J.** (1987): Policy and Politics in West Germany: The Growth of a Semi-sovereign State. Philadelphia.
- Kluth, Winfried** (2008): Der Aufenthalt von Forschern nach § 20 AufenthG, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 7/2008: 234-237.
- Kluth, Winfried; Hund, Michael; Maaßen, Hans-Georg** (2008): Zuwanderungsrecht. Allgemeines Zuwanderungs- und Aufenthaltsrecht, Aufenthaltsrecht nach europäischem Recht. Baden-Baden.
- Kohls, Martin** (2012): Pflegebedürftigkeit und Nachfrage nach Pflegeleistungen von Migrantinnen und Migranten im demographischen Wandel (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Forschungsbericht 12). Nürnberg.

- Kolb, Holger** (2008): Punktesysteme, Einwanderungsplanwirtschaft und marktwirtschaftliche Alternativen oder: Was kann Deutschland von Kanada lernen? in: Bendel, Petra; Kreienbrink, Axel (Hrsg.): Kanada und Deutschland. Migration und Integration im Vergleich. BAMF Schriftenreihe Bd. 15. Nürnberg: 56-77.
- Krämer, Alexander; Baune, Bernhard Th.** (2004): Migrationen: eine Herausforderung für die Gesundheitswissenschaften und die gesundheitliche Versorgung, in: Krämer, Alexander; Prüfer-Krämer, Luise (Hrsg.): Gesundheit von Migranten. Internationale Bestandsaufnahme und Perspektiven. München.
- Kreienbrink, Axel** (2007): Freiwillige und zwangsweise Rückkehr von Drittstaatsangehörigen aus Deutschland, in: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hg.): Rückkehr aus Deutschland. Forschungsstudie 2006 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (Forschungsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge 4), Nürnberg: 25-208.
- Kreienbrink, Axel; Rühl, Stefan** (2007): Familiennachzug in Deutschland. Kleinstudie IV im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Working Paper 10). Nürnberg.
- Lang, Elisabeth** (2008): Dublin II in der Praxis. Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 durch das Bundesamt, in: Informationsverbund Asyl e.V. (Hrsg.): Das Dublin-Verfahren. Hintergrund und Praxis (Beilage zum Asylmagazin 1-2/2008): 22-24.
- Lehmbruch, Gerhard** (2000): Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. 3. aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden.
- Maaßen, Hans-Georg** (2006): Zum Stand der Umsetzung von elf aufenthaltsrechtlichen Richtlinien der Europäischen Union, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 5-6/2006: 161-167.
- Münz, Rainer; Seifert, Wolfgang; Ulrich, Ralf** (1999): Zuwanderung nach Deutschland: Strukturen, Wirkungen, Perspektiven. Frankfurt/M.
- Nuscheler, Franz** (2007): Wie geht es weiter mit der Entwicklungspolitik? in: Aus Politik und Zeitgeschichte Nr. 48: 3-10.
- Özcan, Veysel** (2007): Deutschland. Focus Migration Länderprofil Nr. 1. Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut.
- Parusel, Bernd** (2010): Europäische und nationale Formen der Schutzgewährung in Deutschland, Studie II/2009 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Working Paper 30). Nürnberg.
- Parusel, Bernd; Schneider, Jan** (2010): Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Zuwanderung. Studie der deutschen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Working Paper 32). Nürnberg.
- Parusel, Bernd; Schneider, Jan** (2012): Visumpolitik als Migrationskanal. Die Auswirkungen der Visumvergabe auf die Steuerung der Zuwanderung. Studie der deutschen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Working Paper 40). Nürnberg.
- Renaud, Fabrice; Bogardi, Janos J.; Dun, Olivia; Warner, Koko** (2007): Control, Adapt or Flee. How to Face Environmental Migration? (InterSecTions 5/07), Institute for Environment and Human Security, United Nations University, Bonn.

