

## Politikbericht 2012

Müller, Andreas; Mayer, Matthias M.; Hofmann, Ulrike

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Müller, A., Mayer, M. M., & Hofmann, U. (2013). *Politikbericht 2012*. (Politikbericht / Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ)). 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-68282-1>

### Nutzungsbedingungen:

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

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

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

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



Bundesamt  
für Migration  
und Flüchtlinge



Europäisches Migrationsnetzwerk

# Politikbericht 2012

der deutschen nationalen Kontaktstelle für das  
Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)



Kofinanziert durch die  
Europäische Union





# Politikbericht 2012

der deutschen nationalen Kontaktstelle für das  
Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)



# Zusammenfassung

Der Politikbericht 2012 der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) gibt einen Überblick über die wichtigsten politischen Diskussionen und Entwicklungen in den Bereichen Migration, Integration und Asyl in der Bundesrepublik Deutschland für das Jahr 2012. Dabei nimmt der Bericht besonderen Bezug auf Maßnahmen, welche die Bundesrepublik Deutschland zur Umsetzung des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität, der EU Aktion gegen Migrationsdruck, der EU Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels sowie der Europäischen Agenda zur Integration von Drittstaatsangehörigen getroffen hat (eine gesonderte Übersicht zur Umsetzung der konkreten Zielvorgaben befindet sich im Anhang des Berichts). Diese Maßnahmen werden durch weitere Gesetze und Initiativen der Bundesregierung in den Bereichen Migration, Integration und Asyl ergänzt. Zudem stellt der Bericht die allgemeine Struktur des politischen und rechtlichen Systems in Deutschland dar und skizziert die wichtigsten politischen und institutionellen Veränderungen im Jahr 2012.

Zentrale migrations-, integrations- und asylpolitische Debatten des Jahres 2012 betrafen die Themen:

- Flüchtlinge und Asyl, insbesondere die gestiegenen Antragszahlen von Asylbewerbern aus Serbien und Mazedonien sowie die Auswirkungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungsmäßigkeit der existenzsichernden Geldleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG).
- Fachkräftemangel, Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials und Erleichterung der Zuwanderung von ausländischen Fachkräften.
- Optionspflicht und die Akzeptanz doppelter Staatsangehörigkeit.

Der Bundestag hat im Laufe des Jahres 2012 eine Reihe von gesetzlichen Änderungen beschlossen; diese umfassen u. a. die folgenden Maßnahmen:

- Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen (sog. Anerkennungsgesetz). Das Gesetz regelt die Anerkennung von Berufs- und Bildungsqualifikationen in staatlich geregelten Berufen, die in Drittstaaten erworben wurden, und soll damit dazu beitragen, dass in Deutschland lebende Migranten eine ihrer tatsächlichen Qualifikation adäquate Beschäftigung aufnehmen können und dadurch zur Sicherung des Fachkräftereservoirs beitragen.
- Gesetz zur Umsetzung der sog. Hochqualifizierten-Richtlinie (RL 2009/50/EG). Das Gesetz ist am 1. August 2012 in Kraft getreten. Mit diesem Gesetz wurden die Hochqualifizierten-Richtlinie, welche die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung festlegt, umgesetzt und die „Blaue Karte EU“ als neuer Aufenthaltstitel geschaffen. Darüber hinaus verbessert es die Möglichkeiten zur Arbeitssuche für (hoch-) qualifizierte Drittstaatsangehörige und Absolventen deutscher Hochschulen.



# Inhaltsübersicht

	Zusammenfassung	5
<b>1</b>	Einleitung	12
<b>2</b>	Politische, rechtliche und institutionelle Entwicklungen	18
<b>3</b>	Legale Zuwanderung und Mobilität	22
<b>4</b>	Irreguläre Migration und Rückkehr	39
<b>5</b>	Internationaler Schutz und Asyl	44
<b>6</b>	Unbegleitete Minderjährige und andere Gruppen mit besonderen Schutzbedürfnissen	51
<b>7</b>	Maßnahmen gegen Menschenhandel	54
<b>8</b>	Gesamtansatz zur Migrationsfrage	57
<b>9</b>	Informationsaustausch zur Politikgestaltung	60
	Literatur	62
	Verzeichnisse	74
	Anhang	78



# Inhaltsverzeichnis

	<b>Zusammenfassung</b>	5
<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	12
	1.1 <b>Allgemeine Struktur des politischen Systems und der Institutionen im Bereich Migration und Asyl</b>	13
	1.2 <b>Allgemeine Struktur des Rechtssystems im Bereich Migration und Asyl</b>	15
<b>2</b>	<b>Politische, rechtliche und institutionelle Entwicklungen</b>	18
	2.1 <b>Allgemeine politische Entwicklungen</b>	18
	2.2 <b>Überblick über die wichtigsten politischen Entwicklungen und Debatten im Bereich Migration und Asyl</b>	19
<b>3</b>	<b>Legale Zuwanderung und Mobilität</b>	22
	<b>3.1 Erwerbsmigration</b>	22
	3.1.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext	22
	3.1.2 Nationale Entwicklungen	22
	<b>3.2 Familienzusammenführung</b>	24
	3.2.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext	24
	3.2.2 Nationale Entwicklungen	25
	<b>3.3 Studenten und Forscher</b>	25
	3.3.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext	25
	3.3.2 Nationale Entwicklungen	26
	<b>3.4 Sonstige legale Migration</b>	26
	3.4.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext	26
	3.4.2 Nationale Entwicklungen	27
	<b>3.5 Integration</b>	27
	3.5.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext	27
	3.5.2 Nationale Entwicklungen	29

	<b>3.6 Staatsangehörigkeit und Einbürgerung</b>	31
	3.6.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext	31
	3.6.2 Nationale Entwicklungen	33
	<b>3.7 Management von Migration und Mobilität</b>	33
	3.7.1 Visumpolitik	33
	3.7.2 Steuerung des Schengensystems	35
	3.7.3 Kontrolle der Grenzen	35
	3.7.4 Frontex	37
<b>4</b>	<b>Irreguläre Migration und Rückkehr</b>	39
	<b>4.1 Irreguläre Einwanderung</b>	39
	4.1.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext	39
	4.1.2 Nationale Entwicklungen	40
	4.1.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU	40
	<b>4.2 Rückkehrmigration</b>	41
	4.2.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext	41
	4.2.2 Nationale Entwicklungen	41
	4.2.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU	43
<b>5</b>	<b>Internationaler Schutz und Asyl</b>	44
	<b>5.1 Nationales Asylsystem</b>	44
	5.1.1. Hintergrund und allgemeiner Kontext	44
	5.1.2 Nationale Entwicklungen	45
	5.1.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU	48
	<b>5.2 Gemeinsames Europäisches Asylsystem</b>	48
	5.2.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext	48
	5.2.2 Nationale Entwicklungen	48
	<b>5.3 Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen</b>	49
	5.3.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext	49
	5.3.2 Entwicklung mit Bezug zur EU	49
	5.3.3 Nationale Entwicklungen	49
	<b>5.4 Kooperation mit Drittstaaten, inklusive Neuansiedlung (Resettlement)</b>	49
	5.4.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext	49
	5.4.2 Nationale Entwicklungen	50

<b>6</b>	<b>Unbegleitete Minderjährige und andere Gruppen mit besonderen Schutzbedürfnissen</b>	51
6.1	<b>Unbegleitete Minderjährige</b>	51
6.1.1	Hintergrund und allgemeiner Kontext	51
6.1.2	Nationale Entwicklungen	53
6.2	<b>Andere besonders schutzbedürftige Gruppen</b>	53
6.2.1	Hintergrund und allgemeiner Kontext	53
6.2.2	Nationale Entwicklungen	53
<b>7</b>	<b>Maßnahmen gegen Menschenhandel</b>	54
7.1	Hintergrund und allgemeiner Kontext	54
7.2	Nationale Entwicklungen	55
7.3	Entwicklungen mit Bezug zur EU	56
<b>8</b>	<b>Gesamtansatz zur Migrationsfrage</b>	57
8.1	Hintergrund und allgemeiner Kontext	57
8.2	Entwicklungen mit Bezug zur EU	58
8.3	Nationale Entwicklungen	58
<b>9</b>	<b>Informationsaustausch zur Politikgestaltung</b>	60
9.1	Informationsaustausch auf EU-Ebene	60
9.2	Informationsaustausch auf regionaler und nationaler Ebene	61
	<b>Literaturverzeichnis</b>	62
	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	74
	<b>Abbildungsverzeichnis</b>	77
	<b>Tabellenverzeichnis</b>	77
	<b>Anhang</b>	78

# 1 Einleitung

## Aufbau und Inhalt

Der Politikbericht 2012 bietet einen Gesamtüberblick über die wichtigsten politischen Diskussionen und Entwicklungen des Jahres 2012 im Migrations-, Integrations- und Asylbereich in der Bundesrepublik, der aber keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben kann. Der Bericht wurde von der deutschen Kontaktstelle des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN) beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in Nürnberg erstellt.<sup>1</sup>

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

- Wie auch in den Vorjahren fließen Teile des nationalen Berichts in den jährlich von der Europäischen Kommission erstellten Annual Report on Immigration and Asylum (für 2011: KOM 2012a).

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

- Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM) (KOM 2012b)
- EU-Aktion gegen Migrationsdruck – Eine strategische Antwort<sup>2</sup>
- EU-Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels (2012-2016)<sup>3</sup>
- Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen (KOM 2011)

Kapitel 1 gibt einen Überblick über die Struktur des politischen Systems sowie die rechtlichen Grundlagen der deutschen Asyl- und Zuwanderungspolitik. Kapitel 2 skizziert themenrelevante politische und legislative Entwicklungen sowie wichtige politische Debatten in Bezug auf Migration, Integration und Asyl. Die Kapitel

1 Die Verfasser danken Franziska Schwan für ihre Mitarbeit.

2 Vgl. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st08/st08714-re01.en12.pdf>

3 Vgl. <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>

3 bis 7 sind den konkreten politischen und rechtlichen Maßnahmen in spezifischen Bereichen der Einwanderungs- bzw. Asylpolitik gewidmet. Kapitel 8 nimmt Entwicklungen in den Blick, die den globalen Gesamtansatz zur Migrationsfrage betreffen. Das abschließende Kapitel 9 stellt die Foren der multilateralen Zusammenarbeit im Migrationsbereich dar, an denen Deutschland beteiligt ist.

Der Anhang beschäftigt sich in systematischer und kondensierter Form mit den konkreten Maßnahmen zur Umsetzung des politischen Programms der EU im Zuwanderungsbereich; erstellt wurde er im Bundesministerium des Innern (BMI).

### **Methoden**

Dem Politikbericht 2012 liegen zahlreiche Daten- und Informationsquellen zugrunde. Die Ausführungen basieren auf dem bereits Ende 2012 der Europäischen Kommission übermittelten tabellarischen Beitrag zum Jahresbericht der Europäischen Kommission und des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen EASO (siehe Anhang). Darüber hinaus wurden Sachinformationen aus den relevanten Organisationseinheiten des BAMF eingearbeitet. Hinsichtlich politischer Debatten oder des Sachstandes zu rechtlichen Entwicklungen wurde vorrangig auf Internetquellen zurückgegriffen, so etwa auf die Drucksachen und Plenarprotokolle des Deutschen Bundestages und des Bundesrates, Verordnungs- und Gesetzesblätter sowie Verlautbarungen von Ministerien, Behörden und Parteien in Presseerklärungen oder öffentlichen Programmen. Themenbezogen wurden auch Mitteilungen oder Publikationen von Nichtregierungsorganisationen oder internationalen Organisationen einbezogen. Ergänzend wurde auch eine themenspezifische Auswertung überregionaler Printmedien durchgeführt. Alle externen Quellen werden explizit ausgewiesen.

Die verwendeten Zahlen und Statistiken stammen überwiegend aus dem BAMF, dem Statistischen Bundesamt (StBA) sowie der Bundesagentur für Arbeit (BA). Angesichts der redaktionellen Fertigstellung des EMN-Politikbericht 2012 bereits im März 2013 standen einige Daten zu Migrationssachverhalten für das Jahr 2012 noch nicht zur Verfügung.

Kriterium bei der Auswahl und Gewichtung der Ereignisse war die Frage, welche Tatbestände bzw. Entwicklungen besonders relevant für die Arbeit politischer Entscheidungsträger – sowohl auf nationaler wie auch

auf europäischer Ebene – sein könnten. Eine Eingrenzung musste insbesondere hinsichtlich des Abschnitts über „wichtige politische und legislative Debatten in Bezug auf Migration, Integration und Asyl“ (Abschnitt 2.2) erfolgen. Um das mögliche Themenspektrum nicht allzu breit zu fassen, wurden lediglich solche Debatten als „wichtige politische Debatten“ gewertet und in die Analyse aufgenommen, die ausführlich in Leitmedien (überregionale Tageszeitungen, öffentlich-rechtliche und private Fernsehsender) behandelt wurden und mit denen sich die Bundesregierung, der Deutsche Bundestag oder die Landesparlamente befasst haben.

### **Begriffe und Definitionen**

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

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

Die Bundesrepublik Deutschland ist gemäß dem Grundgesetz ein demokratischer und sozialer Bundesstaat (Art. 20 Abs. 1 GG). Politikformulierung und Politikdurchführung erfolgen somit im Rahmen eines politischen Systems, in dem legislative und exekutive Kompetenzen zwischen dem Bund und den 16 Ländern aufgeteilt sind. Das exekutive System der Bundesrepublik ist durch drei Arbeitsgrundsätze gekennzeichnet: das Kanzlerprinzip, das Kollegialprinzip sowie das Ressortprinzip. Nach dem Kanzlerprinzip bestimmt die Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler die Richtlinien der Politik und leitet die Geschäfte der Bundesregierung. Infolge des Kollegial- bzw. Kabinettsprinzips müssen Fragen von allgemeiner politischer Bedeutung jedoch mit den Ministerinnen und Ministern gemeinsam entschieden werden; das Kabinett muss mit Mehrheit zu einer Entscheidung finden. Aus dem Ressortprinzip ergibt sich schließlich eine spezielle Verantwortung für den jeweiligen ministeriellen Aufgabenbereich mit eigenen Handlungs- und Gestaltungsbefugnissen des Amtsinhabers.

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

- Vorrangig ist das BMI zuständig. Es befasst sich neben der Vorbereitung von Gesetzen auch mit der europäischen Harmonisierung und übt die Dienst- und Fachaufsicht über das BAMF als zentrale operative Behörde aus.
  - Ein wichtiger Ort der Politikformulierung ist daneben die Ständige Konferenz der Innenminister und Innensenatoren der Länder (IMK), an der beratend auch der Bundesminister des Innern teilnimmt. Die Konferenz findet gewöhnlich zweimal pro Jahr statt, wobei die jeweils einstimmig gefassten Beschlüsse als politische Empfehlungen eine hohe Bindungswirkung entfalten und sowohl auf Landes- wie auf Bundesebene bei der Gesetzgebung und in der Verwaltungspraxis berücksichtigt werden.
  - Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) befasst sich in Abstimmung mit dem BMI vor allem mit den Grundlagen der Ausländerbeschäftigung sowie der berufsspezifischen Integration in den Arbeitsmarkt.
  - Fragen der Arbeitsmigration sowie der Integration von Migrantinnen und Migranten in den Arbeitsmarkt sind darüber hinaus Gegenstand der Konferenz der Ministerinnen und Minister bzw. Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder (ASMK), die – ähnlich der IMK – der Zusammenarbeit und der Koordinierung der Länderinteressen im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik dienen.
  - Im Geschäftsbereich des Auswärtigen Amtes (AA) sind die Auslandsvertretungen für Pass- und Visumangelegenheiten im Ausland zuständig.
  - Das Amt der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration wird von der Bundesregierung besetzt. Das Amt dient der Beratung der Bundesregierung und ist bei einschlägigen Gesetzgebungsvorhaben einzubeziehen.
- Zu den weiteren Aufgaben gehört die Förderung der Integration der in Deutschland ansässigen Migranten sowie das Vorgehen gegen Fremdenfeindlichkeit – vgl. die §§ 92ff. des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG). Seit 2005 ist die Beauftragte im Rang einer Staatsministerin im Bundeskanzleramt angesiedelt.
- Ähnlich der IMK treffen sich 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.
  - Der Beauftragte der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten ist beim BMI angesiedelt und für die Koordinierung aller aussiedlerbezogenen Maßnahmen zuständig. Im Hinblick auf nationale Minderheiten fungiert der Beauftragte als zentraler Ansprechpartner, vertritt die Bundesregierung in bestehenden oder zukünftig zu schaffenden Kontaktgremien und leistet Informationsarbeit.
  - Das BAMF ist eine zentrale Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMI und nimmt als Kompetenzzentrum für Migration, Integration und Asyl vielfältige Aufgaben wahr. Das BAMF führt alle Asylverfahren in Deutschland einschließlich der Dublin-Verfahren zur Bestimmung der Zuständigkeit im Asylverfahren durch und stellt sowohl die Flüchtlingseigenschaft nach der Genfer Flüchtlingskonvention als auch die Voraussetzungen für den subsidiären Schutz nach der Qualifikationsrichtlinie sowie für zielstaatsbezogene Abschiebungsverbote<sup>4</sup> fest. Weitere Zuständigkeiten des BAMF betreffen die Entwicklung und Durchführung des bundesweiten Integrationspro-

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

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

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

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

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

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

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

Überstellungen im Rahmen des Dublin-Verfahrens in Zusammenarbeit mit der Bundespolizei organisiert werden.<sup>5</sup>

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

### **Gesetze und Verordnungen**

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

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

■ Das Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)<sup>6</sup>, dessen Hauptinhalte am 1. Januar 2005 in Kraft traten, markiert eine grundlegende Novellierung des Ausländerrechts. Das Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz) – Hauptbestandteil des Zuwanderungsgesetzes – ist die wichtigste Rechtsgrundlage für die Bereiche Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen. Es bestimmt ferner den gesetzlichen Mindestrahmen staatlicher Angebote zur Förderung der Integration, der vor allem Sprach- und Orientierungskurse vorsieht. Das Aufenthaltsgesetz wurde zwischen 2007 und 2012 kontinuierlich modifiziert. Die Ersteinreise von Drittstaatsangehörigen mit anschließendem Kurzaufenthalt richtet sich hingegen nach den Regeln des Schengener Grenzkodex (Verordnung (EG) Nr. 562/2006).<sup>7</sup>

■ Im Oktober 2009 trat die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (AVwV) in Kraft; sie hat das vorrangige Ziel, die administrative Praxis bei der Anwendung des Aufenthaltsgesetzes im gesamten Bundesgebiet zu vereinheitlichen und entsprechende Mindeststandards zu garantieren.<sup>8</sup>

■ Artikel 16 a Absatz 1 des Grundgesetzes gewährt politisch Verfolgten einen Anspruch auf Asyl. Die Prüfung des Anspruchs findet im Rahmen des Asylverfahrens auf Grundlage des Asylverfahrensgesetzes (AsylVfG) statt.

■ Ausländern, denen politische Verfolgung droht, wird nach Maßgabe der Vorschriften im Asylverfahrensgesetz und im Aufenthaltsgesetz die Flüchtlingseigenschaft im Sinne des Abkom-

6 Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz – ZuwG) vom 30.07.2004 (BGBl. I, S. 1950); einzelne Teile des Zuwanderungsgesetzes traten bereits am 06.08.2004 sowie am 01.09. 2004 in Kraft (vgl. Art. 15 Abs. 1 und 2 ZuwG).

7 Fragen des Aufenthalts und der Freizügigkeit von Bürgern anderer EU-Staaten sind im zweiten Bestandteil des Zuwanderungsgesetzes geregelt, dem Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern.

8 GMBL. Nr. 42-61 vom 30.10.2009, S. 877.

mens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention) zuerkannt. Auch die Regelungen zur Erteilung von Aufenthaltstiteln an Asylberechtigte und zum subsidiären Schutz finden sich im Aufenthaltsgesetz (§ 25 Absatz 1 und § 60 Absatz 2, 3, 5 und 7).

- Das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) ist die gesetzliche Grundlage für Unterstützungsleistungen an Asylbewerber während des laufenden Asylverfahrens sowie an andere Ausländer, deren Aufenthalt nicht auf Dauer angelegt ist.
- Die wichtigste Rechtsgrundlage zur Verwaltung des behördlichen Datenbestandes über Ausländer ist das Ausländerzentralregistergesetz (AZR-G).

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

- Die Aufenthaltsverordnung (AufenthV) regelt Detailfragen in Zusammenhang mit der Einreise und dem Aufenthalt im Bundesgebiet, Gebühren sowie Verfahrensvorschriften bei der Vergabe von Aufenthaltstiteln.
- Die Beschäftigungsverordnung (BeschV) regelt die Verfahren der Zulassung zur Beschäftigung von Ausländern, die zum Zwecke der Arbeitsaufnahme aus einem Drittstaat in die Bundesrepublik einreisen wollen, und nennt die entsprechenden Tätigkeitsbereiche.
- Die Beschäftigungsverfahrensverordnung (BeschVerfV) ist das Pendant zur Beschäftigungsverordnung und umfasst die Bedingungen der Arbeitsaufnahme für Ausländer, die sich bereits rechtmäßig in der Bundesrepublik aufhalten.
- Die Integrationskursverordnung (IntV) enthält Details zur Umsetzung der Integrationskurse nach dem Aufenthaltsgesetz, darunter Teilnahmebedingungen, Datenübermittlung, Gebühren sowie Grundstruktur der Kurse, Kursdauer sowie Kursinhalte. Ferner regelt sie die Zulassungsverfahren für öffentliche und private Kursanbieter.

- Die Asylzuständigkeitsbestimmungsverordnung (AsylZBV) enthält Bestimmungen zu den Kompetenzen und Zuständigkeiten der wichtigsten operativen Behörden im Asylverfahren. Dabei berücksichtigt sie wichtige Rechtsakte der Europäischen Union wie das Dubliner Übereinkommen oder die „EURODAC“-Verordnung.
- Die Einbürgerungstestverordnung regelt das Testverfahren bei Einbürgerungen (vgl. Kapitel 3.6.1).

# 2 Politische, rechtliche und institutionelle Entwicklungen

## 2.1 Allgemeine politische Entwicklungen

### Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland

Auf Bundesebene wählte die Bundesversammlung am 18. März 2012 Joachim Gauck im ersten Wahlgang mit 991 von 1228 gültigen Stimmen zum elften Präsidenten der Bundesrepublik Deutschland. Joachim Gauck ist Nachfolger von Christian Wulff (Christlich Demokratische Union CDU), der am 17. Februar 2012 vom Amt des Bundespräsidenten zurückgetreten war. Joachim Gauck war zuvor seit 2003 Bundesvorsitzender der Vereinigung Gegen Vergessen Für Demokratie e.V. Er gehört keiner Partei an. Von Oktober 1990 bis Oktober 2000 war er erster Leiter der Stasi Unterlagen-Behörde.