- Renner, Günter** (1998): *Ausländerrecht in Deutschland*. München.
- Robert Koch-Institut** (2008): *Schwerpunktbericht der Gesundheitsberichterstattung des Bundes. Migration und Gesundheit*. Berlin.
- Rudzio, Wolfgang** (2006): *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. 7. aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden.
- Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration** (2004): *Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen*. Nürnberg.
- Salman, Ramazan; Stickan-Verführt, Martina; Grieger, Dorothea** (2007): *Migration, Gesundheitsversorgung und Integration*, in: *Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hg.): Gesundheit und Integration. Ein Handbuch für Modelle guter Praxis*. 2. überarbeitete Auflage. Berlin: 17-22.
- Schmidt, Manfred G.** (2003): *Political Institutions in the Federal Republic of Germany*. Oxford.
- Schneider, Jan** (2010): *Modernes Regieren und Konsens. Kommissionen und Beratungsregime in der deutschen Migrationspolitik*. Wiesbaden.
- Schneider, Jan** (2012): *Maßnahmen zur Verhinderung und Reduzierung irregulärer Migration. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Working Paper 41)*. Nürnberg.
- Schneider, Jan; Fischer, Michael; Kovacheva, Vesela** (2008): *Migrants in the Job Centre. Qualitative Findings on Migrants' Experiences with Public Employment Support Services*. Hamburg.
- Schneider, Jan; Parusel, Bernd** (2011): *Zirkuläre und temporäre Migration. Empirische Erkenntnisse, politische Praxis und zukünftige Optionen in Deutschland. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Working Paper 35)*. Nürnberg.
- Schönenbroicher, Klaus** (2004): *Rechtsstaat auf Abwegen? – Die neue „Härtefallklausel“ des Ausländerrechts*, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 10/2004: 351-359.
- Schönwälder, Karen** (2001): *Einwanderung und ethnische Pluralität. Politische Entscheidungen und öffentliche Debatten in Großbritannien und der Bundesrepublik von den 1950er bis zu den 1970er Jahren*. Essen.
- Sinn, Annette; Kreienbrink, Axel; Loeffelholz, Hans Dietrich von** (2006): *Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland. Staatliche Ansätze, Profil und soziale Situation. Forschungsstudie 2005 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks. (Forschungsbericht 2 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge)*. Nürnberg.
- Spinner, Maximilian** (2007): *Compulsory Consensus? The Sources of Elite Political Culture and the Consolidation of Central and East European Democracies* (Thesis submitted for the degree of PhD at Central European University), Department of Political Science. Budapest.
- Statistisches Bundesamt** (2008): *Hochschulen auf einen Blick*. Ausgabe 2008. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt** (2008a): *Statistisches Jahrbuch 2008. Für die Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden.

- Steinert, Johannes-Dieter** (1995): Migration und Politik. Westdeutschland – Europa – Übersee 1945-1961. Osna-brück.
- Storr, Christian et al.** (2008): Kommentar zum Zuwanderungsrecht: Aufenthaltsgesetz und Freizügigkeitsgesetz/EU. 2., überarbeitete Auflage. Stuttgart.
- Straubhaar, Thomas** (2008): Einwanderungsland Deutschland. Eine liberale Perspektive für eine strategische Migra-tionspolitik. Berlin.
- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration** (2010): Einwanderungsgesell-schaft 2010, Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer. Berlin.
- Thym, Daniel** (2010): Migrationsverwaltungsrecht. Tübingen.
- Unabhängige Kommission Zuwanderung** (2001): Zuwanderung gestalten, Integration fördern. Bericht der Unab-hängigen Kommission Zuwanderung. Berlin.
- UNDP – United Nations Development Programme** (2009): Human Development Report 2009. Overcoming barri-ers: Human mobility and development. New York.
- Weltbank** (2008): Migration and Remittances Factbook 2008. Compiled by Dilip Ratha and Zhimei Xu of the Deve-lopment Prospects Group of the Development Economics Vice Presidency (Online-Ausgabe). Washington.
- Westphal, Manuela; Behrens, Birgit** (2007): Rückkehrberatung und Rückkehrunterstützung der pädagogischen Arbeit im Bereich Migration, Asyl und Menschenhandel. Strukturen, Spezifika und Entwicklungen in Deutschland, in: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hg.): Rückkehr aus Deutschland. Forschungs-studie 2006 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (Forschungsbericht 4 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge). Nürnberg: 299-336.
- Westphal, Volker; Stoppa, Edgar** (2007): Ausländerrecht für die Polizei. Erläuterungen zum Ausländer- und Asyl-recht unter Berücksichtigung des Europarechts und der Schengen-Regelungen. 3. Auflage. Lübeck.
- Worbs, Susanne** (2008): Die Einbürgerung von Ausländern in Deutschland. 2., aktualisierte Auflage (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Working Paper 17). Nürnberg.
- World Bank** (2011): Migration and Remittances: Top Countries, online: <http://siteresources.worldbank.org/INT-PROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Top10.pdf>
- Zerger, Frithjof** (2008): Migrationssteuerung und Entwicklungseffekte durch zirkuläre Migration? in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 1/2008: 1-5.
- Zimmermann, Klaus F.** (2009): Labor Mobility and the Integration of European Labor Markets (DIW Discussion Papers 862). Berlin.
- Zinterer, Tanja** (2007): Interessenrepräsentation von Migranten: Von der Süssmuth-Kommission zum Integrations-gipfel, in: Thaa, Winfried (Hrsg.): Inklusion durch Repräsentation. Baden-Baden: 149-166.

## 6.2 Nicht abschließende Auswahl von Internetseiten zum Gegenstand der Studie

### *Behörden und Ministerien sowie Einrichtungen des Bundes*

Antidiskriminierungsstelle des Bundes  
[www.antidiskriminierungsstelle.de](http://www.antidiskriminierungsstelle.de)

Auswärtiges Amt  
[www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de)

Beauftragter der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten  
[www.aussiedlerbeauftragter.de](http://www.aussiedlerbeauftragter.de)

Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration  
[www.integrationsbeauftragte.de](http://www.integrationsbeauftragte.de)

Bundesagentur für Arbeit  
[www.arbeitsagentur.de](http://www.arbeitsagentur.de)

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge  
[www.bamf.de](http://www.bamf.de)

Bundesamt für Verfassungsschutz  
[www.verfassungsschutz.de](http://www.verfassungsschutz.de)

Bundeskriminalamt  
[www.bka.de](http://www.bka.de)

Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend  
[www.bmfsfj.de](http://www.bmfsfj.de)

Bundesministerium des Innern  
[www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de)

Bundesministerium für Arbeit und Soziales  
[www.bmas.de](http://www.bmas.de)

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung  
[www.bmz.bund.de](http://www.bmz.bund.de)

Bundesnachrichtendienst  
[www.bnd.de](http://www.bnd.de)

Bundespolizei  
[www.bundespolizei.de](http://www.bundespolizei.de)

Bundesverwaltungsamt  
[www.bundesverwaltungsamt.de](http://www.bundesverwaltungsamt.de)

Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung  
[www.bzga.de](http://www.bzga.de)

Militärischer Abschirmdienst  
[www.mad.bundeswehr.de](http://www.mad.bundeswehr.de)

Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit  
[www.ba-auslandsvermittlung.de](http://www.ba-auslandsvermittlung.de)

Zollkriminalamt  
[www.zoll.de](http://www.zoll.de)

### ***Datenbanken und Informationsangebote***

Afrika – NRW  
[www.AFRIKA-NRW.net](http://www.AFRIKA-NRW.net)

Alumniportal Deutschland  
[www.alumniportal-deutschland.org](http://www.alumniportal-deutschland.org)

„Anerkennung in Deutschland“ – Informationen zur Feststellung und Anerkennung im Ausland  
erworbener Berufsqualifikationen  
[www.anererkennung-in-deutschland.de](http://www.anererkennung-in-deutschland.de)

Centrum für internationale Migration und Entwicklung  
[www.cimonline.de](http://www.cimonline.de)

Charta der Vielfalt  
[www.charta-der-vielfalt.de](http://www.charta-der-vielfalt.de)

Datenbank „Anerkennung und Bewertung ausländischer Bildungsnachweise“  
(Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland)  
[www.anabin.de](http://www.anabin.de)

Datenbank „Gesundheitsförderung bei sozial Benachteiligten“ (Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung)  
[www.gesundheitliche-chancengleichheit.de](http://www.gesundheitliche-chancengleichheit.de)

Deutschland-Portal (Auswärtiges Amt)  
[www.deutschland.de](http://www.deutschland.de)

Existenzgründungsportal (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie)  
[www.existenzgruender.de](http://www.existenzgruender.de)

Fachkräfteportal (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Bundesministerium für Arbeit und Soziales,  
Bundesagentur für Arbeit)  
[www.make-it-in-germany.com/](http://www.make-it-in-germany.com/)

Forschungsportal (Bundesministerium für Bildung und Forschung)  
[www.research-in-germany.de](http://www.research-in-germany.de)

Forum für kultursensible Altenhilfe  
[www.kultursensible-altenhilfe.de](http://www.kultursensible-altenhilfe.de)

German Business Portal (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie)  
[www.ixpos.de](http://www.ixpos.de)

Informationsdienst Migration und öffentliche Gesundheit (Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung)  
[www.infodienst.bzga.de](http://www.infodienst.bzga.de)

Informationsportal „Berufliche Anerkennung“  
[www.berufliche-erkennung.de](http://www.berufliche-erkennung.de)

Integrationsportal des Bundes (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge)  
[www.integration-in-deutschland.de](http://www.integration-in-deutschland.de)

Jugendmigrationsdienste (Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend)  
[www.jugendmigrationsdienste.de](http://www.jugendmigrationsdienste.de)

Studienportal (Deutscher Akademischer Austauschdienst)  
[www.campus-germany.de](http://www.campus-germany.de)

Tatsachen über Deutschland (Auswärtiges Amt)  
[www.tatsachen-ueber-deutschland.de](http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de)

Young Germany – Career, Education and Lifestyle Guide (Auswärtiges Amt)  
[www.young-germany.de](http://www.young-germany.de)

Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung (ZIRF-Datenbank)  
<http://zirf.bamf.de>

Zuwanderungsportal (Bundesministerium des Innern)  
[www.zuwanderung.de](http://www.zuwanderung.de)

### **Forschungseinrichtungen**

Centre on Migration, Citizenship and Development (Universität Bielefeld)  
[www.uni-bielefeld.de/\(de\)/tdrc/ag\\_comcad](http://www.uni-bielefeld.de/(de)/tdrc/ag_comcad)

europäisches forum für migrationsstudien (Otto-Friedrich-Universität Bamberg)  
[www.efms.uni-bamberg.de](http://www.efms.uni-bamberg.de)

Forschungsgruppe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge  
[www.bamf.de/forschung](http://www.bamf.de/forschung)

Forschungszentrum für internationales und europäisches Ausländer- und Asylrecht (Universität Konstanz)  
<http://migration.uni-konstanz.de>

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)  
[www.iab.de](http://www.iab.de)

Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (Universität Osnabrück)  
[www.imis.uni-osnabrueck.de](http://www.imis.uni-osnabrueck.de)