Landtagswahlen wurden 2012 im Saarland, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen abgehalten: Im Saarland wurde am 25. März ein neuer Landtag gewählt. Nach dem Auflösen der von Annegret Kramp-Karrenbauer (CDU) geführten Koalition zwischen CDU, Bündnis 90/Die Grünen und der Freien Demokratischen Partei (FDP) sowie den erfolglosen Verhandlungen über eine große Koalition waren Neuwahlen notwendig geworden. Die CDU legte im Vergleich zu den Wahlen 2009 leicht zu, erreichte 35,2 % der gültigen Stimmen und wurde somit stärkste Kraft. Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) konnte ihr Ergebnis mit einem Zuwachs von 6,1 Prozentpunkten deutlich auf 30,6 % steigern. Die Piratenpartei kam auf 7,4 % und zog somit erstmalig in das Landesparlament eines deutschen Flächenstaats ein. Leichte Verluste verzeichneten Bündnis 90/Die Grünen; sie zogen jedoch mit 5,0 % knapp in den Landtag ein. Die FDP verfehlte mit einem klaren Minus von 8,0

Prozentpunkten und einem Endergebnis von 1,2 % den Einzug in den Landtag (Statistisches Amt Saarland 2012). Nach erfolgreichen Verhandlungen einigten sich CDU und SPD auf einen Koalitionsvertrag; der großen Koalition steht Annegret Kramp-Karrenbauer als Ministerpräsidentin vor.

In Schleswig-Holstein hatte Ende August 2010 das Landesverfassungsgericht das bisher geltende Wahlgesetz in Teilen als verfassungswidrig erklärt. Die Entscheidung machte eine Korrektur des Wahlrechts sowie Neuwahlen und die Auflösung der regierenden CDU-FDP Koalition unter Ministerpräsident Peter Harry Carstensen (CDU) notwendig (Die Welt 2011). Die Neuwahlen fanden am 6. Mai 2012 statt, aus denen die CDU mit 30,8 % der gültigen Stimmen als stärkste Kraft hervorging – jedoch nur mit einem dünnen Vorsprung vor der SPD, die 30,4 % erhielt. Im Vergleich zur Wahl im Jahr 2009 hatte die CDU ein leichtes Minus zu verbuchen, wohingegen die SPD ihr Ergebnis um 5 Prozentpunkte verbesserte. Den Sprung in den Landtag schafften zudem Bündnis 90/Die Grünen (13,2 %), FDP (8,2 %), Piratenpartei (8,2 %) sowie der Südschleswigsche Wählerverband (SSW), der als Partei der dänischen Minderheit von der Fünf-Prozent-Hürde für den Einzug in den Landtag befreit ist. Bündnis 90/Die Grünen erhielten damit fast genauso viele Stimmen wie im Jahr 2009, die FDP musste 6,7 Prozentpunkte abgeben und die Piraten steigerten ihr Ergebnis um 6,4 Prozentpunkte (Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2012). Der Spitzenkandidat der CDU, Jost de Jager, bot sowohl SPD wie auch Bündnis 90/Die Grünen Gespräche zur Sondierung von Koalitionsverhandlungen an, die jedoch beide Parteien ablehnten. Die Regierungsbildung lag somit als zweitstärkste Kraft bei der SPD, die eine Koalition mit den Bündnis 90/Die Grünen und dem SSW einging, an deren Spitze Torsten Albig (SPD) als Ministerpräsident steht.

In Nordrhein-Westfalen wurde am 14. März der Einzelplan für das Innenministerium des von der rot-grünen, von Hannelore Kraft (SPD) geführten, Minderheitsregierung vorgelegten Haushalts abgelehnt. Damit war der gesamte Etat der Landesregierung gescheitert und der Landtag löste sich einstimmig auf (Spiegel Online 2012b). Am 13. Mai fanden Neuwahlen statt: Die SPD wurde mit 39,1 % der gültigen Stimmen stärkste Kraft. Die CDU erhielt 26,3 %, Bündnis 90/Die Grünen 11,3 %, FDP 8,6 % und die Piratenpartei 7,8 %. SPD (4,7 Prozentpunkte), FDP (1,9 Prozentpunkte) und die Piratenpartei (6,3 Prozentpunkte) konnten ihr Ergebnis im Vergleich zur Landtagswahl 2010 verbessern (Landeswahlleiterin des Landes Nordrhein-Westfalen 2012). CDU (8,2 Prozentpunkte), Bündnis 90/Die Grünen (0,8 Prozentpunkte) und Die Linke (3,1 Prozentpunkte) mussten Einbußen in Kauf nehmen; für Die Linke hatte dies zur Folge, dass sie an der Fünf-Prozent-Hürde scheiterte und nicht in den Landtag einzog. Die Piratenpartei hingegen schaffte es zum ersten Mal in den nordrhein-westfälischen Landtag. SPD und Bündnis 90/Die Grünen bildeten daraufhin eine Koalitionsregierung unter der Führung von Ministerpräsidentin Hannelore Kraft (SPD).

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

Die drei Landtagswahlen im Jahr 2012 hatten einige Kompetenzverschiebungen in den Bereichen Migration und Asyl zur Folge: Im Saarland wechselte Monika Bachmann (CDU) zum 9. Mai 2012 nach der Landtagswahl vom Amt der Ministerin für Arbeit, Familie, Soziales, Prävention und Sport zum Amt der Ministerin für Inneres und Sport. Integration liegt im Fachbereich des Ministeriums für Soziales, Gesundheit, Frauen, das Andreas Storm (CDU) zum gleichen Zeitpunkt übernahm.

In Schleswig-Holstein wurde Andreas Breitner (SPD) am 12. Juni 2012 Minister für Inneres, der auch die Zuständigkeit für das Themenfeld Integration vom Ministerium für Justiz und Gleichstellung übernommen hat. Er folgte auf Rainer Wiegard (CDU), der seit 5. Juni 2012 mit der Wahrung der Geschäfte betraut war, nachdem Klaus Schlie (CDU) aus dem Amt ausschied.

In Nordrhein-Westfalen wird das für Integrationsfragen zuständige Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales weiterhin von Guntram Schneider (SPD) geleitet, der dieses Amt seit 2010 inne hat. Das für Ausländer-, Asyl- und Staatsangehörigkeitsfragen

zuständige Ministerium für Inneres und Kommunales wird weiterhin von Ralf Jäger (SPD) geleitet; er bekleidet dieses Amt ebenfalls seit 2010.

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

Im Jahr 2012 dominierte eine Vielzahl an Themen den öffentlichen Diskurs zu den Themenkomplexen Asyl, Migration und Integration. Im Folgenden werden diejenigen Debatten cursorisch wiedergegeben, die sich auch in parlamentarischen Vorgängen niedergeschlagen haben. Diese kreisten um den Anstieg der Asylbewerberzahlen, öffentlichkeitswirksame Proteste von Asylbewerbern, die polizeiliche Kontrollpraxis, die Integration junger Muslime, die Anwerbung hochqualifizierter Zuwanderer sowie die Bewertung der Optionspflicht im Staatsangehörigkeitsrecht.

### **Zunehmende Asylbewerberzahlen aus Serbien und Mazedonien**

Die Asylantragszahlen, die 2007 die niedrigste Zahl von 19.164 Erstanträgen anzeigten, sind seither stetig gestiegen und erreichten 2012 ein erneutes Hoch von 64.539 Erstanträgen. Mit über 20 % aller Antragstellungen zählen Bosnien-Herzegowina, Serbien und Mazedonien zu den zugangsstärksten Herkunftsländern (BAMF 2012b: 2.5 und 2.11). Auffällig hierbei ist, dass die Zahl der überwiegend von Roma gestellten Asylanträge zwischen Ende August und Oktober 2012 massiv zugenommen hatte und danach wieder abrupt sank (BAMF 2012a: 18, BAMF 2012c: 10, BAMF 2012b: 43).

Da dieser starke Anstieg von Asylbewerbern aus dem Westbalkan bereits in den Vorjahren aufgetreten war, wurde seitens des BMI erwogen, Serbien und Mazedonien in die Liste der sicheren Herkunftsstaaten aufzunehmen (Süddeutsche Zeitung 2012a: 8); die Lebensbedingungen in diesen Ländern stünden einer derartigen Einstufung nicht entgegen (Deutscher Bundestag 2012i: 17). Die Opposition teilte diese Ansicht nicht (Deutscher Bundestag 2012g: 1). In den Folge-monaten wurden diese Asylanträge im BAMF prioritär behandelt, um die Zeit des Aufenthalts in Deutschland und des damit verbundenen Bezugs von Sozialleistungen zu minimieren. Um die steigenden Antragszahlen bewältigen zu können, nahm das BAMF kurzfristig

Hilfskräfte, Überhangpersonal der Bundeswehr, Bundespolizisten und zusätzliche Dolmetscher in Beschäftigung (Deutscher Bundestag 2012i: 9). Zudem wurden die Asylverfahren derart optimiert, dass ein Verfahrensabschluss innerhalb von 10 Arbeitstagen möglich war. Laut des Vorsitzenden des Innenausschusses des Deutschen Bundestags, Wolfgang Bosbach, brachten die Prüfverfahren ans Licht, dass Anträge von Mazedoniern und Serben „zu 90 Prozent offensichtlich unbegründet sind“ (Die Welt 2013a). Im Zusammenhang mit der hohen Zahl an unbegründeten Asylanträgen wurde diskutiert, Asylbewerberleistungen im Fall von Missbrauchstatbeständen zu kürzen. Dies sei auch mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Neuregelung der Asylbewerberleistungen vereinbar, da mit solchen Maßnahmen kein migrationspolitischer Zweck verfolgt, sondern Sozialmissbrauch begegnet würde (siehe Abschnitt 5.1 sowie Deutscher Bundestag 2012i: 20–21; Süddeutsche Zeitung 2012d: 8).

Protest gegen diesen Maßnahmenkatalog kam seitens der Zivilgesellschaft; so äußerten sich der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma, Pro Asyl, der Flüchtlingsrat sowie die evangelische und katholische Kirche kritisch über die Gewährleistung einer sorgfältigen und fairen Einzelfallüberprüfung. Sie forderten die Bundesregierung ferner auf, von der Kürzung der Sozialleistungen für Asylsuchende abzusehen (Deutscher Bundestag 2012i: 19; Flüchtlingsrat Niedersachsen; PRO ASYL 2012a; Süddeutsche Zeitung 2012c: 6). Während Kürzungen der Asylbewerberleistungen bislang von Sozialgerichten abgelehnt wurden, da so das Existenzminimum unterschritten würde, strich die Bundesregierung Antragstellern aus Serbien und Mazedonien die Starthilfe für Reintegration bei freiwilliger Rückkehr, da aufgrund der jederzeitigen visumfreien Wiedereinreisemöglichkeit keine dauerhafte Rückkehr und Reintegration gewährleistet sei (Deutscher Bundestag 2012g: 3).

### **Asyldebatte**

Im Herbst 2012 kam es zu Protesten von Asylbewerbern und Unterstützergruppen, die sich gegen die Residenzpflicht, gegen das Arbeitsverbot sowie gegen Abschiebungen richteten (Berliner Morgenpost 2012). Höhepunkt der Proteste waren ein Hungerstreik von Asylbewerbern in Würzburg sowie ein daran anschließender Fußmarsch nach Berlin von etwa 50 überwiegend aus Afghanistan, Iran und der Türkei stammenden Asylbewerbern. Die Protestierenden brachen am 8. September in Würzburg auf und erreichten

die Hauptstadt am 5. Oktober 2012 (Pollmer 2012). Ausgelöst wurde der Protestmarsch durch den Suizid eines iranischen Asylbewerbers Ende Januar 2012 in Würzburg; organisiert wurden der Marsch und die darauffolgenden Hungerstreiks, die auf breites Medieninteresse stießen, von der Gruppe „Refugee Tent Action“. Die Residenzpflicht, gegen die sich die Aktion maßgeblich richtet, ist eine Aufenthaltsbeschränkung, die Asylbewerber dazu verpflichtet, ihren Aufenthalt in einem ihnen zugewiesenen Bezirk zu nehmen, den sie nur nach behördlicher Genehmigung für kurze Zeit verlassen dürfen. Ferner ist es Asylsuchenden bislang untersagt, im ersten Jahr ihres Aufenthalts in Deutschland eine Arbeit aufzunehmen. Auch nach dem ersten Jahr gilt für Asylbewerber das sogenannte „Vorrangprinzip“, wonach diese nur dann eine Arbeitserlaubnis erhalten, wenn kein Deutscher, EU-Staatsbürger oder dauerhaft aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger für ein konkretes Arbeitsangebot zur Verfügung steht.

Infolge der Protestaktionen setzten sich SPD, Grüne und Linke für die Abschaffung der Residenzpflicht ein, gefolgt von der Forderung seitens der Integrationsbeauftragten Maria Böhmer und der Landesminister Niedersachsens, Schleswig-Holsteins, Brandenburgs und Mecklenburg-Vorpommerns, das Arbeitsverbot für Asylbewerber zu lockern. Auch die Synode der Evangelischen Kirche in Deutschland, PRO ASYL und der Flüchtlingsrat erklärten sich solidarisch mit den Protestierenden. Das BMI äußerte sich kritisch sowohl zur Aufhebung der Residenzpflicht als auch zum unbeschränkten Arbeitsmarktzugang, weil dies in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit wenig Akzeptanz fände und zudem die Gefahr der Verbreitung von Dumpinglöhnen bestehe (Märkische Allgemeine 2012; Tagesspiegel 2012; PRO ASYL 2012b; Zeit Online 2012). Dagegen setzten sich die Oppositionsparteien im Rahmen parlamentarischer Vorgänge für ein Ende der Residenzpflicht und des Arbeitsverbots für Asylbewerber und Geduldete sowie für eine bessere Unterbringung ein (Deutscher Bundestag 2011b, Deutscher Bundestag 2012b, Deutscher Bundestag 2012a). Auf Länderebene sind bereits Lockerungen der Residenzpflicht zu verzeichnen (siehe Abschnitt 5.1.2).

### **Debatte um Fachkräftemangel und arbeitsmarkt-orientierte Zuwanderung**

Die Fachkräftedebatte der letzten Jahre (BAMF/EMN 2011; BAMF/EMN 2012; Bundesregierung 2012c) wurde auch im Jahr 2012 fortgeführt. Eine der Triebfedern

war die Umsetzung der EU-Hochqualifizierten-Richtlinie, die zusammen mit einigen weiteren Erleichterungen für die Zuwanderung von Fachkräften und Selbstständigen<sup>9</sup> sowie zur Stellensuche für qualifizierte Arbeitsplätze in Deutschland aus Drittstaaten am 1. August 2012 in Kraft trat. Dieser Schritt, mit dem v. a. ein neuer Aufenthaltstitel in Gestalt der Blauen Karte EU eingeführt wurde, ist generell positiv aufgenommen worden (siehe OECD 2013); indes meldeten sich auch kritische Stimmen zu Wort und bemängelten z. B., dass es nach den Neuregelungen schwieriger sei, ein sofortiges unbefristetes Aufenthaltsrecht in Deutschland zu erlangen (vgl. Financial Times Deutschland 2012c), und dass Zuwanderungsregeln für Fachkräfte immer noch zu bürokratisch und kompliziert seien (vgl. Die Welt 2012).

Ein weiterer prominenter Strang in der Fachkräftedebatte waren Berichte über die Zuwanderung von Fachkräften aus den von hoher Arbeitslosigkeit betroffenen EU-Krisenstaaten; hierbei wurden neben Erfolgsgeschichten u. a. aber auch etwaige (Sprach-) Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland sowie Formen der irregulären Beschäftigung thematisiert (Der Spiegel 2012b; Financial Times Deutschland 2012b; Frankfurter Rundschau 2012; Handelsblatt 2012).

### **Polizeiliche Kontrollpraxis**

Die gerichtliche Überprüfung des polizeilichen Vorgehens im Rahmen verdachtsunabhängiger Personenkontrollen (siehe Abschnitt 3.7.3) war Thema öffentlicher Debatten und parlamentarischer Anfragen. Dabei unterstrich die Bundesregierung die Rechtmäßigkeit stichprobenartiger Kontrollen zur Gewinnung von Lageerkennnissen sowie zur Feststellung und Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität, solange diese keine Grenzkontrollen zum Ziel haben (Deutscher Bundestag 2012j: 2). Sie betonte gleichzeitig, dass die Bundespolizei bei derartigen Kontrollen kein racial profiling anwendet (Deutscher Bundestag 2012h: 3, Deutscher Bundestag 2012c). Bundespolizeipräsident Dieter Romann zeigte sich empört über etwaige Rassismusbeschuldigungen bei der Bundespolizei und versicherte, dass die Rechtslage und interne

Vorschriften dies eindeutig ausschließen (Der Spiegel 2012a: 28). Die Leiterin der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Christine Lüders, hatte nach dem Urteil des Verwaltungsgerichts Koblenz noch davor gewarnt, dass Ausweiskontrollen auf Grund der Hautfarbe das Zusammenleben in Deutschland und jedwede Bestrebung, Diskriminierung vorzubeugen, erschweren (Deutscher Bundestag 2012c: 2). Im Berufungsverfahren beurteilte das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz die Kontrolle hingegen als rechtswidrig. Hierüber äußerten sich insbesondere Menschenrechtsorganisationen positiv. Der Bundesvorsitzende der Deutschen Polizeigewerkschaft, Rainer Wendt, zeigte sich indes enttäuscht über die Entscheidung des Gerichts, da dies die Polizeiarbeit erschwere (Spiegel Online 2012a).

### **Optionspflicht im Staatsangehörigkeitsrecht**

Im Jahr 2012 veröffentlichte die Forschungsgruppe des Bundesamts zwei Studien, die das Einbürgerungsverhalten von Ausländerinnen und Ausländern sowie die Wahrnehmung der sog. Optionspflicht im Staatsangehörigkeitsrecht durch die Betroffenen untersuchen (siehe Abschnitt 3.6.2 sowie Weinmann et al. 2012; Worbs et al. 2012). Das BMI sah auf Grundlage der Studien einen zusätzlichen Aufklärungsbedarf bei den Betroffenen, aber keinen legislativen Handlungsbedarf. Die Integrationsbeauftragte des Bundes, Maria Böhmer, unterstützte die Bestrebungen des BMI durch eine Informationskampagne bezüglich der Optionspflicht. Die Ergebnisse der Studien wurden überdies von den Integrationsministerien einiger Bundesländer (u. a. Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein) zum Anlass genommen, die bestehende Optionspflicht zu kritisieren und sich für die Zulassung der doppelten Staatsangehörigkeit stark zu machen (Ministerium für Integration Baden-Württemberg 2012b, SPD et al. 2012). Auf Bundesebene wurde die Diskussion um Optionspflicht und doppelte Staatsangehörigkeit auch 2012 weitergeführt. Bereits in den Vorjahren brachten die Oppositionsparteien Anträge (BT-Drs. 17/7654) bzw. Gesetzesentwürfe (BT-Drs. 17/542) zur Abschaffung der Optionspflicht in den Bundestag ein, die mit Stimmen der Regierungskoalition abgelehnt wurde (Stoltenberg 2012). In seiner Sitzung vom 12.12.2012 beschloss der Innenausschuss des Deutschen Bundestages jedoch, im Jahr 2013 auf der Grundlage der genannten Drucksachen und der Forschungsergebnisse des Bundesamtes eine öffentliche Anhörung zum Staatsangehörigkeitsrecht durchzuführen (Deutscher Bundestag 2012q).

9 Dabei wurden die Investitions- und Arbeitsplatzanforderungen, die vorher als sog. Regelvoraussetzungen in einem Investitionsbetrag von 250.000 € und der Einrichtung von fünf Arbeitsplätzen bestanden, aufgegeben. Im Einzelnen siehe Block und Klingert (2012: 21ff.).

# 3 Legale Zuwanderung und Mobilität

## 3.1 Erwerbsmigration

### 3.1.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

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

Die Paragraphen 16 bis 21 des Aufenthaltsgesetzes und die Beschäftigungsverordnung eröffnen zahlreiche Wege für teils dauerhafte, teils temporäre Aufenthalte von Drittstaatsangehörigen in Deutschland zum Zweck der Erwerbstätigkeit, etwa für ausländische Saisonarbeitnehmer, Werkvertragsarbeitnehmer, Absolventen deutscher Hochschulen, Fachkräfte, Hochqualifizierte, Forscher und Selbstständige. Nachdem es bereits 2009 zu zahlreichen Neuerungen u. a. durch das Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz gekommen

war (BAMF/EMN 2010: 25–27), beschloss die Bundesregierung am 7. Dezember 2011, die Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union umzusetzen sowie den Arbeitsmarktzugang für Hochqualifizierte und ausländische Studierende zu erleichtern (BMI 2011); das neue Gesetz trat am 1. August 2012 in Kraft.

### 3.1.2 Nationale Entwicklungen

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

Am 1. April 2012 trat das „Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“ (sog. Anerkennungsgesetz) in Kraft. Damit schafft die Bundesregierung erstmalig einen allgemeinen Rechtsanspruch auf Überprüfung der Gleichwertigkeit eines ausländischen Berufsabschlusses mit dem deutschen Referenzberuf. Das soll einen nachhaltigen Beitrag zur Fachkräftesicherung und zur Integration für Menschen mit guten ausländischen Qualifikationen leisten.

Die Verfahren und Kriterien werden für die bundesrechtlich geregelten Berufe vereinheitlicht, erweitert und verbessert. Insbesondere werden die bisherigen Regelungen zur Umsetzung der sog. Berufsanerkennungsrichtlinie (RL 2005/36/EG) überwiegend auf Drittstaatsabschlüsse und Drittstaatsangehörige ausgeweitet. Nach den Regeln des Anerkennungsgesetzes können jetzt im Ausland erworbene Berufsabschlüsse in Deutschland als mit einem deutschen Abschluss gleichwertig anerkannt werden. In einer ganzen Reihe von Berufen wird außerdem die Kopplung des Berufszugangs an die deutsche Staatsangehörigkeit aufgehoben. Das Gesetz gilt für rund 500 Berufe, für die der Abschluss bundesstaatlich geregelt ist (z. B. Ärzte, Krankenpflegepersonal, Handwerksmeister und alle Abschlüsse der 350 deutschen Ausbildungsberufe im dualen System). Die deutsche Anerkennungspolitik unterscheidet sich von der anderer Staaten dadurch, dass neben den formalen Abschlüssen auch praktische

Berufserfahrungen im Rahmen der Gleichwertigkeitsprüfung berücksichtigt werden.

Die Länder passen die Berufsregelungen in ihrem Zuständigkeitsbereich (Lehrer, Erzieher, Sozialpädagogen, Ingenieure) ebenfalls an.

Daneben hat der Bund die Informations- und Beratungsangebote zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen massiv ausgebaut. Seit dem 1. April 2012 stellt das Online-Portal „Anerkennung in Deutschland“<sup>10</sup> zentrale Informationen zu Anerkennungsverfahren und gesetzlichen Grundlagen in Deutsch und Englisch zur Verfügung. Kernstück ist der sog. Anerkennungsfinder, der Interessierte mit wenigen Klicks zur richtigen zuständigen Stelle und zu individuellen Verfahrensinformationen leitet. Zusätzlich bietet die Hotline des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) für Interessierte aus dem In- und Ausland telefonische Beratung auf Deutsch und Englisch an. Im Rahmen des Förderprogramms „Integration durch Qualifizierung – IQ“<sup>11</sup>, das vom BMAS, BMBF und der BA getragen wird, werden in den Ländern bisher rund 40 Erstanlaufstellen gefördert, die Erstinformationen bereitstellen, Anerkennungs-suchende beraten und an die zuständige Stelle verweisen. Gleichzeitig hat die BA die Anerkennungsberatung als Teil der arbeitsmarktlichen Beratung etabliert.