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH  
[www.wzb.eu](http://www.wzb.eu)

### **Nicht-Regierungsorganisationen**

Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V.  
[www.awo.org](http://www.awo.org)

Bund der Vertriebenen e.V.  
[www.bund-der-vertriebenen.de](http://www.bund-der-vertriebenen.de)

Büro für medizinische Flüchtlingshilfe Berlin  
[www.medibuero.de](http://www.medibuero.de)

Deutscher Caritasverband e.V.  
[www.caritas.de](http://www.caritas.de)

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e.V.  
[www.paritaet.org](http://www.paritaet.org)

Deutsches Rotes Kreuz e.V.  
[www.drk.de](http://www.drk.de)

Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V.  
[www.diakonie.de](http://www.diakonie.de)

Evangelischer Entwicklungsdienst e.V.  
[www.eed.de](http://www.eed.de)

Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland  
[www.jesuiten-fluechtlingsdienst.de](http://www.jesuiten-fluechtlingsdienst.de)

Malteser Hilfsdienst e.V.  
[www.malteser.de](http://www.malteser.de)

Medinetz Mainz e.V.  
[www.medinetzmainz.de](http://www.medinetzmainz.de)

Ökumenische Bundesarbeitsgemeinschaft Asyl in der Kirche e.V.  
[www.kirchenasyl.de](http://www.kirchenasyl.de)

Otto Benecke Stiftung e.V.  
[www.obs-ev.de](http://www.obs-ev.de)

Pro Asyl – Förderverein Pro Asyl e.V.  
[www.proasyl.de](http://www.proasyl.de)

Union progressiver Juden in Deutschland e.V.  
[www.liberales-juden.de](http://www.liberales-juden.de)

World University Service e.V.  
[www.wusgermany.de](http://www.wusgermany.de)

Zentralrat der Juden in Deutschland K.d.ö.R.  
[www.zentralratjuden.de](http://www.zentralratjuden.de)

Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland  
[www.zwst.org](http://www.zwst.org)

### ***Politikberatende Institutionen***

Rat für Migration  
[www.rat-fuer-migration.de](http://www.rat-fuer-migration.de)

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration  
[www.svr-migration.de](http://www.svr-migration.de)

### ***Internationale Regierungsorganisationen***

International Organisation for Migration  
[www.iom.int/germany/](http://www.iom.int/germany/)

Europol  
[www.europol.europa.eu](http://www.europol.europa.eu)

Frontex  
[www.frontex.europa.eu](http://www.frontex.europa.eu)

UNHCR  
[www.unhcr.de](http://www.unhcr.de)

### ***Unternehmen der Entwicklungszusammenarbeit***

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH  
[www.giz.de](http://www.giz.de)

Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG)  
[www.deginvest.de](http://www.deginvest.de)

Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH  
[www.inwent.org](http://www.inwent.org)

### 6.3 Institutionenschema zur Zuwanderungs- und Asylpolitik

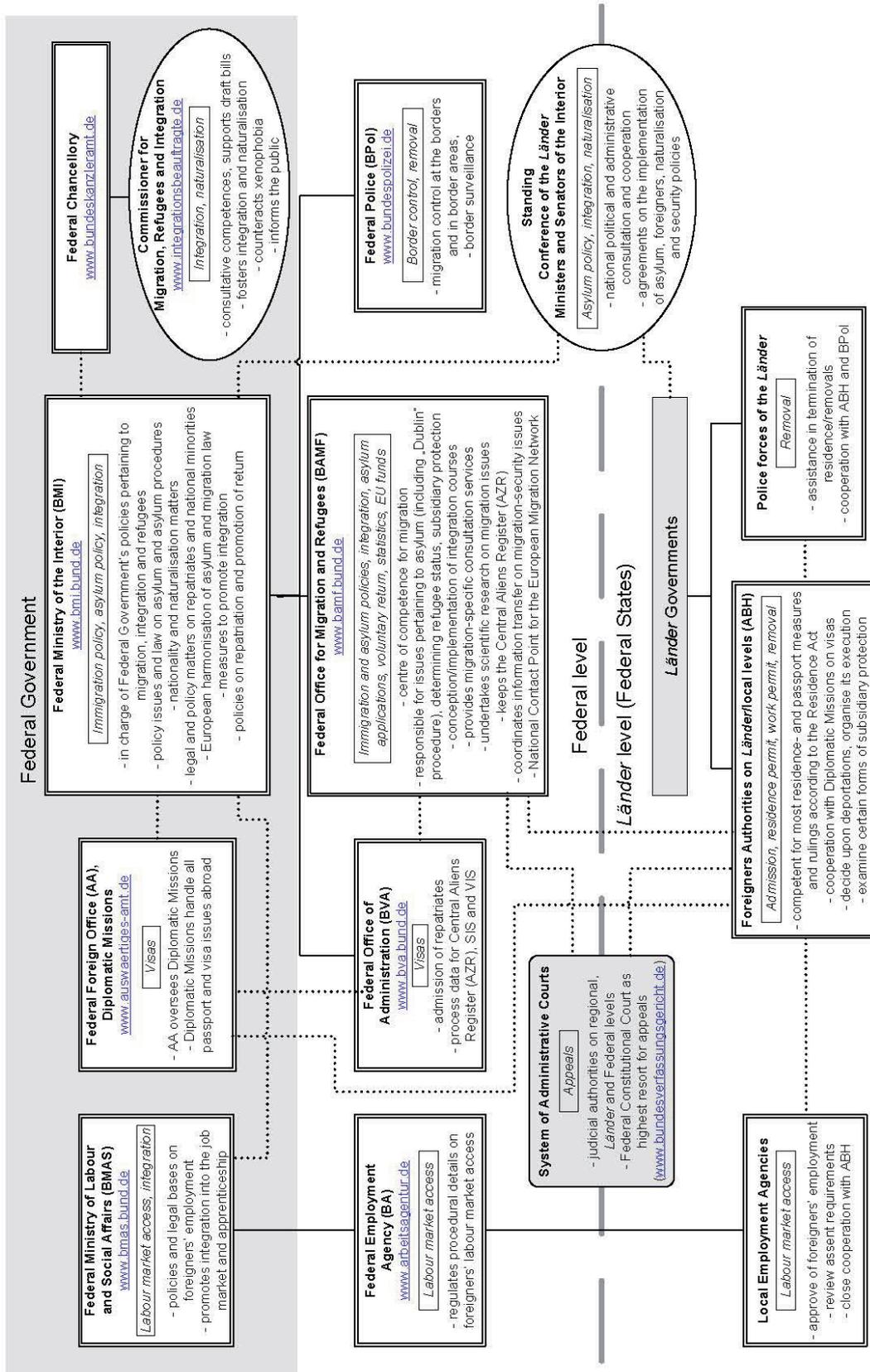
Das nebenstehende Institutionenschema vermittelt einen vereinfachten Überblick über institutionelle Zuständigkeiten und Kooperationsbeziehungen der wichtigsten staatlichen Akteure im Bereich der Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland. Es dient der Veranschaulichung der zentralen, in dieser Studie behandelten Zusammenhänge, wobei aus Gründen der Übersichtlichkeit Strukturen und Kompetenzen nur vereinfacht dargestellt werden können. Im Rahmen der Gesamtstudie des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN) zur Organisation der Asyl- und Migrationspolitik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union sollen die entsprechenden Schemata der beteiligten Staaten einen vergleichenden Blick auf die politischen, administrativen und operativen Strukturen dieses Politikfeldes in der EU ermöglichen.

- Innerhalb des Schemas werden verschiedene Ebenen dargestellt, wobei die Institutionen mit herausgehobener Bedeutung für Zuwanderungs- und Asylfragen durch das jeweils größte Kästchen symbolisiert werden. Neben der Ebene der zuständigen Ministerien (oberste Bundesbehörden, Bundesregierung) und der Ebene der entsprechenden administrativen bzw. operativen Behörden und Agenturen (Bundesoberbehörden) wird auch die föderale Ebene mit den wichtigsten Einrichtungen in den Kommunen bzw. in den unteren Gebietskörperschaften der Verwaltung berücksichtigt.
- Durchgezogene Verbindungslinien zwischen einzelnen Kästchen symbolisieren hierarchische Verbindungen: die übergeordnete Institution verfügt jeweils über die Rechts- und/oder Fachaufsicht für die darunter liegende Einrichtung. Gepunktete Linien stellen Kooperationsbeziehungen zwischen den verschiedenen Institutionen dar, die für das Politikfeld Zuwanderung und Asyl besonders relevant sind.
- Daneben werden auch die wichtigsten intermediären Institutionen berücksichtigt, die für den Bereich Zuwanderung und Asyl von Bedeutung sind und dabei hauptsächlich beratende Funktionen innehaben. Um sie entsprechend von den zentralen politischen und operativen Körperschaften der öffentlichen Verwaltung abzugrenzen, werden sie durch Ellipsen dargestellt.
- Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in ihrer Zuständigkeit für Streitfragen in aufenthalts- und asylrechtlichen Fragen wird als Teil der Judikative ebenfalls herausgehoben.
- Innerhalb der Kästchen finden sich zum einen jeweils die für den Vergleich mit den anderen Mitgliedstaaten der EU wichtigsten Stichwörter der politischen, organisatorischen bzw. operativen Zuständigkeit, andererseits eine nicht abschließende Aufzählung der zentralen Aufgaben im Bereich der Zuwanderungs- und Asylpolitik.