### **Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie**

Das Gesetz zur Umsetzung der sog. Hochqualifizierten-Richtlinie (RL 2009/50/EG) ist am 1. August 2012 in Kraft getreten. Mit diesem Gesetz wurde nicht nur die Hochqualifizierten-Richtlinie umgesetzt, welche die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung in Gestalt der Blauen Karte EU festlegt; es sind darüber hinaus auch erhebliche Änderungen im Aufenthalts- und Ausländerbeschäftigungsrecht enthalten, welche die Attraktivität Deutschlands für Hochqualifizierte steigern sollen.

Die über die Richtlinienumsetzung hinausgehenden Neuregelungen kommen insbesondere ausländischen Studierenden und Studienabsolventen deutscher

Hochschulen, Ausländern in Berufsausbildungen sowie Selbstständigen und Unternehmensgründern zugute. Darüber hinaus wird ein besonderer Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche geschaffen, der es insbesondere kleineren und mittleren Unternehmen erleichtert, für bislang nicht besetzbare Stellen ausländische Fachkräfte zu finden.

Die wesentlichen Inhalte des Gesetzes sind wie folgt:

- Es gibt nur einen einzigen Aufenthaltstitel mit Gehaltsgrenze für Hochqualifizierte, die Blaue Karte EU (§ 19a AufenthG).
- Die Mindestverdienstgrenze für die Blaue Karte EU wurde für 2012 auf 44.800 Euro festgesetzt (2013: 46.400 Euro) (Artikel 5 Absatz 3 der Richtlinie). Eine Vorrang- oder Vergleichbarkeitsprüfung der Arbeitsbedingungen findet nicht statt.<sup>12</sup>
- Die Einkommensgrenze für Mangelberufe nach Artikel 5 Absatz 5 der Richtlinie (MINT-Berufe, Ärzte und IT-Berufe) beträgt rd. 35.000 Euro (2013: 36.200 Euro). Eine Prüfung der Vergleichbarkeit der Arbeitsbedingungen ist grundsätzlich erforderlich.
- Inhaber einer Blauen Karte EU können grundsätzlich nach 33 Monaten eine Niederlassungserlaubnis (nationaler Daueraufenthaltstitel) beantragen, soweit ein Arbeitsvertrag fortbesteht und für diesen Zeitraum Pflichtbeiträge oder freiwillige Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung oder Aufwendungen für vergleichbare Leistungen getätigt wurden.
- Besitzen Inhaber der Blauen Karte EU gute Deutschkenntnisse, kann die Niederlassungserlaubnis bereits nach 21 Monaten erteilt werden.

12 In bestimmten Berufen, die in der Beschäftigungsverordnung sowie der Beschäftigungsverfahrensverordnung geregelt sind, kann eine Aufenthaltserlaubnis zur Erwerbstätigkeit nur dann an Drittstaatsangehörige erteilt werden, wenn kein Deutscher, EU-Staatsbürger oder Drittstaatsangehöriger mit unbefristetem Aufenthaltstitel für einen konkreten Arbeitsplatz zur Verfügung steht. Das Vorliegen dieser Voraussetzung wird mit der Vorrangprüfung sichergestellt. Mit der Vergleichbarkeitsprüfung wird gewährleistet, dass die Beschäftigung eines Drittstaatsangehörigen nicht zu ungünstigeren Bedingungen erfolgt, als dies bei Deutschen, EU-Bürgern oder dauerhaft aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen der Fall wäre.

10 Vgl. [www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de](http://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de).

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

- Familienangehörige von Inhabern einer Blauen Karte EU müssen vor der Einreise keine deutschen Sprachkenntnisse nachweisen und dürfen nach der Einreise sofort unbeschränkt erwerbstätig werden.
- Es wird ein auf sechs Monate befristeter Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche eingeführt (§ 18c AufenthG). Erteilungsvoraussetzung sind ein deutscher oder ein vergleichbarer ausländischer Hochschulabschluss und die eigenständige Lebensunterhaltssicherung. Der Aufenthaltstitel berechtigt nicht zur Erwerbstätigkeit und kann nicht verlängert werden.

### **Fachkräfteportale**

Im Zusammenhang mit der Fachkräfte-Offensive von BMAS, BMWi und BA werden seit Juni 2012 zwei spezielle Internetportale betrieben. Das Inlandsportal „Fachkräfte-Offensive“<sup>13</sup> dient als Startportal und spricht alle inländischen Arbeitskräfte, Unternehmen sowie die interessierte Öffentlichkeit an. Es informiert auch über Engpässe am Arbeitsmarkt sowie regionale und überregionale Projekte. Das Willkommensportal „Make it in Germany“<sup>14</sup> für ausländische Fachkräfte informiert über Arbeitsmöglichkeiten in Deutschland und die rechtlichen Voraussetzungen zur Arbeitsaufnahme und gibt einen Eindruck über das Leben und Wohnen in Deutschland.

### **Aussetzung der Vorrangprüfung bei Mangelberufen (Positivlistenverfahren)**

Seit Juni 2011 sind Humanmediziner und Ingenieure bestimmter Fachrichtungen (Maschinen-, Fahrzeugbau- und Elektroingenieure) von der Vorrangprüfung befreit (sog. Positivlistenverfahren) (BA 2011). Dieses Verfahren wurde am 1. Februar 2012 durch eine Weisung des BMAS auf Ingenieure der Fachrichtung Versorgungs- und Entsorgungstechnik sowie Stahl- und Metallbau und Experten mit Fachrichtung Softwareentwicklung/Programmierung ausgeweitet (BA 2012). Eine Prüfung der Gleichwertigkeit der Arbeitsbedingungen bleibt bestehen. Experten sind Personen mit mindestens vierjähriger Hochschulausbildung oder vergleichbarer Qualifikation.

### **Ermittlung des Fachkräftebedarfs**

Im Auftrag des BMAS entsteht ein sog. Jobmonitoring, das sowohl den aktuellen als auch den langfristigen Arbeitskräftebedarf nach Branchen, Berufen und Regionen aufführt. Hierzu wird eine Arbeitsmarktprognose bis zum Jahr 2030 erstellt. Erste Ergebnisse werden im Frühjahr 2013 vorliegen.

## **3.2 Familienzusammenführung**

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

Zum Schutz der Ehe und Familie gemäß Art. 6 GG kann Ausländern der Aufenthalt in Deutschland bei ihren dort aufenthaltsberechtigten Angehörigen erlaubt werden. Die Einreise und der Aufenthalt ausländischer Ehegatten und Kinder von in Deutschland lebenden Personen ist in den §§ 27-36 AufenthG geregelt.

Bereits vor der Einreise nach Deutschland erworbene Sprachkenntnisse können die Integration des Ehegatten in Deutschland erleichtern sowie Zwangsheiraten verhindern. Daher müssen ausländische Ehepartner von in Deutschland lebenden Drittstaatsangehörigen und Deutschen seit September 2007 vor der Einreise nach Deutschland einfache Sprachkenntnisse nachweisen, um eine Aufenthaltserlaubnis zu bekommen. Beim Nachzug zu Personen aus bestimmten Ländern wird auf den Nachweis von Sprachkenntnissen verzichtet (z. B. Australien, Japan und die USA). Das Spracherfordernis gilt auch beim Nachzug zu einem deutschen Ehegatten nur eingeschränkt (vgl. Abschnitt 3.2.2). Der Visumantragsteller muss in der deutschen Auslandsvertretung bereits vor der Einreise nach Deutschland einen Sprachnachweis über einfache Deutschkenntnisse auf der „Kompetenzstufe A1 des Gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen“ (GER) erbringen (BAMF/EMN 2011: 25; BAMF/EMN 2012: 33; Schneider 2012a: 41-42). Am 1. Juli 2011 trat das sog. Zwangsheiratsbekämpfungsgesetz<sup>15</sup> in Kraft, um die Opfer von Zwangsheirat besser zu schützen; zu diesem Zweck wurde der § 51 Abs. 4 AufenthG überarbeitet. Vor der Neufassung dieses Absatzes erlosch eine Aufenthaltserlaubnis

13 Vgl. [www.fachkraefte-offensive.de](http://www.fachkraefte-offensive.de).

14 Vgl. [www.make-it-in-germany.com](http://www.make-it-in-germany.com).

15 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.

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 erhielten durch die Neuregelung ein Rückkehrrecht bis spätestens zehn Jahre nach der Ausreise aus Deutschland. Sie müssen jedoch spätestens drei Monate nach dem Ende der Zwangslage wieder einreisen. In derartigen Fällen wird von der üblichen Voraussetzung für die Wiedereinreise abgesehen (Sicherung des Lebensunterhalts und Beantragung der ursprünglichen Aufenthaltserlaubnis nach dem 21. Lebensjahr) (BAMF/EMN 2012: 33–34). Neben einem geänderten Recht auf Wiederkehr wurde mit Inkrafttreten des Zwangsheiratsbekämpfungsgesetzes auch die Frist für das Erreichen eines eigenständigen Aufenthaltsrechts von zwei auf drei Jahre verlängert (§ 31 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG). Dies wurde damit begründet, dass das zum Opferschutz gedachte, eigenständige Aufenthaltsrecht einen Anreiz für Scheinehen darstellt (BAMF/EMN 2012: 34).

### 3.2.2 Nationale Entwicklungen

#### ***Spracherfordernisse beim Ehegattennachzug zu Deutschen gelten nur eingeschränkt***

Das Bundesverwaltungsgericht bestimmte am 4. September 2012 in einer Grundsatzentscheidung, dass das gesetzliche Erfordernis des Nachweises deutscher Sprachkenntnisse beim Nachzug ausländischer Ehegatten zu Deutschen nur eingeschränkt gilt. Das Visum zum Ehegattennachzug muss demnach bereits dann ausgestellt werden, wenn Bemühungen zum Erwerb einfacher Sprachkenntnisse im Einzelfall nicht möglich, nicht zumutbar oder nicht innerhalb eines Jahres erfolgreich sind. Beim Nachzug von Ehegatten zu ausländischen Staatsangehörigen gelten diese Einschränkungen nicht (BVerwG 10 C 12.12, Urt. v. 4. September 2012). Die Bundestagsfraktion Die Linke erbat die Bundesregierung in einer Kleinen Anfrage (Bundestagsdrucksache 17/11661) um einige Erläuterungen bzgl. der Auswirkungen der Entscheidung (Deutscher Bundestag 2012m).

#### ***Sorgerechtsentscheidungen ausländischer Stellen sind grundsätzlich anzuerkennen***

In einigen weiteren Grundsatzentscheidungen über mehrere Fälle entschied das Bundesverwaltungsgericht am 29. November 2012, dass deutsche Behörden und Gerichte ausländische Sorgerechtsentscheidungen

im Visumverfahren grundsätzlich anerkennen müssen (vgl. BVerwG 10 C 4.12; BVerwG 10 C 5.12; BVerwG 10 C 11.12; BVerwG 10 C 14.12). Als einzige Ausnahme gilt, wenn die Anwendung der ausländischen Sorgerechtsentscheidungen mit der öffentlichen Ordnung unvereinbar ist (Bundesverwaltungsgericht 2012).

## 3.3 Studenten und Forscher

### 3.3.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

#### ***Studierende***

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

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

Nach der Einreise wird dem ausländischen Studierenden eine Aufenthaltserlaubnis erteilt. Dabei umfasst der Zweck des Studiums im weiteren Sinn auch Sprachkurse und andere studienvorbereitende Maßnahmen.

Die Anzahl von ausländischen Studierenden in Deutschland ist in den letzten Jahren stetig gestiegen: So wuchs z. B. die Zahl der Bildungsausländer aus Nicht-EU-Staaten von knapp 121.000 im Jahr 2008 um ca. 6 % auf knapp 128.000 im Jahr 2011 (StBA 2012a).

### **Forscher**

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

Die Zahl der Personen, die ins Bundesgebiet eingereist sind und eine Aufenthaltserlaubnis zu Forschungszwecken (§ 20 Abs. 1 AufenthG) erteilt bekamen, ist von 64 im Jahr 2008 auf 317 im Jahr 2011 angestiegen (BAMF 2012e; BMI/BAMF 2010).

Neben der Aufenthaltserlaubnis nach § 20 AufenthG kann eine Forschungstätigkeit auch im Rahmen eines Aufenthalts nach den §§ 16-21 AufenthG ausgeübt werden (siehe Klingert/Block 2012).

### **3.3.2 Nationale Entwicklungen**

Mit dem am 1. August 2012 in Kraft getretenen Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie hat die Bundesregierung die rechtlichen Rahmenbedingungen für Studierende, aber insbesondere für Absolventen deutscher Hochschulen aus Drittstaaten verbessert, mit dem Ziel, diese für die Fachkräftesicherung wichtige Zuwanderungsgruppe vermehrt in Deutschland zu halten: Studierende aus Drittstaaten dürfen nun neben dem Studium ohne weitere Erlaubnis an 120 ganzen bzw. 240 halben Tagen pro

Jahr arbeiten – bisher waren es nur 90 ganze bzw. 180 halbe Tage.

Für Absolventen deutscher Hochschulen aus Drittstaaten gelten seit dem 1. August 2012 folgende Erleichterungen: Die Suchfrist nach einem angemessenen Arbeitsplatz (§ 16 Abs. 4 AufenthG) wurde von zwölf auf 18 Monate erhöht; währenddessen dürfen sie uneingeschränkt jede Erwerbstätigkeit ausüben. Bereits seit dem 1. Januar 2009 fand in der Regel keine Vorrangprüfung bei der Anstellung von Absolventen deutscher Hochschulen aus Drittstaaten statt, wenn die gefundene Arbeitsstelle der an der deutschen Hochschule erworbenen Qualifikation entsprach. Seit dem 1. August 2012 ist die Zustimmungspflicht der BA vollständig entfallen. Zudem wurde dieser Personengruppe gemäß § 21 Abs. 2a AufenthG die Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit bzw. eine Unternehmensgründung erleichtert, da die Voraussetzungen eines wirtschaftlichen Interesses der Bundesrepublik oder eines regionales Bedürfnis entfallen sind. Wenn nach erfolgreicher Arbeitsplatzsuche ein angemessenes Beschäftigungsverhältnis ununterbrochen besteht, können drittstaatliche Absolventen deutscher Hochschulen nach zwei Jahren eine Niederlassungserlaubnis erhalten. Somit wird ihnen eine schnellere langfristige Bleibeperspektive ermöglicht (Mayer et al. 2012: 22–35).

Neben der Neufassung von § 18 Abs. 4 AufenthG können ausländische Absolventen deutscher Hochschulen sowie Forscher prinzipiell auch von der neu geschaffenen Blauen Karte EU sowie der Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche nach § 18c AufenthG profitieren (siehe Abschnitt 3.1.2).

## **3.4 Sonstige legale Migration**

### **3.4.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext**

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

#### **Jüdische Zuwanderer**

Seit 1990 nimmt Deutschland jüdische Zuwanderer und ihre Familienangehörigen aus den Nachfolge-

staaten der ehemaligen Sowjetunion auf.<sup>16</sup> Dies ist vor dem Hintergrund der historischen Verantwortung Deutschlands für den Holocaust zu sehen. Die Integration der Zuwanderer sowohl in die jüdischen Gemeinden als auch in die deutsche Gesellschaft soll gefördert werden. Aufnahmevoraussetzungen wie der Nachweis der jüdischen Herkunft, eine positive Integrationsprognose, Grundkenntnisse der deutschen Sprache und die Aufnahmemöglichkeit in einer jüdischen Gemeinde sollen die Zielerreichung gewährleisten. Ausnahmeregelungen bestehen für Opfer des Nationalsozialismus. Diese sind von der ansonsten verpflichtenden Integrationsprognose ebenso ausgenommen wie vom Nachweis von Deutschkenntnissen. Familienangehörige von Antragstellern können mit aufgenommen werden. Die Rechtsgrundlage für die Aufnahme jüdischer Zuwanderer ist der § 23 Abs. 2 in Verbindung mit § 75 Nr. 8 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) und der Anordnung (AO) des BMI vom 24.05.2007 sowie der Neufassung der AO BMI vom 21.12.2011. Der Paragraph 23 Abs. 2 AufenthG gestattet es dem BMI unter Beteiligung der obersten Landesbehörden, Ausländer aus einem besonderen politischen Interesse aufzunehmen. Mit dieser Regelung wurde eine Rechtsgrundlage für die Aufnahme jüdischer Emigranten aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion geschaffen, um den Wegfall des Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge auszugleichen (Storr 2008: 2).

Die Zahl der in Deutschland aufgenommenen jüdischen Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion ist seit dem Jahr 2002 stark rückläufig.<sup>17</sup> 2002 kamen noch 19.262 jüdische Personen und ihre Familienangehörigen aus der ehemaligen Sowjetunion nach Deutschland; im Jahr 2012 waren es nur noch 458 Personen. Das ist ein Rückgang um knapp 98 %.

### **Spätaussiedler**

Seit 1950 sind über fünf Millionen Aussiedlerinnen und Aussiedler einschließlich ihrer Familienangehörigen in Deutschland aufgenommen worden. Sie bilden eine der größten Zuwanderergruppen in der Bundesrepublik. Dies ist auf die hohen Zuzugszahlen während der 1990er-Jahre zurückzuführen. Im Jahr 1990 waren

noch 397.073 Spätaussiedler nach Deutschland zugezogen. 1991 bis 1995 lagen die Zahlen jeweils bei über 200.000 Zuzügen pro Jahr. Danach entwickelte sich die Spätaussiedlerzuwanderung stark rückläufig. Inzwischen kommen jährlich nur noch wenige tausend Personen als Spätaussiedler oder Familienangehörige von Spätaussiedlern nach Deutschland. Im Jahr 2012 waren es 1.820 Personen.

### **3.4.2 Nationale Entwicklungen**

#### ***Kein flüchtlingsrechtliches Abschiebungsverbot für jüdische Zuwanderer***

Das Bundesverwaltungsgericht entschied am 22. März 2012, dass jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion, die seit 1991 aufgenommen wurden – zumindest seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes am 1. Januar 2005 – rechtlich Kontingentflüchtlingen nicht gleichgestellt sind. Folglich greift das Abschiebungsverbot des Art. 33 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) bzw. dessen Umsetzung in § 60 Abs. AufenthG nicht automatisch zu ihren Gunsten (BVerwG 1 C 3.11, Urt. v. 22. März 2012).

## **3.5 Integration**

### **3.5.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext**

Integrationspolitik ist eine Querschnittsaufgabe und bildet einen politischen Schwerpunkt der Bundesregierung. Das BMI besitzt die Grundsatzzuständigkeit für gesellschaftlichen Zusammenhalt und Zuwanderung. Daneben sind auch mehrere weitere Ministerien zuständig: u. a. das BMAS, BMBF sowie das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Der Bund hat im föderalen Gefüge der Staatsausgaben in erster Linie gesetzgeberische Funktionen, führt jedoch außerdem konkrete, operative Integrationsmaßnahmen durch, z. B. durch das BAMF. Bundespolitische Schritte werden überdies durch integrationspolitische Gesamtkonzepte und Leitlinien der Länder flankiert. Auch die Kommunen treten als wichtige integrationspolitische Akteure in Erscheinung (BAMF/EMN 2012).

Zum ersten Mal wurden Integrationsangebote mit dem am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Aufenthaltsgesetz rechtlich verankert (§§ 43-45 AufenthG). Integration wird in Deutschland als Aufgabe verstanden, für die sowohl der Bund als auch die Länder

<sup>16</sup> Vgl. Beschluss des Ministerrats der DDR vom 11. Juli 1990, Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 9. Januar 1991.

<sup>17</sup> Eine Ausnahme bildet lediglich das Jahr 2006.

und Kommunen Verantwortung übernehmen. Mit dem ersten Integrationsgipfel im Jahr 2006 und dem „Nationalen Aktionsplan Integration“ (2012) wurde eine Reihe wesentlicher Handlungsfelder für die Integrationsarbeit identifiziert, darunter die Förderung der deutschen Sprache von Anfang an, die Erhöhung der Arbeitsmarktchancen, die Verwirklichung von Chancengleichheit und die Stärkung interkultureller Kompetenzen. Die an der aktuellen Bundesregierung beteiligten Parteien verfolgen in ihrer Koalitionsvereinbarung für die 17. Legislaturperiode das Ziel, die Integration von Zuwanderern im Sinne von Chancengleichheit und tatsächlicher Teilhabe in allen Bereichen zu ermöglichen – insbesondere am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben. Als Voraussetzungen dafür werden in gleicher Weise die Aufnahmebereitschaft der deutschen Gesellschaft und die Integrationsbereitschaft der Zuwanderer angesehen (CDU et al. 2009: 74). Die Integrationsmaßnahmen richten sich an Zuwanderer mit rechtmäßigem und dauerhaftem Aufenthaltsstatus.

### **Integrationskurs**

Damit die Integration der Zuwanderer gelingt, erhalten alle legalen Zuwanderer mit auf Dauer angelegtem Aufenthalt ein staatliches Grundangebot zur Integration (Integrationskurs), das ihre eigenen Eingliederungsbemühungen unterstützen soll.<sup>18</sup> Der Integrationskurs wurde im Jahr 2005 mit dem Zuwanderungsgesetz eingeführt. Aktuell gibt es bundesweit verbindliche Konzepte für die unterschiedlichen Zielgruppen der Integrationskurse, die sowohl von den Lerninhalten als auch von der Lernprogression auf die jeweilige Zielgruppe ausgerichtet sind. Der allgemeine Integrationskurs umfasst einen 600-stündigen Sprachkurs und einen 60-stündigen Orientierungskurs. Daneben gibt es Integrationskurse für Analphabeten, Frauen/Eltern und Jugendliche sowie Förderkurse mit einem 900-stündigen Sprachkurs. Intensivkurse umfassen 400 Stunden Sprachkurs und 30 Stunden Orientierungskurs. Die Integrationskurse werden bundesweit

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

von über 1.300 Trägern durchgeführt (v. a. von Volkshochschulen, Sprach- und Fachschulen, Bildungsstätten oder kirchlichen Trägern) (BAMF 2012h). Bis Ende September 2012 haben über 525.000 Personen einen Integrationskurs absolviert; im Jahr 2012 waren es allein bis dahin über 50.000 (BAMF 2013: 9). Im Januar 2012 hat das BAMF dem millionsten Interessenten eine Teilnahmebescheinigung für einen Integrationskurs ausgestellt (BAMF 2012g). 2012 betragen die Ausgaben für die Durchführung von Integrationskursen nach der Integrationskursverordnung rund 162 Mio. Euro.

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

Seit dem 1. Januar 2005 erfolgt die Beratung für erwachsene Zuwanderer durch die MBE. Sie ergänzt den Integrationskurs während und nach dem Kursbesuch. Der Anteil der Beratungsfälle, die im Zusammenhang mit der Teilnahme an einem Integrationskurs standen, lag in den Jahren 2009 und 2010 bei rund 75 % (Deutscher Bundestag 2011d). Die Beratungsstellen werden von den Wohlfahrtsverbänden nach einem vereinbarten Schlüssel besetzt. Die Schwerpunktsetzung der Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer liegt auf der Initiierung und Unterstützung des Integrationsprozesses durch eine professionelle Einzelfallberatung. Sie dient dazu, die Kompetenzen der Zuwanderer festzustellen, mit ihnen gemeinsam einen individuellen Förderplan zu erstellen und dessen Umsetzung zu begleiten. Sowohl neu eingereiste Personen, wie auch schon länger in Deutschland lebende Zuwanderer können die MBE in Anspruch nehmen. Die Durchführung der Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer obliegt dem BAMF, das hierzu ein bundesweites Netz von Beratungsstellen eingerichtet hat (BAMF 2012i). 2012 waren im Bundeshaushalt rund 25 Millionen Euro für den Bereich MBE veranschlagt.

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

Die Bundesregierung fördert Projekte zur sozialen und gesellschaftlichen Integration von Zuwanderern (BAMF/EMN 2012). Die Projekte sollen die gesetzlichen Integrationsangebote des Bundes, wie Integrationskurse und Migrationsberatung, ergänzen. Sie setzen dort an, wo alltägliche Kontaktmöglichkeiten zwischen Zugewanderten und Aufnahmegesellschaft bestehen, also im Wohnumfeld und den dazugehörigen Einrichtungen und Vereinen. Durch die Projektarbeit vor Ort sollen gezielt Begegnungsmög-

lichkeiten zwischen Zuwanderern und Einheimischen geschaffen, die gegenseitige Akzeptanz verbessert und der gesellschaftliche Zusammenhalt gestärkt werden. Weitere Ziele sind, die individuellen Kompetenzen und Fähigkeiten der Zuwanderer zu stärken und ihre gesellschaftliche Teilhabe zu unterstützen. Die nationale Projektförderung erfolgt aus Haushaltsmitteln des BMI und des BMFSFJ für altersunabhängige Projekte sowie Projekte für Jugendliche und junge Erwachsene. Durchgeführt werden die Projekte von Verbänden, Vereinen, Migrantenorganisationen, Stiftungen, Initiativen sowie Behörden auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene.

Im Haushaltsplan des Jahres 2012 waren rund 18 Millionen Euro für die Förderung von Projekten zur sozialen und gesellschaftlichen Integration von Zuwanderern vorgesehen.

Weitere wichtige Programme auf Bundesebene sind beispielsweise:

- Das aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) geförderte und vom BAMF organisierte „Programm zur berufsbezogenen Sprachförderung für Personen mit Migrationshintergrund im Bereich des Bundes (ESF-BAMF-Programm)“ (Laufzeit: 27. August 2008 bis 31. Dezember 2013).
- Das ESF-Bundesprogramm „XENOS – Integration und Vielfalt“, das Projekte gegen Ausgrenzung und Diskriminierung im Übergang von Schule zu Ausbildung und Arbeitswelt unterstützt und von BMAS und ESF gefördert wird (Laufzeit: 13. Juni 2008 bis 30. Juni 2014).<sup>19</sup> Das Programm ist Teil des Nationalen Aktionsplans Integration der Bundesregierung.

### **Deutsche Islam Konferenz (DIK)**

Die Deutsche Islam Konferenz (DIK) ist ein Forum des Bundesministeriums des Innern für die Erörterung spezifischer Fragen in Zusammenhang mit muslimischem Leben in Deutschland.<sup>20</sup> Sie ist ein langfristig angelegter, institutionalisierter und strukturierter Kommunikationsprozess, an dem Vertreter von Bund,

Ländern und Kommunen sowie Muslime (Organisationen und Einzelpersonen) in der Vielfalt muslimisch geprägten Lebens in Deutschland teilnehmen. Die DIK wurde 2006 ins Leben gerufen.

### **Nationaler Aktionsplan Integration (NAP-I)**

Mit dem Nationalen Integrationsplan (NIP) liegt seit 2007 ein integrationspolitisches Gesamtkonzept auf Bundesebene vor. An seiner Umsetzung waren Bund, Länder und Kommunen, aber auch Migrantenvertreter sowie viele nichtstaatliche Organisationen beteiligt. Mit dem Ziel einer stärkeren Überprüfbarkeit der Integrationsförderung wurde auf dem 5. Integrationsgipfel am 31. Januar 2012 der Nationale Aktionsplan Integration vorgestellt. Strategische und operative Ziele sowie konkrete Einzelmaßnahmen sind in insgesamt elf Dialogforen unter Federführung der Bundesressorts entwickelt worden. Der Nationale Aktionsplan Integration (NAP-I) enthält daneben auch Beiträge der Länder und Kommunen.

### **3.5.2 Nationale Entwicklungen**

#### **Zweiter Integrationsindikatorenbericht**

Am 12. Januar 2012 stellte die Beauftragte der Bundesregierung für Migration und Flüchtlinge den „Zweiten Integrationsindikatorenbericht“ vor. Der Bericht beleuchtet den Verlauf der Integration in Deutschland zwischen 2005 und 2010. Er geht dabei auf elf verschiedene Unterbereiche wie z. B. frühkindliche Bildung, Bildung, Ausbildung und Arbeitsmarktintegration ein (Bundesregierung 2012c). Der Bericht konstatiert positive Entwicklungen, insbesondere in Bezug auf die in Deutschland geborenen Personen mit Migrationshintergrund (zweite Generation): Bezüglich der Betreuungsquote der Kinder in Kindertageseinrichtungen und der Einmündungsquote in eine Berufsausbildung haben Personen mit Migrationshintergrund im Vergleich mit der einheimischen Bevölkerung stark aufgeholt. Beim Einstieg in eine berufliche Ausbildung von Altbewerbern sowie bei Personen in Haushalten ohne Erwerbstätige wurde sogar eine Angleichung an die Gesamtbevölkerung erreicht (Beauftragte der Bundesregierung für Migration 2012: 10). Zahlreiche Leitmedien erläuterten die Ergebnisse des Berichts, wobei die erreichten Integrationserfolge gewürdigt wurden, aber auch auf die Notwendigkeit weiterer Fortschritte hingewiesen wurde (Frankfurter Allgemeine Zeitung 2012c; Süddeutsche Zeitung 2012b).

<sup>19</sup> Vgl. [www.xenos-de.de](http://www.xenos-de.de).

<sup>20</sup> Vgl. [www.deutsche-islam-konferenz.de](http://www.deutsche-islam-konferenz.de).

### **Fünfter Integrationsgipfel und „Nationaler Aktionsplan“**

Der Fünfte Integrationsgipfel kam am 31. Januar 2012 zusammen und verabschiedete den „Nationalen Aktionsplan Integration“ (Bundesregierung 2012b). Die am Gipfel teilnehmenden Vertreter von Bund, Ländern, Kommunen, Wohlfahrtsverbänden, Wirtschaft, Gewerkschaften, Wissenschaft, Sport, Kultur, Medien, Religionsgemeinschaften und Migrantenorganisationen hatten den Aktionsplan gemeinsam erarbeitet. Die Schwerpunkte liegen auf den Themen Sprache, Bildung, Ausbildung und Arbeitsmarkt; zum ersten Mal werden auch die Bereiche Migranten im öffentlichen Dienst und Gesundheit und Pflege berücksichtigt (Bundesregierung 2012a). Der Aktionsplan hat zum Ziel, die Integrationspolitik verbindlicher zu gestalten und die erreichten Ergebnisse messbar zu machen (Bundesregierung 2012b: 10). Die Vorstellung des Aktionsplans hatte ein großes mediales Echo zur Folge. Opposition und Gewerkschaften kritisierten den Maßnahmenkatalog und forderten weitergehende Integrationsanstrengungen, beispielsweise Menschen mit Migrationshintergrund auch wahlrechtlich besser zu stellen (Netzwerk Migration in Europa 2012b: 2).

### **Integrationskurse**

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

### **ESF-BAMF-Programm**

Das ESF-BAMF-Programm bietet arbeitsbezogene Sprachkurse auf unterschiedlichen Stufen an. Es beinhaltet flexible Lösungen und individuelle Unterstützung insbesondere für qualifizierte Arbeitskräfte. 2012 wurde das Programm ergänzt und eröffnet seitdem auch Asylbewerbern und geduldeten Personen unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit zur Teilnahme. Zudem werden seit diesem Jahr auch punktuell „Vor-Integrationsmaßnahmen“ in europäischen Herkunftsländern durchgeführt.

### **Deutsche Islamkonferenz (DIK)**

Die Plenarsitzung der DIK am 19. April 2012 behandelte im Berichtsjahr das Thema „Geschlechtergerech-

tigkeit als gemeinsamen Wert leben“. Als ein Ergebnis wurde die DIK-Erklärung gegen häusliche Gewalt und Zwangsheirat abgegeben. Das Dokument betont, dass der Islam häusliche Gewalt und gegen den Willen eines Ehepartners zustande gekommenen Ehen ablehnt. Neben der Erklärung wurden noch weitere Ergebnisse bzw. Maßnahmen vorgestellt, wie beispielsweise die Ergebnisse der Projektgruppe „Bessere Integration von Musliminnen und Muslimen in den Arbeitsmarkt“, der Zwischenbericht der DIK-Arbeitsgruppe „Prävention mit Jugendlichen“, der erste Teil der Handreichung der DIK-Projektgruppe „Rollenbilder in muslimischen Milieus“ und der Jugendwettbewerb „Erfolgsgeschichten“, in dem Personen zwischen 16 und 26 Jahren aufgerufen wurden, eine erfolgreiche muslimische Person zu porträtieren (Deutsche Islam Konferenz 2013).

### **Bekennnisorientierter Islamunterricht und Hochschulzentren für Islamische Theologie**

Bemühungen, die etwa vier Millionen in Deutschland lebenden Muslime bei der Ausübung ihrer Religion zu unterstützen, schritten auch im Berichtsjahr voran: Nordrhein-Westfalen führte zum Beginn des Schuljahres 2012/2013 als erstes Bundesland bekenntnisorientierten Religionsunterricht für Schüler muslimischen Glaubens ein. Dabei machten 33 Grundschulen für etwa 2.000 Schüler den Anfang (Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2012). Hessen beschloss im Dezember 2012, mit Beginn des Schuljahres 2013/2014 mit 25 Grundschulen nachzuziehen (Hessisches Ministerium der Justiz 2012). Diese Schritte der beiden Landesregierungen wurden jeweils von reger Medienberichterstattung begleitet.

Überdies wurde im Jahr 2012 die universitäre Forschung und Lehre der islamischen Theologie ausgebaut, um den Nachwuchs an Lehrkräften für den islamischen Religionsunterricht zu sichern. So stieß die Universität Erlangen-Nürnberg im Oktober 2012 zu den drei bereits im Vorjahr eröffneten, staatlich geförderten Zentren für Islamische Theologie (Münster/Osnabrück, Tübingen und Frankfurt/Gießen) (BMBF 2012).<sup>21</sup>

21 Das BMBF unterstützt basierend auf einer Empfehlung des Wissenschaftsrates vom Januar 2010 die Einrichtung von Zentren für Islamische Theologie über den Zeitraum von fünf Jahren mit ca. 20 Millionen Euro.

### **Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen**

Das am 8. Februar 2012 vom nordrhein-westfälischen Landtag verabschiedete Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe trat am 25. Februar 2012 in Kraft (für eine inhaltliche Darstellung vgl. BAMF/EMN 2012: 41). Damit ist Nordrhein-Westfalen das erste bundesdeutsche Flächenland mit einem Integrationsgesetz.

### **Staatsverträge mit Muslimen in Hamburg und Bremen**

Hamburg hat nach einem rund fünfjährigen Verhandlungsprozess als erstes Bundesland am 14. August 2012 Verträge mit drei islamischen Verbänden sowie der Alevitischen Gemeinde in Deutschland abgeschlossen. Muslimischen Lehrern soll es dadurch ermöglicht werden, das Fach Religion zu unterrichten; zudem sollen einige muslimische Feiertage (das Opferfest, Ramadan und Aschura) in Hamburg wie kirchliche Feiertage behandelt werden. Weitere Inhalte der Verträge sind u. a. Aspekte der praktischen Religionsausübung, der Bau von Gebetsstätten und Bestattungswesen sowie Fragen der Wertgrundlagen der grundgesetzlichen Ordnung (Staatskanzlei Hamburg 2012). Die Verträge wurden am 13. November unterzeichnet. Vor Inkrafttreten muss jedoch die Bürgerschaft noch zustimmen. Die Abstimmung wird im Frühjahr 2013 erwartet (Die Welt 2013b).

Der Bremer Senat beschloss am 11. Dezember 2012 einen inhaltlich ähnlichen Vertrag mit Bremer Muslimen (Bundespresseportal 2012). Die Bremer Bürgerschaft stimmte diesem am 24. Januar 2013 zu. Damit trat in Bremen als erstem Bundesland ein Vertrag mit islamischen Verbänden in Kraft (Senat Bremen 2013).

## **3.6 Staatsangehörigkeit und Einbürgerung**

### **3.6.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext**

Am 1. Januar 2000 wurde die Regelung über den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit nach dem Abstammungsprinzip um das Geburtsortsprinzip (*ius soli*) ergänzt. Seither erwerben auch in Deutschland geborene Kinder, deren beide Elternteile Ausländer sind, bereits mit der Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn sich mindestens ein Elternteil seit acht

Jahren rechtmäßig und gewöhnlich in Deutschland aufhält und über ein unbefristetes Aufenthaltsrecht verfügt. Diese Form des Staatsangehörigkeitserwerbs ist aber mit einer Optionspflicht verknüpft: Gemäß § 29 Staatsangehörigkeitgesetz (StAG) müssen sich diese Kinder nach dem Erreichen der Volljährigkeit und einem entsprechenden Hinweis der zuständigen Behörde bis zur Vollendung ihres 23. Lebensjahres zwischen der deutschen und der im Regelfall über ihre Eltern erworbenen ausländischen Staatsangehörigkeit entscheiden. Das Gleiche gilt auch für Kinder, die gemäß einer Übergangsregelung (§ 40b StAG) auf einen im Jahr 2000 gestellten Antrag ihrer Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben.

Ausländer, die bereits seit längerer Zeit rechtmäßig in Deutschland leben, können die deutsche Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung erwerben. Eine Reihe von Bedingungen muss zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Einbürgerungsantrag erfüllt sein, damit ein Anspruch auf Einbürgerung erwächst. Dazu gehören ein unbefristetes Aufenthaltsrecht sowie acht (in Sonderfällen sechs) Jahre rechtmäßiger gewöhnlicher Aufenthalt in Deutschland, Sicherung des Lebensunterhaltes aus eigener Kraft sowie keine Verurteilungen aufgrund von Straftaten (§ 10 StAG). Die Einbürgerung von Drittstaatsangehörigen setzt grundsätzlich die Aufgabe bzw. den Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit voraus; es gibt jedoch zahlreiche gesetzliche Ausnahmetatbestände, etwa bei Personen aus Ländern, die in der Regel eine Entlassung aus ihrer Staatsangehörigkeit verweigern (BAMF 2011). EU-Bürger und Schweizer haben grundsätzlich die Möglichkeit, ihre bisherige Staatsangehörigkeit beizubehalten.

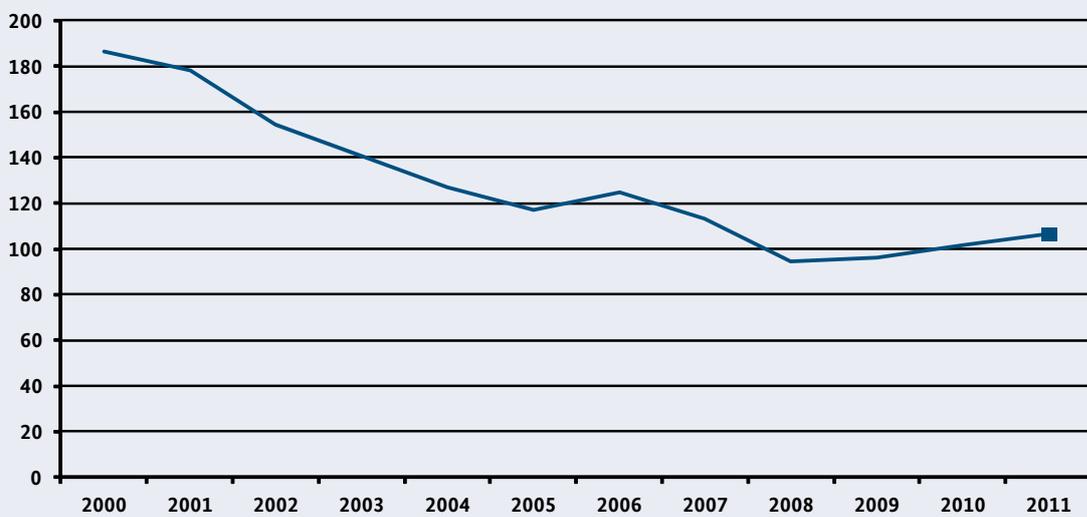
Die Einbürgerung setzt ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache voraus (Niveau B 1 GER). Seit 1. September 2008 müssen Einbürgerungswillige zudem Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland in einem bundeseinheitlichen Einbürgerungstest nachweisen. Vom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

Abbildung 1 zeigt, dass die Zahl der Einbürgerungen zwischen den Jahren 2000 und 2011 von rund 186.700 auf rund 106.900 gesunken ist. Das ist ein Rückgang um knapp 43 %. Der Tiefpunkt lag im Jahr 2008 bei rund 94.500 Einbürgerungen. Danach ist die Zahl der Einbürgerungen bis 2011 wieder leicht angestiegen

(von 2009 auf 2010 um 5,7 % und von 2010 auf 2011 um 5,2 %). Analog zu den Einbürgerungen ging auch die Einbürgerungsquote<sup>22</sup> zwischen den Jahren 2000 und 2011 von 2,6 % auf 1,4 % zurück; der Tiefpunkt von 1,3 % lag dabei ebenfalls im Jahr 2008 (siehe Abbildung 2 sowie StBA 2012b).

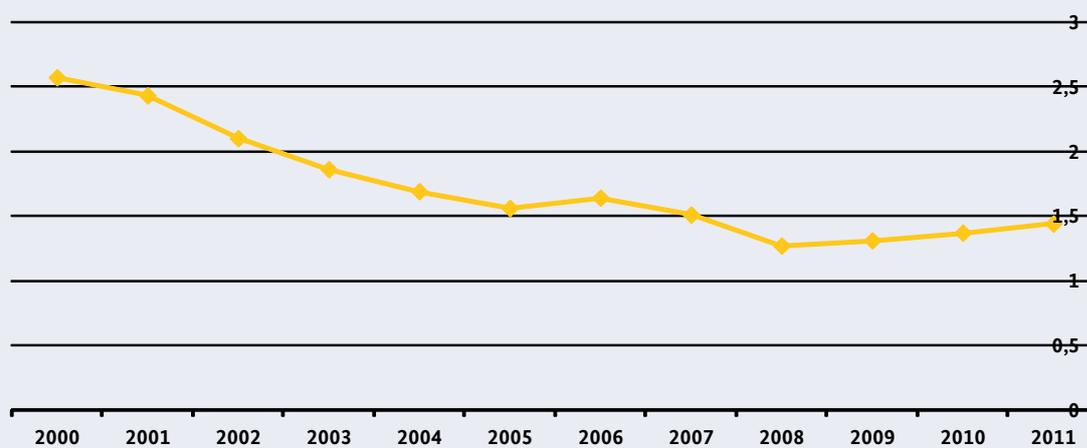
22 Die Einbürgerungsquote ist der Quotient aus der Anzahl der Einbürgerungen und der Zahl der Ausländerinnen und Ausländer im Inland.

Abbildung 1: Einbürgerungen in 1.000 Personen



Quelle: StBA (2012b)

Abbildung 2: Einbürgerungsquote in Prozent



Quelle: StBA (2012b)

### 3.6.2 Nationale Entwicklungen

#### **Informationskampagnen**

Mehrere Bundesländer warben im Jahr 2012 bei Ausländern, welche die rechtlichen Voraussetzungen für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit erfüllten, mittels gezielter Werbe- und Informationskampagnen dafür, die Einbürgerung zu beantragen. So ermittelte etwa die Hamburger Behörde für Inneres und Sport 137.000 Ausländer in ihrem Zuständigkeitsbereich, welche die aufenthaltsrechtlichen und zeitlichen Bedingungen erfüllten, und lud im Laufe des Jahres 2012 52.241 von ihnen zu einem Beratungsgespräch ein; 12.154 Personen folgten dieser Einladung bis zum Jahresende (Behörde für Inneres und Sport Hamburg 2013). Eine ähnliche Kampagne kündigte der nordrhein-westfälische Integrationsminister Guntram Schneider an (derwesten.de 2012).

#### **Erleichterung von Einbürgerungen auf Länderebene**

Baden-Württemberg hat im Jahr 2012 Einbürgerungen unter anderem dadurch erleichtert, dass bei bestimmten Herkunftsländern, u. a. Irak, auf die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit verzichtet wird; ebenso sollen bei ausländischen Wehrpflichtigen, deren Herkunftsländer die Ableistung des Wehrdienstes zur Voraussetzung für die Entlassung aus der Staatsangehörigkeit machen, Einbürgerungen ohne Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit erfolgen. Studien- und Ausbildungszeiten werden auf die für die Einbürgerung relevante Aufenthaltszeit angerechnet (Ministerium für Integration Baden-Württemberg 2012a). Darüber hinaus soll auch anerkannten Flüchtlingen und Asylberechtigten in Baden-Württemberg der Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit erleichtert werden (Ministerium für Integration Baden-Württemberg 2012c); diese Ziele wurden ebenfalls im saarländischen Koalitionsvertrag zwischen CDU und SPD vereinbart (CDU Saar et al. 2012).

#### **Rechtsprechung zur Einbürgerung**

Neben der politischen Gestaltung hat auch die Rechtsprechung Einfluss auf die Umsetzung des Staatsangehörigkeitsrechts genommen. So entschied das Oberverwaltungsgericht Lüneburg, dass die Weigerung des Staates der bisherigen Staatsangehörigkeit, jemanden aufgrund noch nicht erreichter Volljährigkeit aus der Staatsangehörigkeit zu entlassen, keinen Anspruch auf doppelte Staatsangehörigkeit begründet (OVG Lüneburg Ur. v. 8.2.2012, 13 LC 240/10; ZAR 2012, S. 125).

In einer anderen Sache entschied das OVG Lüneburg, dass kein Rechtsanspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Erfüllung der Einbürgerungsvoraussetzungen existiert (OVG Lüneburg, Beschl. v. 29.3.2012, 8 LA 25/12; ZAR 2012, S. 400).