# Germany

## Institutional Framework for immigration and asylum policies



# Abkürzungsverzeichnis

ADS	Antidiskriminierungsstelle des Bundes
AFIS	Automatisches Fingerabdruck-Identifizierungssystem
AGEF	Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte im Bereich der Migration und der Entwicklungszusammenarbeit gGmbH
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
ANABIN	Anerkennung und Bewertung ausländischer Bildungsnachweise
AQUA	Akademikerinnen und Akademiker qualifizieren sich für den Arbeitsmarkt
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AsylVO	Asylverordnung
AsylZBV	Asylzuständigkeitsbestimmungsverordnung
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AufenthV	Aufenthaltsverordnung
AuslG	Ausländergesetz
AZR	Ausländerzentralregister
AZRG	Gesetz über das Ausländerzentralregister
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAFI	Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge
BAG	Ökumenische Bundesarbeitsgemeinschaft Asyl in der Kirche e.V.
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BeschV	Beschäftigungsverordnung
BeschVerfV	Beschäftigungsverfahrensverordnung
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BGBI	Bundesgesetzblatt
BIRGiT	Beschleunigte Identifizierung und Rückführung von Gefährdern aus dem Bereich des islamistischen Terrorismus und Extremismus
KA	Bundeskriminalamt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMFSFJ	Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Innern
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BND	Bundesnachrichtendienst
BPol	Bundespolizei
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVA	Bundesverwaltungsamt
BzgA	Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung
CIM	Centrum für internationale Migration und Entwicklung
COMCAD	Centre on Migration, Citizenship and Development
DAAD	Deutscher Akademischer Austausch Dienst
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH
DIK	Deutsche Islam Konferenz
EASY	Erstverteilung von Asylbewerbern
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
EED	Evangelischer Entwicklungsdienst e.V.
efms	europäisches forum für migrationsstudien

EinbTestV	Einbürgerungstestverordnung
EMN	Europäisches Migrationsnetzwerk
EUROPOL	Europäisches Polizeiamt
GARP	Government Assisted Repatriation Programme
GASiM	Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration
GG	Grundgesetz
GKI	Gemeinsame Konsularische Instruktion
GTAZ	Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH
IMIS	Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien
IMK	Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
INTERPOL	Internationale kriminalpolizeiliche Organisation
IntV	Integrationskursverordnung
IOM	International Organisation for Migration
JMD	Jugendmigrationsdienste
KfbG	Kriegsfolgenbereinigungsgesetz
LKÄ	Landeskriminalämter
MAD	Militärischer Abschirmdienst
MARiS	MigrationsAsylReIntegrationsSystem
MBE	Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer
REAG	Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany
RIIM	Rückkehrinitiative für irreguläre MigrantInnen in Großstädten der Europäischen Union
SchwarzArbG	Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SIS	Schengener Informationssystem
SMAP	Special Migrants Assistance Programme
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
TDRC	Transnationalisation and Development Research Centre
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees/ Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
UPJ	Union Progressiver Juden in Deutschland e.V.
ver.di	Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft
VIS	Visa-Informationssystem
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
ZAB	Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen
ZAV	Zentrale Auslands- und Fachvermittlung
ZKA	Zollkriminalamt
ZIRF	Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung
ZuwG	Zuwanderungsgesetz
ZWST	Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland

# Publikationen der Forschungsgruppe

## Working Paper

<b>1/2005</b>	Die Datenlage im Bereich der Migrations- und Integrationsforschung Verfasserin: Sonja Haug	<b>10/2007</b>	Familiennachzug in Deutschland Verfasser: Axel Kreienbrink und Stefan Rühl
<b>2/2005</b>	Illegalität von Migranten in Deutschland Verfasserin: Susanne Worbs unter Mitarbeit von Michael Wolf und Peter Schimany	<b>11/2007</b>	Türkische, griechische, italienische und polnische Personen sowie Personen aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien in Deutschland Verfasser: Christian Babka von Gostomski
<b>3/2005</b>	Jüdische Zuwanderer in Deutschland Verfasserin: Sonja Haug unter Mitarbeit von Peter Schimany	<b>12/2008</b>	Kriminalität von Aussiedlern Eine Bestandsaufnahme Verfasser: Sonja Haug, Tatjana Baraulina, Christian Babka von Gostomski unter Mitarbeit von Stefan Rühl und Michael Wolf
<b>4/2005</b>	Die alternde Gesellschaft Verfasser: Peter Schimany	<b>13/2008</b>	Schulische Bildung von Migranten in Deutschland aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 1 Verfasser: Manuel Siegert
<b>5/2006</b>	Integrationskurse Erste Erfahrungen und Erkenntnisse einer Teilnehmerbefragung Verfasser: Sonja Haug und Frithjof Zerger	<b>14/2008</b>	Sprachliche Integration von Migranten in Deutschland aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 2 Verfasserin: Sonja Haug
<b>6/2006</b>	Arbeitsmarkteteiligung von Ausländern im Gesundheitssektor in Deutschland Verfasser: Peter Derst, Barbara Heß und Hans Dietrich von Loeffelholz	<b>15/2008</b>	Healthy-Migrant-Effect, Erfassungsfehler und andere Schwierigkeiten bei der Analyse der Mortalität von Migranten Eine Bestandsaufnahme Verfasser: Martin Kohls
<b>7/2006</b>	Einheitliche Schulkleidung in Deutschland Verfasser: Stefan Theuer	<b>16/2008</b>	Leben Migranten wirklich länger? Eine empirische Analyse der Mortalität von Migranten in Deutschland Verfasser: Martin Kohls
<b>8/2007</b>	Soziodemographische Merkmale, Berufsstruktur und Verwandtschaftsnetzwerke jüdischer Zuwanderer Verfasserin: Sonja Haug unter Mitarbeit von Michael Wolf	<b>17/2008</b>	Die Einbürgerung von Ausländern in Deutschland aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 3 Verfasserin: Susanne Worbs
<b>9/2007</b>	Migration von hoch Qualifizierten und hochrangig Beschäftigten aus Drittstaaten nach Deutschland Verfasserinnen: Barbara Heß und Lenore Sauer		