Durch mehrere höchstrichterliche Urteile wurden darüber hinaus im Jahr 2012 die Voraussetzungen für eine Einbürgerung spezifiziert. So entschied das Bundesverwaltungsgericht, dass eine Verurteilung zu einer Strafe, welche um ein Drittel über der Unbeachtlichkeitsgrenze von 90 Tagessätzen bzw. einer Freiheitsstrafe von 3 Monaten liegt, einer Einbürgerung entgegensteht, da diese Unbeachtlichkeitsgrenze in einem nicht nur geringfügigen Maße überschritten ist (BVerwG, Ur. v. 20.03.2012, 5 C 5.11; ZAR 2012, S. 396). In einem weiteren Verfahren entschied das Gericht, dass eine vorangegangene Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Organisation (im vorliegenden Fall die Kurdische Arbeiterpartei PKK) ohne Glaubhaftmachung einer Gesinnungsänderung einer Einbürgerung entgegensteht (BVerwG, Ur. v. 20.03.2012, 5 C 1.11; ZAR 2012, S. 393). Besteht nicht nur die durch Tatsachen erhärtete Annahme verfassungsfeindlicher Aktivitäten, sondern wurde eine bereits eingebürgerte Person zu einem späteren Zeitpunkt wegen Unterstützung einer terroristischen Vereinigung verurteilt und die Tat fiel vor den Zeitpunkt der Einbürgerung, so kann diese nach einer Entscheidung des Verwaltungsgerichts Stuttgart auch nachträglich rückgängig gemacht werden (VG Stuttgart, Ur. v. 27.11.2012, 11 K 1038/12).

## 3.7 Management von Migration und Mobilität

### 3.7.1 Visumpolitik

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

Die Visumpolitik in Deutschland ist ein zentraler Mechanismus zur Steuerung der Zuwanderung bereits im Vorfeld und dient damit insbesondere der Kontrolle des Zugangs zum Staatsgebiet. Grundsätzlich zu unterscheiden ist dabei zwischen Schengenvisa zum kurzfristigen Aufenthalt von bis zu drei Monaten ohne die Ausübung einer Erwerbstätigkeit (sogenannte C-Visa) und nationalen Visa zum langfristigen Aufenthalt (sogenannte D-Visa). Letztere gestatten die Einreise und sind Voraussetzung für die anschließende Beantragung eines Aufenthaltstitels im Inland (zur Visumpolitik allgemein siehe Parusel et al. 2012). Im

Rahmen des Visumverfahrens werden zum einen die Einreisevoraussetzungen vor der Anreise an die Grenze überprüft; zum anderen erfolgt eine sicherheitsrelevante Überprüfung. Damit ist das Visumverfahren ein zentrales Instrument zur Umsetzung der Zuwanderungs- als auch der Sicherheitspolitik.

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

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

Deutschland vertritt im Rahmen von Vertretungsvereinbarungen die Schengenpartner Belgien, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Island, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Slowenien, Spanien und Ungarn in insgesamt 231 Fällen (an einigen Dienstorten werden mehrere Schengenpartner vertreten). Umgekehrt wird Deutschland an 26 Dienstorten von den Schengenpartnern Belgien, Frankreich, Italien, Niederlande, Norwegen, Portugal und Spanien vertreten. Die Vertretungsvereinbarungen sind in der Anlage 28 zum Visakodex-Handbuch einzeln aufgeführt.

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

### **Nationale Entwicklungen**

Die deutsche Botschaft in Ankara hat im Jahr 2012 mehrere Maßnahmen zur Erleichterung des Reiseverkehrs zwischen der Türkei und Deutschland getroffen. So können ab dem 3. September 2012 Visumanträge nicht mehr nur ausschließlich bei der deutschen Botschaft in Ankara eingereicht werden, sondern auch über die Annahmезentren für Visumanträge der Firma iDATA in Ankara, Istanbul, Bursa und Gaziantep. Weitere Zentren sind in Izmir und Antalya geplant (Deutsche Botschaft Ankara 2012a). Diese Maßnahme ergänzt die zum 14. Dezember 2011 in Kraft getretene Gebührenfreiheit für Schengenvisa für Kinder zwischen 6 und 12 Jahren (Deutsche Botschaft Ankara 2012b).

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

Mit Verweis auf die steigenden Asylbewerberzahlen aus den Balkanstaaten hat sich das BMI, zusammen mit Belgien, den Niederlanden, Luxemburg, Frankreich und Schweden auf der Sitzung des Rats der Justiz- und Innenminister am 25. Oktober 2012 dafür ausgesprochen, die Visumpflicht bei kurzfristigen Aufenthalten für Staatsangehörige Serbiens, Mazedoniens und Montenegros wieder einzuführen (Migration Policy Group 2012b). Hinsichtlich der osteuropäischen Nachbarstaaten der EU sowie der Türkei setzte sich das Auswärtige Amt für eine Fortführung des Visa-Dialoges mit der Perspektive einer Visumliberalisierung für kurzfristige Aufenthalte ein (AA 2012).

### 3.7.2 Steuerung des Schengensystems

#### Hintergrund und allgemeiner Kontext

Mit dem Schengener Abkommen und dem Schengener Durchführungsabkommen vereinbarten die Benelux-Staaten, Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland die Abschaffung der Grenzkontrollen an den gemeinsamen Binnengrenzen. Im Jahr 1999 wurden die Bestimmungen beider Abkommen mit dem Vertrag von Amsterdam in den Besitzstand der EU übernommen. Mit dem Vertrag von Amsterdam wurden die Regelungen beider Abkommen in den Besitzstand der EU überführt und mit dem Schengener Grenzkodex (Verordnung (EG) Nr. 562/2006) in das Gemeinschaftsrecht der EU aufgenommen. Damit sind sowohl die Bestimmungen über die Abschaffung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen als auch die Regelungen zum Überschreiten der EU-Außengrenze unmittelbar bindendes Recht. Die Wiederaufnahme von Kontrollen an den Binnengrenzen ist nach den Regelungen des Schengener Grenzkodex nur in Ausnahmefällen und lediglich für einen begrenzten Zeitraum zulässig.

#### Entwicklungen mit Bezug zur EU

##### **Befristete Wiedereinführung von Grenzkontrollen**

Die auf dem Gipfeltreffen des Europäischen Rats im Juni 2011 angestoßene Diskussion über die Reform des Schengensystems und die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, Grenzkontrollen wieder einzuführen, sollte ein anderer Mitgliedstaat nicht in der Lage sein, das vereinbarte Schutzniveau an der Außengrenze zu gewährleisten, fand im Jahr 2012 ihren Abschluss mit einem Beschluss des Rats der Justiz- und Innenminister (vgl. BAMF/EMN 2012: 57). Dem Beschluss war eine Initiative des deutschen und des französischen Innenministers vorausgegangen, es den Mitgliedstaaten selbst anheim zu stellen, wann sie die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen als angezeigt betrachten. Mit dieser Position konnten sich Deutschland und Frankreich gegenüber der Europäischen Kommission durchsetzen, die ein Mitspracherecht bei der Wiedereinführung von Grenzkontrollen eingefordert hatte. Der verabschiedete Kompromiss sieht nun lediglich vor, dass die Europäische Kommission und der Europäische Rat sich zu dem Vorhaben äußern können, die Entscheidung über die Wiedereinführung von Grenzkontrollen jedoch bei dem entsprechenden Mitgliedstaat liegt (Financial Times Deutschland 2012a).

Neben der Reform des Schengensystems reagierte Deutschland im Jahr 2012 mit verstärkten Stichprobenkontrollen der Bundespolizei bei Reisenden aus Griechenland auf die Zunahme der illegalen Migration auf dieser Route, was vor allem auf die unzureichend gesicherte griechische EU-Außengrenze zurückzuführen war. So wurden alleine von Januar bis August 2012 1.319 unerlaubt über Griechenland eingereiste Personen durch die Bundespolizei festgestellt; im Jahr 2011 waren es 1.814 illegal über Flüge aus Griechenland eingereiste Personen (Deutscher Bundestag 2012j: 5). Vor diesem Hintergrund bekräftigte Bundesinnenminister Friedrich seine Forderung gegenüber Griechenland, die EU-Außengrenze mit der Türkei effektiv zu sichern (Migration Policy Group 2012a).

#### **Einführung des SIS II**

Eine zentrale technische Voraussetzung für das Schengensystem stellt das Schengen Informationssystem SIS dar, das der automatisierten Fahndung innerhalb der EU dient. In den Datenbanken des SIS, auf welche die Sicherheitsbehörden der EU Mitgliedstaaten Zugriff haben, sind Angaben über unerwünschte, vermisste und zur Fahndung ausgeschriebene Personen sowie über zu überwachende Fahrzeuge, Banknoten, Waffen und gestohlene Ausweisdokumente gespeichert. Gemäß den Bestimmungen des Schengener Grenzkodex muss bei jedem Grenzübertritt eine Abfrage des SIS erfolgen. Das weiterentwickelte SIS II hätte ursprünglich bereits 2007 in Betrieb gehen sollen; der Start wurde jedoch aufgrund technischer Umsetzungsschwierigkeiten mehrmals verschoben. In Deutschland wurde die Migration der Daten vom SIS ins SIS II im Jahr 2012 weitestgehend abgeschlossen.

### 3.7.3 Kontrolle der Grenzen

#### Hintergrund und allgemeiner Kontext

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

An den Landgrenzen wird der Wegfall der stationären Grenzkontrollen seitens der Bundespolizei durch lageabhängige, d. h. nicht-systematische Stichprobenkontrollen im grenznahen Gebiet, kompensiert.

Aufenthaltsrechtliche Kontrollen werden durch die Bundespolizei darüber hinaus auch auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes, in Zügen sowie an Seehäfen wahrgenommen. Der Grenzschutz beinhaltet die Verhinderung unerlaubter Einreisen von Ausländern, die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Schleusungskriminalität und weiterer im Zusammenhang mit grenzüberschreitender Kriminalität stehender Deliktfelder. Der Paragraph 22 Abs. 1 a des Bundespolizeigesetzes (BPolG) regelt dabei, dass für Lagerkenntnisse oder grenzpolizeiliche Erfahrung Personen kurzfristig angehalten und befragt sowie Ausweispapiere überprüft werden dürfen. Durch derartige Kontrollen wurden 2011 insgesamt über 16.000 Personen festgestellt, die entweder unerlaubt nach Deutschland eingereist waren oder sich illegal in Deutschland aufhielten. Dieser hohe Wert setzte sich 2012 fort: Die Zahlen des dritten Quartals 2012 überstiegen die Werte des Vorjahrs bereits um 26,4 % (Deutscher Bundestag 2012h: 1, 6, 8).

Die Kontrolle der Außengrenzen wird entsprechend dem Schengener Grenzkodex und der von den Schengen-Staaten erarbeiteten „Besten Praktiken“ gewährleistet. In Deutschland sind moderne Dokumentenlese- und Dokumentenprüfgeräte im Einsatz, die eine effiziente Überprüfung der Dokumentenechtheit auf Basis optischer und digitaler Merkmale ermöglichen. Ferner werden in Deutschland ein Registrierte-Reisende-Programm (ABG – Automatisierte und Biometriegestützte Grenzkontrolle) sowie eine automatisierte Grenzkontrolle (EasyPASS) auf der Grundlage des ePasses erprobt und betrieben. Biometrisches Merkmal bei ABG ist das Bild der Augeniris und bei EasyPASS das im elektronischen Reisepass (ePass) und auch im neuen Personalausweis gespeicherte Gesichtsbild. Eine vorherige Registrierung entfällt daher bei EasyPASS. Ab 2014 soll das auf EasyPASS basierende System automatisierter Grenzkontrollen an fünf großen, deutschen Flughäfen in größerem Maßstab ausgerollt werden. Insgesamt 90 bis 100 Kontrollspuren sind für dieses Verfahren vorgesehen. In Zukunft wird der Einsatz biometrischer Verfahren bei der Grenzkontrolle, insbesondere bei der Überprüfung der Identität von Dokumenteninhabern, eine immer wichtigere Rolle spielen (Visumkontrolle, Kontrolle von ePässen). Vor allem die Auslandsvertretungen und die Bundespolizei sind an der nationalen Umsetzung des europäischen Visa-Informationssystems (VIS) beteiligt (Parusel et al. 2012).

## **Nationale Entwicklungen**

### ***Verdachtsunabhängige Personenkontrollen/Polizeiliche Ausgleichsmaßnahmen***

Im Oktober 2012 erfolgte eine gerichtliche Klarstellung über die Handhabung verdachtsunabhängiger Personenkontrollen, die als Ausgleichsmaßnahme für den Wegfall der Grenzkontrolle durchgeführt werden (vgl. Kapitel 2.2). Anlass war die Kontrolle eines deutschen Staatsbürgers mit dunkler Hautfarbe durch Beamte der Bundespolizei auf der Zugstrecke zwischen Kassel und Frankfurt am Main im Dezember 2010. Die Beamten begründeten die Kontrolle damit, dass die Zugverbindung häufig zur unerlaubten Einreise genutzt werde. Aufgrund der gesetzlichen Regelungen werde nur stichprobenhaft kontrolliert und es würden auch Personen mit ausländischem Aussehen angesprochen. In der ersten Instanz hatte das Verwaltungsgericht Koblenz die Klage des Betroffenen gegen die Kontrolle abgewiesen (VG Koblenz 5 K 1026/11. KO, Urt. v. 28. Februar 2012). Im Berufungsverfahren beurteilte hingegen das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz die Kontrolle als rechtswidrig mit der Begründung, dass eine Personenkontrolle alleine aufgrund der Hautfarbe nicht mit dem grundgesetzlichen Diskriminierungsverbot in Einklang stehe (OVG Koblenz 10532/12.OVG, Urt. v. 29. Oktober 2012). Der Vertreter der Bundespolizei entschuldigte sich bei dem Kläger, worauf das Verfahren übereinstimmend für erledigt erklärt worden ist. Begrüßt wurde das Urteil von der Leiterin der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Kritik kam dagegen von der Deutschen Polizeigewerkschaft (DPoG), die bemängelte, dass eine solche Rechtsprechung der polizeilichen Realität nicht gerecht werde (Netzwerk Migration in Europa 2012a).

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

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

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

Im Rahmen der Ausbildungs- und Ausstattungshilfe (AAH) und des Stabilitätspaktes Südosteuropa (SOE) wurden im Jahr 2012 insgesamt 89 Maßnahmen schwerpunktmäßig mit den Süd-/Osteuropäischen Staaten, den Staaten der Arabischen Halbinsel, dem Nahen/Mittleren Osten sowie Tunesien, Russland, China und Afghanistan mit einem Gesamtvolumen von ca. 476.000 € umgesetzt. Ausstattungshilfe wird lediglich ausbildungsbegleitend und nur mit Beratungshilfe geleistet. Für 2013 ist die Fortführung der Ausbildungs- und Ausstattungshilfe vorgesehen.

### 3.7.4 Frontex

#### Hintergrund und allgemeiner Kontext

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

Langfristig soll FRONTEX unter Wahrung der nationalen Zuständigkeiten auf europäischer Ebene zu einem Hauptakteur für die Koordination und das Management der EU-Außengrenzen ausgebaut werden. Dies soll unter anderem durch die 2011 erfolgten Änderungen der FRONTEX-Verordnung (VO 1168/2011/EU) erreicht werden. Dabei kommt der strikten Beachtung der Grund- und Menschenrechte, insbesondere der flüchtlingsrechtlichen Vorgaben, hohe Bedeutung zu.

#### **Wesentliche Neuerungen seit Änderung der Verordnung (EG) 2007/2004 (FRONTEX Verordnung)**

Vor dem Hintergrund durchgeführter Evaluationen und praktischer Erfahrungen wurde die FRONTEX-Verordnung durch die „Verordnung (EU) Nr. 1168/2011 des Europäischen Parlament vom 25. Oktober 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der

Mitgliedstaaten der Europäischen Union“ angepasst und erweitert. Die Änderungen sind am 12. Dezember 2012 in Kraft getreten.

Ziel der Neuregelungen ist ein klar definiertes und ordnungsgemäßes Funktionieren der Agentur in den nächsten Jahren durch die Präzisierung ihres Mandats und die Behebung festgestellter Schwachpunkte. Neben geringfügigen Änderungen verwaltungstechnischer Art modifiziert die aktuelle Regelung auch Kernbereiche der Aufgaben der Agentur mit teilweise signifikanten Auswirkungen auf die zukünftige Zusammenarbeit der Bundespolizei mit FRONTEX. Für die Zusammenarbeit wesentliche Änderungen betreffen insbesondere:

- Entsendung von FRONTEX-eigenen Verbindungsbeamten in Drittstaaten.<sup>23</sup>
- Modifikationen der Mechanismen zur Entsendung von Einsatzpersonal.
- Leasing und Beschaffung FRONTEX-eigener Führungs- und Einsatzmittel, Verbesserung der Verfügbarkeit von Einsatzmitteln.
- Risikoanalysen zur Bewertung der Kapazitäten, die den Mitgliedstaaten zur Bewältigung von Gefahren und Belastungen zur Verfügung stehen.
- Zweckgebundene Verarbeitung personenbezogener Daten für die Erstellung von Risikoanalysen bzw. zur Weiterleitung an Europol und sonstige Strafverfolgungsbehörden der Union sowie für gemeinsame Rückführungsaktionen.
- Benennung einer Grundrechtsbeauftragten und Einsetzung eines Konsultativforums, welches den Exekutivdirektor und den Verwaltungsrat in Grundrechtsfragen unterstützt.

<sup>23</sup> Im Rahmen der Kooperation mit Drittstaaten wird Frontex nun auch eigene Verbindungsbeamte in Drittstaaten entsenden können. Die Entsendung bewegt sich dabei im außenpolitischen Rahmen der EU Nachbarschaftspolitik und ist auf Staaten beschränkt, in denen die grenzpolizeiliche Aufgabenwahrnehmung Mindestmenschrechtsstandards erfüllt.

### Entwicklungen mit Bezug zur EU

In den ersten drei Quartalen des Jahres 2012 war Deutschland mit Beamten der Bundespolizei an sieben von FRONTEX koordinierten Missionen beteiligt (Deutscher Bundestag 2012e, Deutscher Bundestag 2012d, Deutscher Bundestag 2012f, Deutscher Bundestag 2013). Zwei dieser Missionen – Poseidon Land und Poseidon Sea – dienten der Durchführung grenzpolizeilicher Maßnahmen zur Sicherung der EU-Außengrenze zwischen Griechenland und Türkei. Während sich Poseidon Sea, an der im Jahresverlauf vier Beamte der Bundespolizei teilnahmen, auf die grenzpolizeiliche Absicherung des östlichen Mittelmeers konzentrierte, beteiligten sich 97 (gesamt 2012: 113) Bundespolizisten an der Absicherung der türkisch-griechischen Landgrenze im Rahmen der Operation Poseidon Land. Mit diesem Einsatz wird die erstmalige Entsendung der Schnelleingreiftruppe RABIT, mit der die EU-Mitgliedstaaten zum Jahreswechsel 2010/11 die griechischen Grenzsicherungsmaßnahmen am Evros unterstützt hatten, auf ein langfristiges Fundament gestellt (FRONTEX 2012b). Neben dem Schwerpunktbereich Griechenland beteiligte sich Deutschland im Jahr 2012 mit 27 (gesamt 2012: 49) Beamten der Bundespolizei an der Joint Operation Focal Points 2012 an Land-, Luft- und See-grenzen. Ebenso beteiligte sich die Bundespolizei mit neun Beamten an der Operation Eurocup 2012, mit der dem erhöhten Reiseaufkommen zwischen Polen und Ukraine anlässlich der 2012 in beiden Ländern ausgetragenen Fußball-Europameisterschaft Rechnung getragen wurde (Deutscher Bundestag 2012d). Dabei waren über 100 Beamte aus 23 EU-Mitgliedstaaten im Einsatz. Während die in Polen eingesetzten Beamten mit den gleichen Exekutivbefugnissen wie polnische Grenzschutzbeamte ausgestattet waren, hatten die in der Ukraine eingesetzten Grenzschrützer (keine Beteiligung der Bundespolizei) lediglich beratende Funktion (FRONTEX 2012a). Weiterhin erfolgte die Entsendung jeweils eines Beamten der Bundespolizei im Rahmen der Joint Operation Jupiter zur Unterstützung des polnischen Grenzschutzes und im Rahmen der Joint Operation AENEAS zur Unterstützung der italienischen Grenzbehörden. Neben der Teilnahme an gemeinsamen FRONTEX Operationen beteiligte sich Deutschland mit acht Beamten der Bundespolizei am Pilotprojekt Flexiforce (Deutscher Bundestag 2012f).

Außerhalb der FRONTEX-Operationen leistete Deutschland 2012 bilaterale Unterstützung für Griechenland durch Beamte der Bundespolizei an den Flughäfen Thessaloniki und Athen sowie den Seehäfen Igoumenitsa und Patras sowie für Italien am Seehafen Ancona (Deutscher Bundestag 2012e, Deutscher Bundestag 2012d, Deutscher Bundestag 2012f, Deutscher Bundestag 2013).

# 4 Irreguläre Migration und Rückkehr

## 4.1 Irreguläre Einwanderung

### 4.1.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext<sup>24</sup>

Der Umgang mit illegalen Wanderungsbewegungen in Deutschland umfasst vorbeugende Maßnahmen und Maßnahmen der Migrationskontrolle, etwa im Visumverfahren und bei der Sicherung der Außengrenzen, Maßnahmen der Rückkehrförderung bzw. der zwangsweisen Durchsetzung der Ausreisepflicht durch Abschiebungen und Zurückschiebungen, aber auch pragmatische Antworten auf die Situation unerlaubt aufhältiger Personen, deren Ausreisepflicht nicht durchgesetzt werden kann (Schneider 2012b).

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

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

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

Der illegalen Einwanderung wird nicht nur reaktiv begegnet, sondern auch vorbeugend, beispielsweise im Rahmen des Visumverfahrens. Dieses dient u. a. dazu, illegale Einwanderung zu verhindern (Deutscher Bundestag 2010; Parusel et al. 2012). Eine der wesentlichen Voraussetzungen für die Visumerteilung, die eine Auslandsvertretung im Rahmen des Visumverfahrens überprüfen muss, ist die Bereitschaft des Visumantragstellers, vor Gültigkeitsablauf des Visums wieder in sein Heimatland zurückzukehren.

Besondere Bedeutung kommt auf nationaler Ebene dem Analyse- und Bewertungszentrum GASiM (Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration) zu, das unter Berücksichtigung delikts- und behördenübergreifender Aspekte den Ausbau eines ganzheitlichen Bekämpfungsansatzes ermöglicht. Voraussetzung zur Gewährleistung eines intensiven Informationsaustausches aller beteiligten Behörden (u.a. BPOL, BAMF, Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) der Bundeszollverwaltung, BKA) ist dabei die konsequente und verzahnte Nutzung aller rechtsstaatlichen Möglichkeiten (Deutscher Bundestag 2011c). Informationsgewinnung im Ausland betreibt die Bundespolizei durch den Einsatz von Grenzpolizei-

<sup>24</sup> Eine detaillierte Darstellung der deutschen Maßnahmen zur Verhinderung irregulärer Migration findet sich bei Schneider (2012b) sowie EMN/BAMF 2012: 45ff).

lichen Verbindungsbeamten sowie den Einsatz von Dokumenten- und Visumberatern in wesentlichen Herkunfts- bzw. Transitländern. Weiterer Bestandteil der Erkenntnisgewinnung ist die Zusammenarbeit mit FRONTEX und dem Europäischen Polizeiamt (Europol) durch Erarbeitung oder Übermittlung periodischer und/oder themenbezogener gemeinsamer Auswertungsprodukte.

#### 4.1.2 Nationale Entwicklungen

##### **Unerlaubte Einreise und unerlaubter Aufenthalt**

Beim Hellfeld irregulärer Migration können seit 2011 kontinuierliche Zuwächse verzeichnet werden. So stieg die Zahl der nicht-deutschen Tatverdächtigen bei dem Deliktfeld der unerlaubten Einreise von 22.075 Personen im Jahr 2010 auf 24.181 Personen im Jahr 2011; dies entspricht einem Anstieg um 9,5 % gegenüber dem Vorjahr.<sup>25</sup> Auch im Jahr 2012 ist hier ein weiterer, leichter Anstieg um 8,9 % auf 26.332 Personen zu verzeichnen. Die wichtigsten Herkunftsländer der Tatverdächtigen waren 2012 Afghanistan mit 2.897 Personen (2011: 3.037, -4,6 %), Türkei mit 1.649 Tatverdächtigen (im Vorjahr: 1.607, +2,6 %), Serbien mit 1.446 Personen (2011: 1.168, +23,8 %), Russland mit 1.340 Personen (2011: 1.109, +20,8 %) sowie Irak mit 1.183 Tatverdächtigen (2011: 1.761, -32,8 %). Ein größeres Hellfeld ergibt sich beim Tatbestand des unerlaubten Aufenthalts; hier wurden 2012 42.253 nicht-deutsche Tatverdächtige registriert, was einem Zuwachs von 18,2 % gegenüber 2011 darstellt (35.725 nicht-deutsche Tatverdächtige). Die höheren Zahlen beim unerlaubten Aufenthalt dürften sich wahrscheinlich auf den Wegfall der Grenzkontrollen an den EU-Binnengrenzen zurückführen lassen. 2012 waren die wichtigsten Herkunftsländer die Türkei mit 4.000 Tatverdächtigen (2011: 4.566, -12,4 %), Afghanistan mit 3.238 Tatverdächtigen (2011: 2.935, +10,3 %), Serbien mit 3.001 Tatverdächtigen (2011: 2.090, +43,6 %), Koso-

vo mit 1.987 Tatverdächtigen (2011: 1.042, 90,7 %) sowie Iran mit 1.832 Tatverdächtigen (2011: 1.297, +41,3 %).

##### **Untergetauchte Asylbewerber**

Von den 47.297 Verteilungsentscheidungen über die zuständigen Erstaufnahmeeinrichtungen kamen 2.689 Personen der Entscheidung nicht nach und tauchten nach der Stellung des Asylantrags unter (Lautscham 2012).

#### 4.1.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU

Das Visa-Informationssystem VIS wurde auf Grundlage der Entscheidung des Rates vom 8. Juni 2004 zur Einrichtung des Visa-Informationssystems (2004/512/EG) und der 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) errichtet (ausführlich zum VIS BAMF/EMN 2012: 49; Parusel et al. 2012: 78f.).

Das VIS hat am 11. Oktober 2011 in der ersten Anwen- derregion „Nordafrika“ seinen Betrieb aufgenommen. Am 10. Mai 2012 erfolgte die Umsetzung in der zweiten Region „Naher Osten“ und am 2. Oktober 2012 in der dritten Region „Golfregion“.

Das VIS dient der Verbesserung der Durchführung der gemeinsamen Visumpolitik, der konsularischen Zusammenarbeit und der Konsultation zwischen den zentralen Visumbehörden. Es erleichtert den Datenaustausch zwischen den Schengenstaaten über Visumanträge und die damit verbundenen Entscheidungen. Im Visa-Informationssystem wird das Visumverfahren recherchierbar für alle Schengenstaaten dokumentiert, um u. a. „Visum-Shopping“ zu verhindern. Weiterhin trägt es auch zur Verhütung von Gefahren für die Innere Sicherheit der Mitgliedstaaten bei. Im VIS werden neben Angaben zum Antragsteller, zur beabsichtigten Reise auch biometrische Daten (Fingerabdrücke und Gesichtsbild) der Antragsteller erfasst. Diese Daten werden grundsätzlich bei jeder Beantragung eines Visums für den kurzfristigen Aufenthalt, unabhängig vom Ergebnis des Visumverfahrens, erhoben und verarbeitet.

<sup>25</sup> Die Angaben entstammen der durch das BKA erstellten Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS). Die PKS unterscheidet zwischen Tatverdächtigen, die illegal aufhältig sind aber unter anderem Delikt erfasst werden, und Tatverdächtigen, die unter dem Deliktfeld „unerlaubter Aufenthalt“ bzw. „unerlaubte Einreise“ erfasst sind. Im vorliegenden Bericht werden lediglich die Tatverdächtigen unter den Deliktfeldern „unerlaubter Aufenthalt“ bzw. „unerlaubte Einreise“ wiedergegeben. Dadurch unterscheiden sich die Zahlen von den Angaben im Migrationsbericht der Bundesregierung, der die Gesamtzahl der Tatverdächtigen mit unerlaubtem Aufenthalt wiedergibt (BMI/BAMF 2013).

Im Rahmen der Grenzübertrittskontrolle zur Einreise werden diese Daten zur Verifizierung der Identität der Visuminhaber und der Echtheit der Visa abgefragt.

## 4.2 Rückkehrmigration

### 4.2.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Rückkehrpolitik ist ein wirksames und bewährtes Steuerungsinstrument der Migrationspolitik. Zur Rückkehrpolitik gehören die Grundsatzfragen der freiwilligen Rückkehr, der Rückkehrförderung, der Reintegration, der Rückführung und der Rückübernahme ausreisepflichtiger Personen durch ihre Herkunftsstaaten.

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

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

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

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

Daneben schließt auch die EU verstärkt Rückübernahmeabkommen für ihre Mitgliedstaaten mit Herkunftsstaaten ab.<sup>26</sup>

### 4.2.2 Nationale Entwicklungen

#### **Identitätsfeststellung bei Abschiebungen**

Wie das Verwaltungsgericht Sigmaringen festgestellt hat, stellt die Intransparenz der Identitätsfeststellungen mittels Vorführungen vor Vertretern des mutmaßlichen Herkunftsstaats keine Grundrechtsverletzung dar. Macht der Betroffene jedoch berechtigte Zweifel am Verfahren oder am Ergebnis einer derartigen Identitätsfeststellung geltend, muss sich die verantwortliche Behörde die durch die Vertreter des mutmaßlichen Herkunftsstaates angewandten Methoden der Identitätsfeststellung darlegen lassen (VG Sigmaringen, Beschl. v. 6.6.2012, 6 K 625/12, ZAR 2012, S. 348; zur Identitätsfeststellung bei Abschiebungen siehe BAMF 2012f).

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

Bereits 2011 haben die Bundesländer aufgrund der humanitären Lage Abschiebungen nach Syrien nach einer Empfehlung des Bundesinnenministeriums ausgesetzt. Im Mai 2012 wurde diese Maßnahme durch die IMK bis 31. März 2013 verlängert (Entscheiderbrief 2012b).

#### **Befristung von Ausweisungen**

Nach zwei Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (Urt. v. 14. Februar 2012, BVerwG 1 C 7.11 sowie Urt. v. 10. Juli 2012, BVerwG 1 C 19.11) ergibt sich aus der Rückführungsrichtlinie (RL 2005/118/EG), dass Ausweisungen lediglich zeitlich befristet erfolgen dürfen. Hat die zuständige Ausländerbehörde bereits eine

<sup>26</sup> Eine Auflistung sämtlicher Rückübernahmeabkommen ist auf der Internetseite des Bundesministeriums des Innern veröffentlicht: [http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Auslaenderrecht/Rueckkehr/rueckkehr\\_node.html](http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Auslaenderrecht/Rueckkehr/rueckkehr_node.html)

zeitlich unbefristete Ausweisung erlassen, so ist diese nachträglich zu befristen (Bell/Weimar 2012).

### **Rückkehrförderung REAG / GARP**

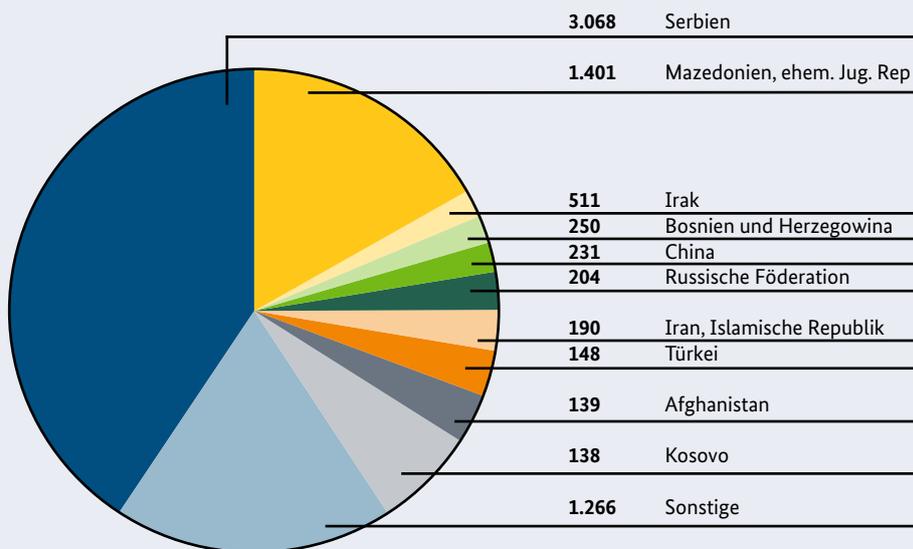
Im Jahr 2012 wurden insgesamt 7.546 Förderungsbewilligungen<sup>27</sup> zur freiwilligen Ausreise über das Programm REAG/GARP erteilt; 5.506 für abgelehnte Asylbewerber. Dies bedeutet im Vergleich zum Vorjahr eine Zunahme um über 18 % (2010: 6.417 Förderungsbewilligungen).

Abbildung 3 zeigt, dass das Gros der Bewilligungen auf Staatsangehörige Serbiens entfiel (absolut: 3.068, d. h. 40,7 % aller Bewilligungen) und auf die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien (1.401, 18,6 %).<sup>28</sup> Weitere wichtige Gruppen unter den Rückkehrern waren Staatsangehörige Iraks (511; 6,8 %), Bosnien-Herzegowinas (250; 3,3 %), Chinas (231; 3,1 %) und der Russischen Föderation (204; 2,7 %).

<sup>27</sup> Es handelt sich hierbei um die konsolidierte Zahl der Förderungsbewilligungen abzüglich der Anzahl nicht ausgereister Personen.

<sup>28</sup> Staatsangehörige dieser Länder, die nach dem 19.12.2009 in die Bundesrepublik eingereist waren, konnten jedoch nur die Beförderungskosten oder die Benzinkosten i. H. v. bis zu 205 Euro erhalten.

**Abbildung 3: Förderungsbewilligungen 2012 für das Programm REAG/GARP**



Quelle: BAMF

### 4.2.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU

Im Rahmen der Zusammenarbeit mit anderen EU-Staaten beteiligt sich Deutschland regelmäßig an gemeinsamen Rückführungsflügen. Zum einen werden Flüge, die von anderen Staaten organisiert werden, zur Abschiebung von vollziehbar Ausreisepflichtigen genutzt. Zum anderen bietet Deutschland den anderen Mitgliedstaaten im Rahmen verfügbarer Kapazitäten die Teilnahme an Flügen unter deutscher Federführung an. Die Organisation und Durchführung gemeinsamer Rückführungsaktionen obliegt jeweils nationalen Stellen. FRONTEX hat dabei den Auftrag zu überprüfen, dass die Bedingungen für koordinierte Rückführungsanstrengungen der Mitgliedstaaten eingehalten werden und übernimmt die Finanzierung der gemeinsamen Flüge. Im Jahr 2012 hat Deutschland mehrere gemeinsame Rückführungsflüge organisiert und sich an Flügen beteiligt, die u. a. von Österreich, Italien und Spanien federführend organisiert worden waren (Quelle: GASiM/BPOL).

# 5 Internationaler Schutz und Asyl

## 5.1 Nationales Asylsystem

### 5.1.1. Hintergrund und allgemeiner Kontext

Der Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen zählt zu den quantitativ bedeutendsten Aufenthaltszwecken in Deutschland. Die Voraussetzungen für die Aufnahme politisch Verfolgter sowie anderer Schutzsuchender sind in Art. 16a Grundgesetz, in den §§ 22-25 und 60 des Aufenthaltsgesetzes sowie im Asylverfahrensgesetz geregelt. Das BAMF entscheidet über die Asylanträge. Für die Dauer des Asylverfahrens wird dem Asylbewerber eine Aufenthaltsgestattung erteilt, mit der er ein vorläufiges Bleiberecht zur Durchführung des Verfahrens erhält (Schneider 2012a). Solange der Asylbewerber in der Aufnahmeeinrichtung zu wohnen verpflichtet ist, ist das Bundesamt für die Ausstellung der Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung zuständig (§ 63 Abs. 3 AsylVfG). Anschließend ist die Ausländerbehörde des Bezirks, in dem der Asylbewerber zu wohnen verpflichtet ist, für die Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung zuständig (§ 63 Abs. 3 AsylVfG).

Seit 2005 ist die Aufnahme von Asylbewerbern und Schutzsuchenden in Deutschland stark von EU-Verordnungen sowie der Umsetzung von EU-Richtlinien in deutsches Recht geprägt. Nach dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes zum 1. Januar 2005, das mit der Berücksichtigung nichtstaatlicher Verfolgungsakteure bei der Prüfung der Flüchtlingsanerkennung bereits markante Änderungen einführte, wurden mit Umsetzung der Aufnahmerichtlinie (2003/9/EG), der Qualifikationsrichtlinie (2004/83/EG) und der Verfahrensrichtlinie (2005/85/EG) der EU in nationales Recht die Grundsteine für die Errichtung eines gemeinsamen Europäischen Asylsystems gelegt.

Trotz der EU-weiten Harmonisierung im Asylbereich besteht in der Bundesrepublik eine Reihe von Formen der Schutzgewährung fort (humanitäre Aufnahmeaktionen, vorübergehende Aussetzungen von Abschiebungen für vollziehbar ausreisepflichtige Personen (Duldung), vorübergehender Aufenthalt), die allein auf nationaler Rechtsgrundlage erteilt werden. Sie stehen nicht in Konkurrenz zum europarechtlichen Schutzsystem, sondern ergänzen dieses (Parusel 2012).

Seit 1953 haben mehr als 3,4 Millionen Menschen in Deutschland einen Asylantrag gestellt, davon mehr als 2,3 Millionen seit 1990. Die meisten Anträge wurden im Jahr 1992 registriert (438.191). Seitdem war die Zahl der Asylanträge stark rückläufig. Nach einem Tiefstand von 19.164 Erstantragstellern im Jahr 2007 zeigt sich seither wieder ein Anstieg der Antragszahlen. Im Jahr 2012 wurden 64.539 Erstanträge erfasst. Im Vergleich zum Vorjahr (45.741) bedeutete dies einen Zuwachs um 41,1 % (BAMF 2012b: 2.11).

## 5.1.2 Nationale Entwicklungen

### Entwicklung der Asylantragszahlen

Tabelle 1: Asylerstanträge in den Jahren 2011 und 2012, Hauptherkunftsländer, gerundete Zahlen

	2012	2011	Veränderung in %	Veränderung absolut
<b>Insgesamt</b>	64.540	45.740	41,1%	18.800
<b>Serbien</b>	8.475	4.580	85,0%	3.895
<b>Afghanistan</b>	7.500	7.765	-3,4%	-265
<b>Syrien</b>	6.200	2.635	135,3%	3.565
<b>Irak</b>	5.350	5.830	-8,2%	-480
<b>Mazedonien</b>	4.545	1.130	302,2%	3.415
<b>Iran</b>	4.350	3.350	29,9%	1.000
<b>Pakistan</b>	3.410	2.540	34,3%	870
<b>Russland</b>	3.200	1.690	89,3%	1.510
<b>Bosnien und Herzegowina</b>	2.025	305	563,9%	1.720
<b>Kosovo</b>	1.905	1.395	36,6%	510

\*Die Reihenfolge richtet sich nach den im Jahr 2012 zehn quantitativ bedeutsamsten Herkunftsländern. Quelle: Eurostat\*

Im Jahr 2012 wurden beim BAMF 64.540 Asylerstanträge gestellt, 18.800 mehr als im Jahr 2011 (+41,1 %). Die Asylbewerberzahlen stiegen dabei bereits das fünfte Jahr in Folge an. Wie Tabelle 1 zeigt, entfällt der Anstieg vor allem auf die Hauptherkunftsländer Serbien (Zuwachs von 85,0 % zum Vorjahr), Mazedonien (+302,2 %), Syrien (+135,5 %) und Russland (+89,3 %). Besonders stark fiel der Anstieg bei bosnischen Asylbewerbern mit 563,9 % aus. Weitestgehend unverändert waren Asylanträge von afghanischen (-3,4 %) und irakischen Staatsangehörigen (-8,2 %).

Die Hauptherkunftsländer der Asylantragsteller des Jahres 2011 waren Serbien (8.475), Afghanistan (7.500), Syrien (6.200), Irak (5.350), Mazedonien (4.545), Iran (4.350), Pakistan (3.410), die Russische Föderation (3.200), Bosnien und Herzegowina (2.025), sowie Kosovo (1.905).

Hinsichtlich der Anerkennungsquote stieg die Gesamtschutzquote gegenüber dem Vorjahr leicht an. Diese fiel zwar von 36,4 % im Jahr 2009 auf 24,0 % im Jahr 2011, legte dann aber für das Jahr 2012 auf 29,2 % leicht zu.<sup>29</sup> Auch bei den absoluten Zahlen ist im

Vergleich zum Vorjahr ein Zuwachs zu verzeichnen: So wurden im Jahr 2012 8.765 Personen als asylberechtigt nach Art. 16a GG bzw. als Flüchtlinge gemäß der Genfer Konvention anerkannt (2011: 7.100). Mehr als verdreifacht hat sich dagegen die Erteilung subsidiären bzw. humanitären Schutzes; 8.375 Personen wurden im Jahr 2012 als humanitär bzw. subsidiär schutzberechtigt anerkannt (2011: 2.575).<sup>30</sup> Die Gesamtschutzquote lag damit leicht über der der beiden Vorjahre, aber immer noch niedriger als in den Jahren 2008 und 2009. Der Rückgang der Schutzquote gegenüber diesen Jahren erklärt sich mit den hohen Entscheidungszahlen zu den Hauptherkunftsländern Serbien und Mazedonien, bei denen die Schutzquote unter 1% lag.

Hinsichtlich der wichtigsten Herkunftsländer war die Schutzquote im Jahr 2011 bei Asylsuchenden aus Syrien (96,3 %), dem Irak (62,2 %) und Iran (56,6 %) am höchsten. Bei den Herkunftsländern Iran und Irak wird zu einem Großteil Flüchtlingsschutz gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention gewährt, während subsidiärer Schutz hier nur eine geringe Rolle spielt.

<sup>29</sup> Die Zahlen zur Schutzgewährung wurden der Eurostat-Datenbank entnommen, um eine EU-weite Vergleichbarkeit zu gewährleisten.

<sup>30</sup> Das nationale Recht definiert den subsidiären Schutz großzügiger als die Qualifikationsrichtlinie. Den Angaben hier liegt die Definition der Qualifikationsrichtlinie zugrunde. Die Differenz zwischen subsidiärem Schutz nach europäischem Recht und subsidiärem Schutz nach deutschem Recht wird bei Eurostat als humanitäre Schutzgewährung erfasst (vgl. BAMF 2012e: 27).

Aufgrund des seit Januar 2012 in Syrien eskalierenden Bürgerkriegs hat das BAMF im Jahr 2012 ablehnende Sachentscheidungen über Asylverfahren zum Herkunftsland Syrien ausgesetzt und erteilt im Allgemeinen subsidiären Schutz auch bei Personen, die im Herkunftsland nicht politisch aktiv waren (Henning 2012). Von 7.755 erstinstanzlichen Entscheidungen zum Herkunftsland Syrien wurden 1.985 Personen als asylberechtigt bzw. als Flüchtling im Sinne der Genfer Konvention anerkannt, während 5.480 Personen humanitärer bzw. subsidiärer Schutz gewährt wurde.

### **Veränderungen beim Bundesamt**

Im Juli 2012 wurde die Nebenstelle des Bundesamtes in Friedland zu einer selbstständigen Außenstelle aufgewertet. Da die bisherige Außenstelle in Oldenburg zugleich in eine Nebenstelle von Friedland umstrukturiert wurde, ändert sich an der Gesamtzahl der Außenstellen nichts. Die neue Außenstelle ist nur für Asylangelegenheiten zuständig, während die Nebenstelle Oldenburg für die Integrationsmaßnahmen im westlichen Niedersachsen verantwortlich bleibt. Auch die Prozesssachbearbeitung für Niedersachsen bleibt hier gebündelt (Entscheiderbrief 2012a).

### **Entscheidungspraxis**

Aufgrund der hohen Zugangszahlen von Asylbewerbern aus den Balkanstaaten und einer Anerkennungsquote von unter einem Prozent bearbeitet das BAMF diese Anträge prioritär, um dadurch zum einen die Aufnahme- und Unterbringungskosten für die Kommunen so gering wie möglich zu halten und zum anderen Kapazitäten für die Asylanträge Schutzbedürftiger zur Verfügung zu haben (Gräfin Praschma 2012).

Mit Urteil vom 04.09.2012 hat das BVerwG darüber entschieden, welche Auswirkungen es auf die Prüfung der Flüchtlingseigenschaft hat, wenn festgestellt wird, dass ein Asylbewerber bereits in einem anderen Drittstaat vor politischer Verfolgung sicher war. Nach dem Gesichtspunkt der Subsidiarität des Konventionsschutzes war nach § 27 Abs. 1 AsylVfG, dessen Wortlaut nur den Asylanspruch betrifft, auch die Flüchtlingsanerkennung ausgeschlossen, wenn der Antragsteller in einem sonstigen Drittstaat Schutz gefunden hatte, diesen Schutz weiterhin in Anspruch nehmen und in diesen Staat zurückkehren konnte. Dieser Rechtsprechung stehen aus Sicht des BVerwG die Vorgaben der EU-Richtlinien entgegen. Nach Art. 12 Abs. 1 QualfRL (Richtlinie 2011/95/EU) besteht die Subsidiarität des

Flüchtlingsschutzes nur für Fälle des Schutzes oder Beistands einer Organisation oder Institution der Vereinten Nationen oder wenn der Betroffene in dem Drittstaat die gleichen oder gleichwertige Rechte wie ein Staatsangehöriger dieses Landes hat.

Das Unionsrecht sieht einen verfahrensrechtlichen Ansatz vor. Nach Art 25 Abs. 2 b) VRL (Richtlinie 2005/85/EG) kann ein Mitgliedstaat einen Asylantrag als unzulässig betrachten, wenn ein Staat, der kein Mitgliedstaat ist, als erster Asylstaat gem. Art. 26 VRL anzusehen ist. Dies gilt, wenn dieser Staat ausreichenden Schutz einschließlich der Anwendung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung gewährt und der Antragsteller von diesem Staat wieder aufgenommen wird. In diesen Fällen ist der Mitgliedstaat nicht verpflichtet, den Asylantrag in der Sache zu prüfen. Diese Vorgaben sind in Deutschland durch § 29 Abs. 1 AsylVfG umgesetzt, wonach ein Asylantrag unbeachtlich ist, wenn offensichtlich ist, dass der Ausländer bereits in einem sonstigen Drittstaat sicher war und die Rückführung dorthin möglich ist. Die Subsidiarität des Flüchtlingsschutzes kann nach der Entscheidung des BVerwG nur in diesem verfahrensrechtlichen Zusammenhang berücksichtigt werden. Macht das Bundesamt davon keinen Gebrauch und entscheidet über das Flüchtlingsrecht in der Sache, kann die anderweitige Sicherheit keine Berücksichtigung mehr finden.