- 18/2008** Die Datenlage im Bereich der internationalen Migration in Europa und seinen Nachbarregionen  
Verfasser: Kevin Borchers unter Mitarbeit von Wiebke Breustedt
- 19/2008** Das Integrationspanel  
Ergebnisse zur Integration von Teilnehmern zu Beginn ihres Integrationskurses  
Verfasserin: Nina Rother
- 20/2008** Aspekte der Arbeitsmarktintegration von Frauen ausländischer Nationalität in Deutschland  
Eine vergleichende Analyse über türkische, italienische, griechische und polnische Frauen sowie Frauen aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens  
Verfasserin: Anja Stichs
- 21/2008** Wohnen und innerstädtische Segregation von Zuwanderern in Deutschland aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 4  
Verfasserin: Lena Friedrich
- 22/2009** Berufliche und akademische Ausbildung von Migranten in Deutschland aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 5  
Verfasser: Manuel Siegert
- 23/2009** Das Integrationspanel  
Entwicklung von alltagsrelevanten Sprachfertigkeiten und Sprachkompetenzen der Integrationskursteilnehmer während des Kurses  
Verfasserin: Nina Rother
- 24/2009** Förderung der Bildungserfolge von Migranten: Effekte familienorientierter Projekte  
Abschlussbericht zum Projekt Bildungserfolge bei Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund durch Zusammenarbeit mit den Eltern  
Verfasser: Lena Friedrich und Manuel Siegert unter Mitarbeit von Karin Schuller
- 25/2009** Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland  
Studie I/2008 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN)  
Verfasser: Jan Schneider
- 26/2009** Unbegleitete minderjährige Migranten in Deutschland  
Aufnahme, Rückkehr und Integration  
Studie II/2008 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN)  
Verfasser: Bernd Parusel
- 27/2009** Grunddaten der Zuwandererbevolkerung in Deutschland  
aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 6  
Verfasser: Stefan Rühl
- 28/2009** Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten nach Deutschland  
Ergebnisse einer schriftlichen Befragung  
Verfasserin: Barbara Heß
- 29/2010** Das Integrationspanel  
Ergebnisse einer Befragung von Teilnehmenden zu Beginn ihres Alphabetisierungskurses  
Verfasserin: Nina Rother
- 30/2010** Europäische und nationale Formen der Schutzgewährung in Deutschland  
Studie II/2009 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN)  
Verfasser: Bernd Parusel
- 31/2010** Rückkehrunterstützung in Deutschland  
Programme und Strategien zur Förderung von unterstützter Rückkehr und zur Reintegration in Drittstaaten  
Studie I/2009 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN)  
Verfasser: Jan Schneider und Axel Kreienbrink
- 32/2010** Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Zuwanderung  
Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)  
Verfasser: Bernd Parusel und Jan Schneider

- 33/2010** Interethnische Kontakte, Freundschaften, Partnerschaften und Ehen von Migranten in Deutschland aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 7  
Verfasserin: Sonja Haug
- 34/2010** Mediennutzung von Migranten in Deutschland aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 8  
Verfasserin: Susanne Worbs
- 35/2011** Zirkuläre und temporäre Migration Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)  
Verfasser: Jan Schneider und Bernd Parusel
- 36/2011** Migranten am Arbeitsmarkt in Deutschland aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 9  
Verfasser: Katharina Seebaß und Manuel Siegert
- 37/2011** Der Einfluss des Integrationskurses auf die Integration russisch- und türkischstämmiger Integrationskursteilnehmerinnen  
Verfasserin: Karin Schuller
- 38/2011** Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländerinnen und Ausländer in qualifizierten Dienstleistungen  
Verfasserin: Barbara Heß
- 39/2011** Migranten im Niedriglohnsektor unter besonderer Berücksichtigung der Geduldeten und Bleibeberechtigten  
Verfasser: Waldemar Lukas
- 40/2011** Visumpolitik als Migrationskanal Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)  
Verfasser: Bernd Parusel und Jan Schneider
- 41/2012** Maßnahmen zur Verhinderung und Reduzierung irregulärer Migration Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)  
Verfasser: Jan Schneider
- 42/2012** Das Integrationspanel Entwicklung der Deutschkenntnisse und Fortschritte der Integration bei Teilnehmenden an Alphabetisierungskursen  
Verfasserinnen: Karin Schuller, Susanne Lochner und Nina Rother unter Mitarbeit von Denise Hörner
- 43/2012** Missbrauch des Rechts auf Familiennachzug Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)  
Verfasser: Andreas Müller
- 44/2012** Zuwanderung von Fachkräften nach § 18 AufenthG aus Drittstaaten nach Deutschland Ergebnisse einer schriftlichen Befragung von Arbeitsmigranten  
Verfasserin: Barbara Heß
- 45/2012** Klimamigration Definitionen, Ausmaß und politische Instrumente in der Diskussion  
Verfasser: Bettina Müller, Marianne Haase, Axel Kreienbrink und Susanne Schmid
- 46/2012** Politische Einstellungen und politische Partizipation von Migranten in Deutschland  
Verfasserinnen: Stephanie Müssig und Susanne Worbs
- 47/2012** Zuwanderung von internationalen Studierenden aus Drittstaaten Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)  
Verfasser: Matthias M. Mayer, Sakura Yamamura, Jan Schneider und Andreas Müller