Ebenfalls erfolgte eine gerichtliche Klarstellung über sicherheitsbezogene Ausschlusskriterien. So entschied das Obergerverwaltungsgericht Hamburg, dass eine Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren dann keinen Ausschlussgrund für die Anerkennung als asylberechtigt bzw. als Flüchtling im Sinne der Genfer Konvention darstellt, wenn der Freiheitsentzug als Gesamtfreiheitsstrafe zustande kommt, deren Einzelstrafen jeweils unter drei Jahren liegen. Sofern zeitlich und sachlich nicht zusammenhängende Einzeltaten nach den Regeln der Strafprozessordnung getrennt geahndet werden können, haben die Straftaten nicht automatisch einen Ausschluss vom Flüchtlingsstatus zur Konsequenz (OVG Hamburg, Urt.v. 8. Februar 2012, OVG Hamburg 13 LB 50/09).

Des Weiteren führte ein Urteil des EuGH im September 2012 zur Revision der deutschen Asylverfahrenspraxis im Zusammenhang mit der Frage einer Verfolgung durch Einschränkung der Religionsfreiheit. Das Bundesverwaltungsgericht hatte den EuGH im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens um

Klärung gebeten, ob und unter welchen Voraussetzungen bei un verfolgt ausgereisten Antragstellern die Sanktionierung einer zukünftigen Ausübung der Religion in der Öffentlichkeit zur Flüchtlingsanerkennung führt. Um konkret festzustellen, welche Handlungen als Verfolgung im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie gelten können, ist es nach Auffassung des EuGH nicht angebracht, zwischen Handlungen, die in einen „Kernbereich“ („forum internum“) des Grundrechts auf Religionsfreiheit eingreifen sollen, der nicht die religiöse Betätigung in der Öffentlichkeit („forum externum“) erfassen soll, und solchen, die diesen „Kernbereich“ nicht berühren sollen, zu unterscheiden. Die Verletzung des Rechts auf Religionsfreiheit könne Verfolgung sein, wenn der Asylbewerber aufgrund der Ausübung dieser Freiheit in seinem Herkunftsland u. a. tatsächlich Gefahr laufe, durch einen Akteur, von dem eine Verfolgung ausgehen kann, verfolgt oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung unterworfen zu werden. Sobald feststehe, dass der Antragsteller nach Rückkehr in sein Herkunftsland religiöse Betätigungen vornehmen werde, die ihn der tatsächlichen Gefahr einer Verfolgung aussetzen, müsste die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt werden. Bei der individuellen Prüfung eines Antrags auf Anerkennung als Flüchtling könnten die nationalen Behörden dem Antragsteller nicht zumuten, auf bestimmte Glaubensbekundungen oder -betätigungen zu verzichten, um eine Gefahr der Verfolgung zu vermeiden. (EuGH, Urt. v. 05. September 2012, EuGH C-71/11).

Die Entscheidung hat wegen der weitgehenden Vergleichbarkeit der persönlichkeitsprägenden Elemente einer religiösen Weltanschauung und des identitätsprägenden Charakters einer bestimmten sexuellen Ausrichtung auch Auswirkungen auf die asylrechtliche Bewertung einer wegen Homosexualität oder einer anderen abweichenden sexuellen Orientierung im Heimatland drohenden Verfolgung. Als Folge des EuGH-Urteils passte das BAMF die Verfahrenspraxis entsprechend an.

### **Leistungen für Asylbewerber**

Im Mittelpunkt der politischen Debatte stand 2012 unter anderem die Höhe der Asylbewerberleistungen (siehe auch Abschnitt 2.2). In Deutschland sind diese in § 3 AsylbLG festgelegt. Seit der Verabschiedung des AsylbLG 1993 wurden die Asylbewerberleistungen nicht angepasst. Die Leistungen für Asylbewerber können in Geldleistungen ausgezahlt oder als Sachleis-

tungen erbracht werden; die Ausgestaltung fällt in den Zuständigkeitsbereich der Bundesländer. Am 18. Juli 2012 urteilte das BVerfG, dass die Höhe der Geldleistungen nach § 3 AsylbLG evident unzureichend ist. Das Gericht begründete sein Urteil damit, dass sowohl deutschen als auch ausländischen Staatsbürgern nach Art. 1 Abs. 1 GG ein menschenwürdiges Existenzminimum zusteht, das sowohl „die physische Existenz des Menschen als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben“ umfasst. Die Definition von menschenwürdigem Leben orientiere sich nicht an den Verhältnissen in den Herkunftsländern der Flüchtlinge sondern an deutschen Verhältnissen (BVerfG 1 BvL 10/10, Urt. v. 18. Juli 2012). Der Gesetzgeber ist demnach unverzüglich dazu verpflichtet, transparente, nachvollziehbare und realitätsgerechte Neuberechnungen für die Geldleistungen für Asylbewerber zu treffen. Übergangsweise belaufen sich die Asylbewerberleistungen rückwirkend zum 1. Januar 2011 auf die Höhe der Leistungen nach SGB II (bereinigt um Hausratsmittel). Erwachsene, alleinlebende Asylbewerber bekommen nun monatlich 336 Euro statt 224 Euro, Jugendliche 260 Euro statt 200 Euro (DPA 2012). Am 23. November 2012 beschloss der Bundesrat die Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes und die Einbeziehung der betroffenen Personengruppen in die bestehenden Leistungssysteme nach den SGB II und XII. Der Bundesrat begründete seinen Beschluss damit, dass aufgrund langfristiger Asylverfahren nicht von einem kurzfristigen Aufenthalt ausgegangen werden kann, das Existenzminimum aber jederzeit sichergestellt werden muss (Bundesrat 2012a, Bundesrat 2012b). Ende November 2012 legte die Bundesregierung einen Gesetzentwurf zur Reform des Asylbewerberleistungsgesetzes vor, der vorsieht, die Leistungen auf Hartz IV-Sätze anzuheben, welche allerdings auch in Form von Sachleistungen ausgezahlt werden können. Zudem hat die Bundesregierung vorgesehen, Asylbewerbern erst nach zweijährigem Aufenthalt Sozialhilfe zu gewähren (Netzwerk Migration in Europa 2012c: 1).

### **Entwicklungen in den Bundesländern**

Im Zuge der Protestaktionen, die 2012 von der Gruppe „Refugee Tent Action“ organisiert wurden und sich unter anderem gegen die Residenzpflicht in Deutschland richteten, erließen die Landesregierungen von Baden-Württemberg und Hessen Verordnungen, wonach sich Asylbewerber im Bundesland frei bewegen dürfen

(siehe Abschnitt 2.2). Damit folgten die beiden Länder dem Beispiel Sachsens, Thüringens, Bayerns, Berlins, Brandenburgs und von Rheinland-Pfalz, die bereits in den Vorjahren die Residenzpflicht gelockert hatten. Aufgrund der Erfahrungen dieser Länder sei trotz Lockerung der Residenzpflicht nicht mit verstärktem Untertauchen, Straftaten oder verzögerten Asylverfahren mangels der Erreichbarkeit von Asylbewerbern zu rechnen; vielmehr würde durch die Aufhebung der Residenzpflicht Bürokratie abgebaut und Integration vorangetrieben. Von den Lockerungen ausgenommen sind jedoch Asylbewerber, die erheblich gegen asylverfahrensrechtliche Mitwirkungspflichten verstoßen haben, eine Straftat begangen haben oder dessen verdächtig sind. Zudem sind Reisen in andere Bundesländer weiterhin nur mit Sondergenehmigungen möglich (Netzwerk Migration in Europa 2012b: 3, Netzwerk Migration in Europa 2012c: 2).

### 5.1.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU

#### **Überstellungen nach Griechenland**

Trotz partieller Verbesserungen im griechischen Asylsystem attestierte das BMI Griechenland im Dezember 2012 weiteren Reformbedarf. Bundesinnenminister Dr. Friedrich entschied deshalb, bis zum 12. Januar 2014 Überstellungen von Asylbewerbern im Rahmen der Dublin-II Verordnung nach Griechenland weiterhin auszusetzen. Laut BMI würde durch diese Entscheidung die Dublin-II Verordnung jedoch nicht generell in Frage gestellt. Das Dublin-System garantiert vielmehr, dass jeder Asylantrag auch tatsächlich geprüft würde (BMI 2012c). Bereits seit dem 13. Januar 2011 überstellt das BAMF keine Asylsuchenden mehr nach Griechenland.

#### **Überstellungen in andere EU-Mitgliedstaaten**

Überstellungen in andere Mitgliedstaaten werden grundsätzlich uneingeschränkt durchgeführt. Eine Ausnahme bildet Malta; derzeit werden vulnerable Personen nicht dorthin überstellt.

## 5.2 Gemeinsames Europäisches Asylsystem

### 5.2.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Die Europäische Union hat sich zum Ziel gesetzt, ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem in zwei Schritten zu entwickeln. Durch den Amsterdamer Vertrag

und die Beschlüsse des Gipfeltreffens der Regierungschefs in Tampere 1999 wurden zunächst mit der Aufnahmerichtlinie (2003/9/EG), der Qualifikationsrichtlinie (2004/83/EG) und der Verfahrensrichtlinie (2005/85/EG) verbindliche Mindestnormen erlassen, die auf eine Angleichung der Rechtslage in den einzelnen Mitgliedstaaten abzielen und darüber hinaus mit der Dublin-II Verordnung (2003/343/EG) europaweit die asylrechtlichen Zuständigkeiten regeln. Während die Dublin-II Verordnung direkte Anwendung in den Mitgliedstaaten findet, wurden für die Umsetzung der Richtlinien in Rechts- und Verwaltungsvorschriften Zeiträume von bis zu drei Jahren eingeräumt.

Im Dezember 2009 verabschiedete der Europäische Rat das sog. Stockholmer Programm für die Jahre 2010–2014 und bekräftigte im Asylbereich das politische Ziel, auf der Grundlage einer Evaluierung der bestehenden Rechtsinstrumente ein gemeinsames Asylverfahren und einen einheitlichen Status für Personen, denen Asyl oder subsidiärer Schutz gewährt wird, zu schaffen. Art. 78 des Vertrages von Lissabon bildet aktuell den rechtlichen Rahmen für eine weitergehende Harmonisierung in der Asylpolitik. Im Dezember 2011 verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat die Neufassung der Qualifikationsrichtlinie (2011/95/EU).

Im Anschluss an die Umsetzung in Deutschland wurden einige Inhalte dieser Instrumente 2012 im Bundesrat und Bundestag diskutiert und durch Urteile des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG), des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) und der Oberverwaltungsgerichte (OVG) konkretisiert.

### 5.2.2 Nationale Entwicklungen

Im Hinblick auf die Verbesserung des Rechtsschutzes im Asylverfahren stellte die Bundestagsfraktion der Grünen im Januar einen Antrag zur Regelung der Überstellungen von Asylbewerbern (17/8460). Zuvor hatte bereits der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in einer Grundsatzentscheidung vom 21. Januar 2011 geurteilt, dass die §§ 3 und 13 der Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) dann verletzt sind, wenn es vor einer Überstellung für den Betroffenen keine Möglichkeit gibt, gegen die Entscheidung der Überstellung in einen anderen Mitgliedstaat wirksame Rechtsmittel einzulegen (M.S.S. gegen Belgien und Griechenland, Beschwerden. 30696.09). Der EuGH urteilte seinerseits, dass eine

Überstellung in den zuständigen Staat unzulässig ist, wenn schutzsuchende Personen auf Grund systemischer Mängel des Asylverfahrens und der Aufnahmebedingungen unmenschliche oder erniedrigende Behandlung zu befürchten hätten (EuGH, Urt.v. 21. Dezember 2011, EuGH C-411/10). Die deutsche Regel, so die Grünen Fraktion, wonach die aufschiebende Wirkung von Rechtsmitteln gegen eine Dublin-Überstellung ausgeschlossen ist, sei demnach mit der EMRK nicht vereinbar. Unter Bezugnahme, dass EuGH und EGMR sich in ihren Urteilen nicht auf die deutsche Rechtspraxis berufen hätten und dass es in Deutschland hinreichende Ausnahmetatbestände zur Dublin-Verordnung gäbe, lehnte die Bundesregierung den Antrag ab (Deutscher Bundestag 2012o).<sup>31</sup>

## 5.3 Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen

### 5.3.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) ist eine Einrichtung des europäischen Rechts mit Sitz auf Malta und soll den Mitgliedstaaten der EU bei der praktischen Zusammenarbeit im Asylbereich unterstützend zur Seite stehen. Darüber hinaus koordiniert EASO neben der Hilfe im operativen Bereich auch die multilateralen Komponenten des innereuropäischen Relocation-Programms, mit dem EU-Staaten Flüchtlinge aus den Mitgliedstaaten aufnehmen, in denen eine besonders hohe Zahl an Asylbewerbern ankommt (vgl. BAMF/EMN 2012: 65).

### 5.3.2 Entwicklung mit Bezug zur EU

2012 hatte sich das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen folgende Arbeitsschwerpunkte gesetzt:

- Umsetzung des Einsatzplans für Griechenland,
- Überführung von Projekten zum EASO (insbesondere Weiterentwicklung des Europäischen Schulungsprogramms im Asylbereich (EAC)),
- weiterer Aufbau der EASO-Organisation auf Malta,

- Ausbau des Bereichs für Herkunftsländerinformationen und Qualitätsinitiativen.

Für die Umsetzung des Einsatzplans für Griechenland wurden Asyl-Unterstützungsteams (AST) entsandt, um die Leistungsfähigkeit und Effizienz des Asyl- und Aufnahmeverfahrens zu steigern. Unterstützung kam Griechenland insbesondere in den Bereichen erstinstanzliche Verfahren, Europäisches Schulungsprogramm im Asylbereich, Verwaltungsunterstützung für den neuen Asyldienst und bei der Unterstützung des Systems der Erstaufnahmezentren zu (Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen 2012: 5 und 15).

### 5.3.3 Nationale Entwicklungen

Deutschland stellt Experten für verschiedene ASTs zur Verfügung und entsandte 2012 für zwei Einsätze Mitarbeiter des BAMF nach Griechenland zur Unterstützung des Aufbaus eines adäquaten Asylverfahrens. Schwerpunkte der Arbeit bildeten dabei Schulungsmaßnahmen zu Interviewtechniken und die Erstellung eines Schulungshandbuchs zu Führungsqualitäten. Des Weiteren waren Mitarbeiter des BAMF auch an den Aktivitäten des European Asylum Curriculum (EAC) im Rahmen von EASO beteiligt. In insgesamt 12 Einsätzen fungierten sie als Trainer für internationale Kollegen oder arbeiteten an der Weiterentwicklung der EAC-Schulungsmodule mit. Ferner nahmen 2012 Mitarbeiter des BAMF an von EASO organisierten Konferenzen und Expertenworkshops teil.

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

### 5.4.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

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

<sup>31</sup> Für weitere Informationen zur Ausnahmeregelung hinsichtlich der Dublin-Verordnung siehe Abschnitt 5.1.3.

### 5.4.2 Nationale Entwicklungen

Für den Programmzeitraum 2012 bis 2014 ist vorgesehen, dass Deutschland jährlich 300 Flüchtlinge aufnimmt. Unterstützt wird die Bundesregierung dabei durch den UNHCR und die Europäische Kommission. Im April 2012 ordnete das BMI an, bis zu 200 Personen aufzunehmen, die 2011 vor den gewaltsamen Auseinandersetzungen in Libyen geflohen waren und sich zu der Zeit an der tunesisch-libyschen Grenze im Flüchtlingslager Shousha aufhielten. Aus diesem Lager wurden im September 2012 202 Personen aufgenommen. Aufgrund der positiven Erfahrung mit der Aufnahme 2009/2010 von über 2.501 Irakern, die aus Syrien und Jordanien geflohen waren, und als Zeichen der Solidarität mit der türkischen Regierung entschloss sich das BMI darüber hinaus dazu, 2012 weitere 100 irakische Flüchtlinge aus der Türkei aufzunehmen (BMI 2012a, BMI 2012b). Entsprechend kamen im Oktober 2012 105 irakische Flüchtlinge aus der Türkei in Deutschland an. In Ergänzung zur Beteiligung am Resettlement hat sich Deutschland bereit erklärt, im Laufe des Jahres 2013 weitere 5.000 syrische Flüchtlinge aufzunehmen (DPA 2013).

# 6 Unbegleitete Minderjährige und andere Gruppen mit besonderen Schutzbedürfnissen

## 6.1 Unbegleitete Minderjährige

### 6.1.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

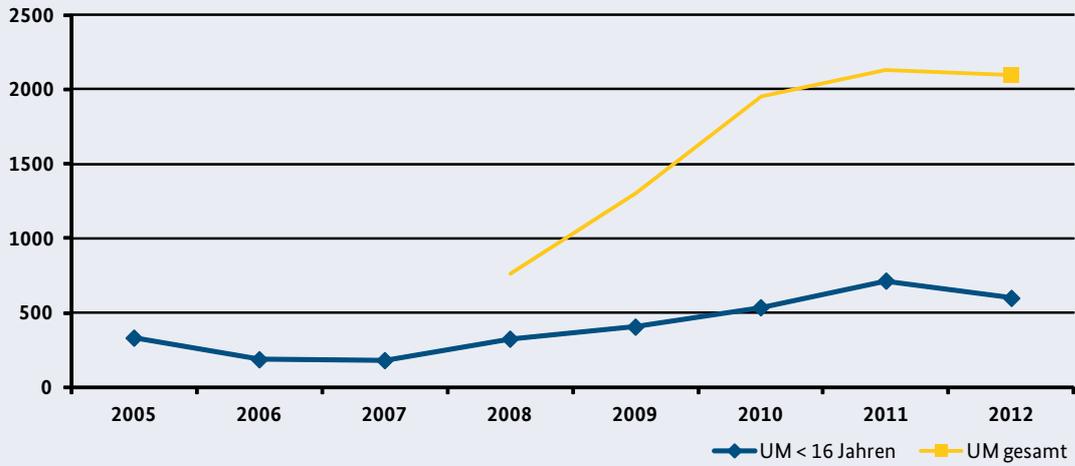
Unbegleitete Minderjährige (UM) kommen nach Deutschland, da sie vor Kriegshandlungen, Menschenrechtsverletzungen oder wirtschaftlicher Not fliehen und Schutz bzw. bessere Lebensumstände suchen. Manche verlieren ihre Angehörigen, andere werden auf der Flucht von ihren Eltern getrennt, wieder andere werden von ihren Familien nach Europa geschickt. Die Zahl der UM, die in Deutschland einen Asylantrag stellen, ist zwischen 2002 und 2007 zurückgegangen. Im Jahr 2002 beantragten 873 UM unter 16 Jahren Asyl beim BAMF. 2007 wurden lediglich 180 Anträge registriert. 2008 gab es erstmals wieder einen Anstieg auf 324 UM unter 16 Jahren. Zählt man auch die aufenthalts- und asylrechtlich „verfahrensfähigen“ 16- und 17-jährigen UM dazu (die ab dem Jahr 2008 statistisch erfasst wurden), so beantragten 2008 insgesamt 763 UM Asyl in Deutschland. 2011 lag die Zahl der Asylanträge stellenden UM bei 2.126 Personen. Von 2011 auf 2012 sank die Zahl der Erstantragsteller geringfügig auf 2.096; das entspricht einem Rückgang um 2,4 % (siehe dazu Abbildung 4). Die fünf Hauptherkunftsländer der 2012 waren Afghanistan (1.003 UM, -8,2 % zum Vorjahr), Irak (152, -23,6 %), Somalia (127, +13,4 %), Syrien (134, +58,3 %) und Pakistan (111, +105,6 %).<sup>32</sup>

Die Gesamtschutzquote, d. h. Anzahl der Asylanerkennungen, der Gewähungen von Flüchtlingsschutz und der Feststellungen eines Abschiebeverbotes bezogen auf die Gesamtzahl der Entscheidungen im betreffenden Zeitraum, von UM betrug im Jahr 2012 41 %; im Vorjahr waren es noch 40 %. Im Vergleich zu den Jahren 2009 (49 %) und 2010 (35 %) unterliegt die Gesamtschutzquote damit leichten Schwankungen. Beim Betrachten von Abbildung 5 fällt auf, dass sich die Gesamtschutzquoten für UM unter 16 Jahren sowie aller UM im Trend parallel entwickelt haben.

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

32 Quelle: BAMF

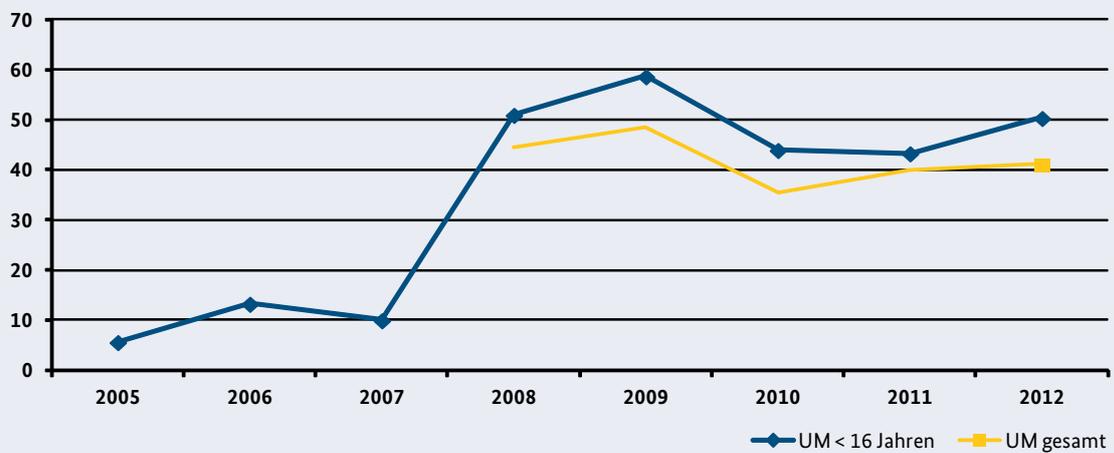
Abbildung 4: Unbegleitete Minderjährige, Erstantragsteller in Personen\*



\* Bis einschließlich 2007 werden 16 und 17-jährige Unbegleitete Minderjährige nicht statistisch erfasst.

\* Bis einschließlich 2007 werden 16- und 17-jährige Unbegleitete Minderjährige nicht statistisch erfasst

Abbildung 5: Gesamtschutzquote in Prozent



### 6.1.2 Nationale Entwicklungen

#### **Verbesserung der Altersschätzung**

Ein zentraler Aspekt der Schutzgewährung unbegleiteter Minderjähriger stellt die Schätzung des Alters der Betroffenen dar. Um zum einen die Validität der angewandten Verfahren abschätzen zu können und andererseits die Verlässlichkeit von Altersschätzungen zu erhöhen, soll von 2013 bis 2015 an der Westfälischen Wilhelms Universität Münster ein durch den Europäischen Flüchtlingsfonds EFF kofinanziertes Projekt zur Evaluation und ggf. Weiterentwicklung der Methoden zur Altersfeststellung durchgeführt werden. Darüber hinaus sollen in dem ebenfalls durch Mittel des EFF kofinanzierten „Do it“-Projekt Vormünder für unbegleitete Minderjährige angeworben und geschult werden.