**48/2012** Zuwanderung von selbständigen und freiberuflichen Migranten aus Drittstaaten nach Deutschland  
Verfasser: Andreas H. Block und Isabell Klingert

## Forschungsberichte

**1/2005** Der Einfluss von Zuwanderung auf die deutsche Gesellschaft  
Verfasser: Manfred Kohlmeier und Peter Schimany

**2/2005** Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland  
Verfasser: Annette Sinn, Axel Kreienbrink und Hans-Dietrich von Loeffelholz unter Mitarbeit von Michael Wolf

**3/2007** Abschlussbericht  
Zuwanderung und Integration von (Spät-)Aussiedlern — Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen des Wohnortzuweisungsgesetzes  
Verfasserinnen: Sonja Haug und Lenore Sauer

**4/2007** Rückkehr aus Deutschland  
Verfasser: Axel Kreienbrink, Edda Currele, Ekkehart Schmidt-Fink, Manuela Westphal und Birgit Behrensen unter Mitarbeit von Magdalena Wille und Mirjam Laaser

**5/2007** Migration und demographischer Wandel  
Verfasser: Peter Schimany

**6/2009** Muslimisches Leben in Deutschland  
Verfasserinnen: Sonja Haug, Stephanie Müssig und Anja Stichs

**7/2009** Vor den Toren Europas?  
Verfasserin: Susanne Schmid unter Mitarbeit von Kevin Borchers

**8/2010** Fortschritte der Integration  
Zur Situation der fünf größten in Deutschland lebenden Ausländergruppen  
Verfasser:  
Christian Babka von Gostomski

**9/2011** Morbidität und Mortalität von Migranten in Deutschland  
Verfasser: Martin Kohls

**10/2011** Generatives Verhalten und Migration  
Verfasser: Susanne Schmid und Martin Kohls

**11/2011** Das Integrationspanel  
Verfasserinnen: Karin Schuller, Susanne Lochner und Nina Rother

**12/2012** Pflegebedürftigkeit und Nachfrage nach Pflegeleistungen bei Migranten im demographischen Wandel  
Verfasser: Martin Kohls

**13/2012** Islamisches Gemeindeleben in Deutschland  
Verfasser: Dirk Halm, Martina Sauer, Jana Schmidt und Anja Stichs

**14/2012** Entwicklungspolitisch engagierte Migrantenorganisationen: Potenziale für die Integration in Deutschland?  
Verfasserinnen: Marianne Haase und Bettina Müller

**15/2012** Einbürgerungsverhalten von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland sowie Erkenntnisse zu Optionspflichtigen  
Ergebnisse der BAMF-Einbürgerungsstudie 2011  
Verfasser: Martin Weinmann, Inna Becher und Christian Babka von Gostomski

**16/2012** Die Optionsregelung im Staatsangehörigkeitsrecht aus der Sicht von Betroffenen  
Qualitative Studie  
Verfasserinnen: Susanne Worbs, Antonia Scholz und Stefanie Blicke

**17/2012** Das Migrationspotenzial aus der GUS in die Europäische Union  
Verfasserin: Susanne Schmid



## Impressum

---

**Herausgeber:**

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

**Gesamtverantwortung:**

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

**Bezugsquelle:**

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge  
Referat 220  
Frankenstraße 210  
90461 Nürnberg  
www.bamf.de  
E-Mail: info@bamf.de

**Verfasser:**

Dr. Jan Schneider

**Stand:**

1. August 2012
2. überarbeitete und aktualisierte Auflage

**Layout:**

Gertraude Wichtrey

**Bildnachweis:**

Gertraude Wichtrey

**Zitat:**

Schneider, Jan (2012): Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland, Working Paper 25 der Forschungsgruppe des Bundesamtes (2. überarbeitete und aktualisierte Auflage), Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

**ISSN:**

1865-4770 Printversion  
ISSN:  
1865-4967 Internetversion

Aussagen in dieser Studie binden weder staatliche noch nichtstaatliche Stellen innerhalb und außerhalb der Bundesrepublik Deutschland und müssen nicht der Politik der Bundesregierung entsprechen. Die Beschreibung von Verfahrensweisen und -abläufen begründet keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Ansprüche auf behördliches Handeln oder Rechtspositionen können aus dieser Studie nicht abgeleitet werden.

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.