#### **Umsetzung der Rückführungsrichtlinie**

Mit der Schaffung von § 58 Abs. 1a AufenthG setzt Deutschland den Art. 10 Abs. 2 der Rückführungsrichtlinie (RL 2008/115/EG) in nationales Recht um. Seitdem haben sich Behörden vor der Abschiebung eines unbegleiteten Minderjährigen zu vergewissern, dass dieser im Zielstaat einem Familienmitglied, einer sorgeberechtigten Person oder einer entsprechenden Aufnahmeeinrichtung übergeben wird. Damit wird auch die Rechtslage der bisherigen Praxis angepasst, von einer Abschiebung Minderjähriger, die im Zielstaat auf sich selbst gestellt wären, abzusehen (Britting-Reimer 2012).

Die Mitarbeiter des BAMF sind selbst nicht dafür ausgebildet, Erkrankungen zu diagnostizieren, da ihnen dafür das notwendige medizinische/psychologische Fachwissen fehlt. Sie sind jedoch im Umgang mit vulnerablen Gruppen geschult, um konkrete Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Erkrankung erkennen zu können. Kommt es für die Verfahrensfähigkeit oder die Entscheidung in der Sache darauf an, ob eine solche Erkrankung vorliegt, dann ist gegebenenfalls ein ärztliches Gutachten beizubringen.

### 6.2.2 Nationale Entwicklungen

Um der spezifischen Situation von Flüchtlingen gerecht zu werden, werden seit 2012, finanziert durch Mittel des EFF, neue psychotherapeutische Behandlungsmethoden für Flüchtlinge und Überlebende systematischer Gewalt entwickelt.

## 6.2 Andere besonders schutzbedürftige Gruppen

### 6.2.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Im Rahmen von Asylverfahren werden von den Antragstellern regelmäßig gesundheitliche Beeinträchtigungen vorgetragen. Das BAMF prüft in derartigen Fällen, ob wegen im Zielstaat drohender Gefahren, insbesondere der Gefahr einer wesentlichen Gesundheitsverschlechterung, eine Schutzgewährung in Betracht kommt. Die Feststellung eines solchen Abschiebungsverbots ist jedoch nachrangig gegenüber einer Schutzgewährung in Form einer Asylanererkennung, einer Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder der Gewährung subsidiären Schutzes.

# 7 Maßnahmen gegen Menschenhandel

## 7.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Das Strafgesetzbuch (StGB) unterscheidet im Bereich des Menschenhandels folgende Tatbestände: Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung (§ 232 StGB) und Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 StGB). Dabei handelt es sich um unterschiedliche Deliktausprägungen, die auch hinsichtlich des Bekämpfungsansatzes (z. B. Verdachtsgewinnung und Beweisführung) differenziert betrachtet werden.

Nach § 25 Abs. 4a des Aufenthaltsgesetzes kann einem Ausländer, der Opfer des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft oder der Förderung des Menschenhandels wurde, für einen vorübergehenden Aufenthalt ein Aufenthaltstitel gewährt werden. Die Voraussetzungen dafür sind, dass die vorübergehende Anwesenheit des Ausländers bzw. der Ausländerin für die Durchführung eines Strafverfahrens als sachgerecht erachtet wird, dass er/sie jede Verbindung zu den Personen, die beschuldigt werden, die Straftat begangen zu haben, abgebrochen hat und er/sie seine/ihre Bereitschaft erklärt hat, in dem Strafverfahren wegen der Straftat als Zeuge auszusagen. Dies gilt auch für vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer. Mit der Vorschrift wurde die „Opferschutzrichtlinie“ der EU vom 29. April 2004 umgesetzt. Die Vorschrift dient dazu, den organisierten Menschenhandel zu bekämpfen; durch die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an Opfer sollen die Durchführung von Strafverfahren gegen Menschenhändler erleichtert und Anreize für die Kooperation von Opfern mit den Strafverfolgungsbehörden und Gerichten geschaffen werden (Parusel 2012: 23). Am Stichtag 31. Dezember 2012 lebten

54 Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a AufenthG gemäß der EU-Opferschutzrichtlinie in Deutschland.<sup>33</sup>

Um die Bekämpfung, insbesondere des Frauenhandels, besser zu koordinieren, wurde in Deutschland eine „Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel“ eingerichtet. Die Arbeitsgruppe unterbreitete 2009 einen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss zur verstärkten Bekämpfung von Menschenhandel. Der Vorschlag soll umfassend und einheitlich die europäischen Standards erhöhen, die Unterstützung der Opfer verbessern sowie die Verfolgung der Täter verschärfen (Deutscher Bundestag 2003: 2).

Neben der strafrechtlichen Ahndung setzt Deutschland hier auch auf Beratung und Schutzgewährung. So existieren zum Jahreswechsel 2011/2012 40 auf Opfer von Menschenhandel spezialisierte Fachberatungsstellen, die zum Teil auch über Schutzwohnungen verfügen (Deutscher Bundestag 2012k: 13).

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

Seit 1976 ist in der Bundesrepublik das Opferentschädigungsgesetz in Kraft, das 1993 und zuletzt 2009 aktualisiert wurde. Opfern von Gewalttaten kommen

<sup>33</sup> Quelle: AZR.

demnach unabhängig von anderen Sozialsystemen die gleichen Leistungen zu wie Kriegsoffern. Mit der Broschüre „Hilfe für Opfer von Gewalttaten“ hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales eine Handreichung für die Polizei und spezielle Opferbetreuer entwickelt, durch die u. a. Opfer von Menschenhandel schnell und übersichtlich über etwaige Entschädigungen informiert werden können. Die kostenfreie Broschüre ist online verfügbar und wird auch postalisch versandt (BMAS 2012). Einen detaillierteren Einblick in die Entschädigung für Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung gibt die Arbeitshilfe der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel (BMFSFJ 2007a).

## 7.2 Nationale Entwicklungen

### **Maßnahmen zu Identifizierung, Schutz und Hilfeleistung von Opfern von Menschenhandel**

Im Auftrag des BMAS hat der KOK 2011 für den Bereich des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung eine umfangreiche Expertenstudie erstellt. Die Studie thematisiert die Phänomene und Häufigkeit des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung und nimmt eine Bestandsaufnahme bereits bestehender Unterstützungsmöglichkeiten vor. Darüber hinaus untersucht die Studie polizeiliche, straf-, arbeits-, sozial- und verwaltungsgerichtliche Erfahrungen, analysiert die Anwendbarkeit des Opferschädigungsgesetzes und der gesetzlichen Unfallversicherung und diskutiert geltende Rechtsvorschriften in diesem Bereich. Die Studie benennt als Hauptprobleme des Menschenhandels zum einen, dass die Betroffenen nur sehr schwer zu identifizieren sind und Unklarheit über das Vorliegen eines Anfangsverdachts herrscht. Zum anderen, so ein Ergebnis der Studie, bewirkt die grundsätzliche Strafbarkeit des unrechtmäßigen Aufenthalts, wenn die Belege für das Vorliegen von ausbeuterischem Menschenhandel nicht ausreichen, dass die Betroffenen eine Meldung aus Angst vor den aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen unterlassen (Cyrus et al. 2011: 73f.). Verdachtsfälle für ausbeuterischen Menschenhandel bewegen sich auf sehr niedrigem Niveau; so waren in der Polizeilichen Kriminalstatistik PKS des Jahres 2008 27 Verdachtsfälle mit 96 Opfern und 44 Verdächtigen verzeichnet. Eine Erhebung unter den Sachverhalt „Menschenhandel“ bearbeitenden Polizeibeamten schätzt für den Zeitraum 2005 bis 2009 80 Fälle von Menschenhandel

im Jahr, wovon im Durchschnitt 12 Fälle auf ausbeuterischen Menschenhandel und 68 Fälle auf Menschenhandel zum Zweck der Prostitution entfallen (Vogel 2011: 316ff.). Auf der Basis der Untersuchungserkenntnisse formuliert der KOK Empfehlungen zum Aufbau tragfähiger Unterstützungsstrukturen für Betroffene von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung sowie für Präventions- und Informationskampagnen (KOK 2011).

Auf legislativer Ebene konnten in der jüngsten Vergangenheit auch Erfolge erzielt werden. Im Juni 2012 hat der Bundestag einen Gesetzentwurf zu dem Übereinkommen des Europarats vom 16. Mai 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels angenommen. Während die Bundesregierung und die Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke für den Gesetzentwurf stimmten, enthielt sich die SPD (Deutscher Bundestag 2012l). Sie hatte zuvor gefordert Gesetzesänderungen vorzunehmen, die Opfern von Menschenhandel medizinische, finanzielle und rechtliche Versorgungsleistungen garantieren. Darüber hinaus setzte sich die SPD für Zugang zu Bildung, Arbeit, Übersetzungsdienste, und Entschädigungsleistungen ein. Sie forderte überdies, das Aufenthaltsrecht für Betroffene von Menschenhandel nicht von deren Aussagebereitschaft abhängig zu machen. Der Straftatbestand Menschenhandel in § 233 StGB müsse entsprechend breiter gefasst werden (Deutscher Bundestag 2011a). Die Bundesregierung wies den Antrag der SPD ab, da kein zwingender Nachbesserungsbedarf bestehe, um den Rechtstatus zu erfüllen. Zudem musste das Übereinkommen des Europarats zügig ratifiziert werden, da Deutschland im internationalen Vergleich bereits im Verzug war (Deutscher Bundestag 2012l). Durch die Ratifizierung des Übereinkommens werden die Rechte der Opfer von Menschenhandel und Ausbeutung gestärkt. Zudem wird ein unabhängiger Überwachungsmechanismus die vertragliche Umsetzung der Unterzeichnerstaaten kontrollieren (Deutscher Bundestag 2012p).

### **Statistik**

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

Im Berichtsjahr 2011 wurden 482 Ermittlungsverfahren mit insgesamt 753 registrierten Tatverdächtigen im Bereich des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung abgeschlossen. Im Vergleich zum Vorjahr bedeutet dies einen Anstieg von 3 % hinsichtlich der Ermittlungsverfahren und der Tatverdächtigen. Auch die Anzahl der Opfer des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung ist im Vergleich zu 2010 um 5 % gestiegen; insgesamt wurden 640 Personen als Opfer ermittelt. Bei den Opfern handelte es sich überwiegend um Frauen (94 %); zudem waren 145 Opfer minderjährig. Seit mehreren Jahren machten erstmals nicht deutsche Opfer (21,7 %), sondern rumänische Opfer (25,8 %) den größten Anteil aus. Wie im Vorjahr stammten viele Opfer aus Mittel- und Osteuropa (61 %) – insbesondere aus Bulgarien (15,35 %) und Ungarn (8,85 %). Der hohe Anteil von Opfern aus Rumänien und Bulgarien ist auf die erleichterten Einreise-, Aufenthalts- und Arbeitsbestimmungen für Staatsangehörige dieser neuen EU-Mitgliedstaaten zurückzuführen. Weniger als 8 % der 640 Opfer hielten sich unerlaubt in Deutschland auf, darunter 23 Opfer mit nigerianischer Staatsangehörigkeit und 9 Opfer aus anderen afrikanischen Staaten.

Im Bereich Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft wurden 2011 13 Ermittlungsverfahren und damit 11 weniger als im Vorjahr (24) abgeschlossen. Dieser Rückgang ist auf komplexe Ermittlungen des Landeskriminalamts Niedersachsen gegen eine Firma, die 2010 unter Verdacht stand, Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft zu betreiben, zurückzuführen. Pro Ermittlungsverfahren wurden 2011 durchschnittlich 2 Tatverdächtige und damit insgesamt 25 Tatverdächtige ermittelt. Die Täter stammten überwiegend aus Deutschland; 18 Tatverdächtige waren Männer. Im Jahr 2011 wurden 32 Opfer von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft registriert, 9 weniger als im Vorjahr (41). Die überwiegende Mehrheit stammte aus Polen und Rumänien. Ein Großteil der Opfer (18) wurde in der Landwirtschaft beschäftigt – gefolgt von Beschäftigungen in Haushalten und der Gastronomie.

Im Zusammenhang mit beiden Tatbeständen vermutet das BKA jedoch erheblich größere Dunkelfelder. Dies resultiert daraus, dass die Mehrzahl der Opfer aus den neuen EU-Mitgliedstaaten stammt, was die Identifizierung der Opfer von Menschenhandel und die Ermitt-

lung gegen die Täter maßgeblich erschwert. Darüber hinaus führen Drohkulissen und Abhängigkeiten, die von den Tätern bewusst inszeniert werden, dazu, dass seitens der Opfer wenig Bereitschaft besteht, mit der Polizei zu kooperieren. Ausbeuterische Arbeit stellt für viele Opfer die einzige Möglichkeit dar, ihre Familien in den Herkunftsländern zu versorgen; Schulden, Repressalien und Gewalt werden deshalb häufig unangezeigt hingenommen (BKA 2012a, BKA 2012b).

### 7.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU

Zur Steigerung der Strafverfolgung von Menschenhändlern ist bis zum 6. April 2013 die Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI umzusetzen (Europäisches Parlament et al. 2011). Im zuständigen Bundesministerium der Justiz wird gegenwärtig ein Gesetz erarbeitet, mit dem diese Richtlinie umgesetzt werden soll (Deutscher Bundestag 2012r).

# 8 Gesamtansatz zur Migrationsfrage

## 8.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

### „Gesamtansatz zur Migrationsfrage“/„Gesamtansatz für Migration und Mobilität“ (GAMM)

Der Europäische Rat verabschiedete im Dezember 2005, als Teil einer multidimensionalen Strategie, den als migrationspolitisches Gesamtkonzept zu verstehenden „Gesamtansatz zur Migrationsfrage“ (Global Approach to Migration, siehe KOM 2012b). Dieser umfasst ein entschiedenes Vorgehen gegen illegale Einwanderung bei gleichzeitiger Nutzung der Chancen legaler Migration sowie die stärkere Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik im Sinne der Bekämpfung von Migrationsursachen. Kernanliegen ist der partnerschaftliche politische Dialog und eine engere Kooperation mit Herkunfts- und Transitländern im Bereich der Migrationspolitik. Im „Stockholmer Programm“ verpflichteten sich die Mitgliedstaaten 2009 zur Weiterentwicklung des Gesamtansatzes unter Wahrung der geografischen Ausgewogenheit (Europäischer Rat 2010). Der Hauptschwerpunkt soll auch künftig auf der Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern in Afrika und Ost- und Südosteuropa liegen.

Als wichtigstes Instrument des GAMM wurden im Dezember 2007 EU-Mobilitätspartnerschaften initiiert. Dies sind politische Vereinbarungen, die Anreize für Drittstaaten insbesondere im Bereich legaler Migration/Entwicklung setzen und mit Verpflichtungen zur Kooperation bei Flüchtlingsschutz/Bekämpfung illegaler Migration kombinieren. Die gemeinsamen Erklärungen der jeweiligen Mobilitätspartnerschaften enthalten als Annex Auflistungen der Teilnehmerstaaten und der jeweils ins Auge gefassten Maßnahmen.

Die ersten Pilot-Mobilitätspartnerschaften wurden im Juni 2008 am Rande einer Sitzung der Innen- und Justizminister der EU mit Moldau<sup>34</sup> und Kap Verde<sup>35</sup> geschlossen; im November 2009 folgte Georgien<sup>36</sup>.

Deutschland ist aktiv an den Mobilitätspartnerschaften mit der Republik Moldau und Georgien beteiligt und bringt sich mit einer Reihe von Projekten und Maßnahmen in diese ein. Im Sinne der Förderung von zirkulärer Migration wurde im Rahmen dieser Mobilitätspartnerschaften die sogenannte outward mobility erleichtert. Für Staatsangehörige der Republik Moldau und Georgiens und künftig auch Armeniens mit legalem Aufenthaltstitel in Deutschland besteht die Möglichkeit, Deutschland für mehr als die üblichen sechs Monate zu verlassen, ohne dass sie ihren Aufenthaltstitel verlieren.

Weitere Instrumente des GAMM sind im Überblick:

- Erstellung von Migrationsprofilen zur Gewinnung spezifischer Daten aus Drittstaaten,
- Durchführung von Missionen in ausgewählte Drittstaaten entlang maßgeblicher Migrationsrouten, um Dialog- und Kooperationsmöglichkeiten vorbereitend für die Anwendung weiterer Instrumente des Gesamtansatzes auszuloten,
- Einrichtung von Kooperationsplattformen zur lokalen oder regionalen Koordination vorhandener oder geplanter Einzelinitiativen.

34 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st09/st09460-ad01.en08.pdf>

35 Vgl. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st09/st09460-ad02.en08.pdf>

36 Vgl. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st16/st16396-ad01.en09.pdf>

## 8.2 Entwicklungen mit Bezug zur EU

### **Mobilitätspartnerschaft mit Armenien**

Im Oktober 2011 schloss Deutschland zusammen mit neun anderen EU Mitgliedstaaten sowie der Europäischen Kommission ein Abkommen über eine Mobilitätspartnerschaft mit Armenien im Rahmen des GAMM. In diesem Zusammenhang plant Deutschland, auch sich legal in Deutschland aufhaltenden Armeniern eine verbesserte outward mobility zu gewähren (Council of the European Union 06.10.2011). Im Gegenzug erklärt Armenien sich bereit, seine präventiven Maßnahmen zur Verhinderung irregulärer Migration auszuweiten, indem es u. a. ein Rückführungsabkommen mit der EU unterzeichnet sowie die Grenzsicherung modernisiert. Ein weiterer Bestandteil der Mobilitätspartnerschaft ist die Targeted Initiative for Armenia, in deren Rahmen die Kapazitäten der armenischen Behörden und der Zivilgesellschaft im Bereich des Migrationsmanagements ausgebaut und die Fähigkeiten zur Reintegration von Rückkehrern gestärkt werden. Das Projekt ist auf drei Jahre angelegt und wird unter französischer Leitung durchgeführt. Für Deutschland beteiligt sich das BAMF mittels Entsendung von Kurzzeitexperten im IT-Bereich, während die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GIZ für die Umsetzung der entwicklungspolitischen Komponente verantwortlich ist.

Die Förderung der Reintegration freiwilliger Rückkehrer steht auch im Zentrum des Programms Return Assistance in Armenia – Cooperation OFII-BAMF (RACOB), welches das Bundesamt zusammen mit der französischen Einwanderungsbehörde Office Français de l'Immigration et de l'Intégration OFII durchführt. Im Rahmen des Projekts werden Rückkehrer insbesondere bei der Geschäftsgründung und beruflichen Qualifikation in Armenien unterstützt.

Als Teil der Mobilitätspartnerschaft zwischen der EU und Armenien wurde im Jahr 2012 auch ein Abkommen über die Visumerleichterung für armenische Staatsbürger geschlossen, das im Laufe des Jahres 2013 in Kraft treten und für erleichterte Einreisebedingungen in den Schengen-Raum sorgen wird (EaP Panel on Migration and Asylum 2012b). EU-Bürger genießen bereits jetzt die Möglichkeiten visumfreier Kurzaufenthalte in Armenien (EaP Panel on Migration and Asylum 2012a).

### **Prag Prozess**

Eine Ministerkonferenz in Prag startete am 28. und 29. April 2009 den sog. Prag Prozess: Ein politischer Prozess mit dem Ziel, Migrationspartnerschaften zwischen den teilnehmenden Staaten der EU, dem Schengengebiet, Südost- und Osteuropa und Zentralasien – sowie der Türkei – zu fördern (Tschechische Ratspräsidentschaft 2009). Die Verwaltung des Prag Prozesses ist bei dem International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)<sup>37</sup> angesiedelt. Im August 2012 starteten im Rahmen der Prague Process Targeted Initiative vier Pilotprojekte zu den Themenkomplexen illegale Migration, legale Migration, Migration und Entwicklung, internationaler Schutz und Asyl. Deutschland beteiligt sich zusammen mit Schweden an der Führung des Pilotprojekts zu internationalem Schutz und Asyl, mit dem die Asylsysteme der Balkanstaaten sowie ausgewählter osteuropäischer und zentralasiatischer Staaten an europäische Standards herangeführt werden. Dazu werden unter anderem Teile des European Asylum Curriculum ins Russische übersetzt und den Asylbehörden der Zielstaaten zur Verfügung gestellt sowie Ausbildungsseminare in den Zielstaaten durchgeführt.<sup>38</sup> Der Prag Prozess stellt die Fortführung der Building Migration Partnership Konferenz dar.

## 8.3 Nationale Entwicklungen

### **Portabilität von Sozialleistungen**

Außerhalb des institutionellen Rahmens, den das GAMM bietet, spielen auch bilaterale Abkommen mit Drittstaaten zur Erleichterung von Arbeitsmigration eine erhebliche Rolle. Derartige Abkommen werden insbesondere genutzt, um die Systeme sozialer Sicherung Deutschlands wie der Herkunftsländer auf die Lebensrealität von Arbeitsmigranten abzustimmen. Zum einen spezifizieren diese Abkommen die Portabilität bereits erworbener Ansprüche auf Sozialleistungen, so dass bereits erworbene Rentenansprüche bei Weiterwanderung oder Rückkehr ins Herkunftsland nicht verfallen; zum anderen soll mit ihnen eine gleichzeitige Sozialversicherungspflicht in Deutschland wie im Herkunftsland vermieden werden. Bereits

<sup>37</sup> Vgl. [www.icmpd.org](http://www.icmpd.org).

<sup>38</sup> Vgl. <http://www.icmpd.org/Projects.1619.0.html>.

2009 wurde ein derartiges Abkommen mit Brasilien unterzeichnet, ein Abkommen mit Indien folgte im Oktober 2011, während die Verhandlungen mit den Philippinen über ein Abkommen zur Sozialversicherung im März 2013 aufgenommen werden.

### ***Beziehungen zu den Staaten des westlichen Balkans***

Die außenpolitische Komponente der Migrationssteuerung kam auch außerhalb des GAMM in den bi- und multilateralen Beziehungen Deutschlands zum Tragen; dies betraf 2012 vor allem die Beziehungen Deutschlands zu den Balkanstaaten. Neben der Ankündigung, die Visumfreiheit der Balkanstaaten zur Prüfung, aus denen ein Anstieg der Asylbewerberzahlen zu verzeichnen ist (siehe auch Abschnitte 2.2 und 3.7.1), wurde das Thema auch auf hochrangiger zwischenstaatlicher Ebene verhandelt. Nach Beschwerden Deutschlands und Konsultationen der EU-Kommissarin für Inneres, Cecilia Malmström, mit Vertretern der mazedonischen Regierung sowie die Einbestellung der mazedonischen Botschafterin durch den parlamentarischen Staatssekretär im BMI, Ole Schröder, im Oktober 2012 kündigte Mazedonien an, die Ausreisestimmungen für seine Bürger zu überarbeiten (Frankfurter Allgemeine Zeitung 2012b; Badische Zeitung 2012). Unter anderem wurde die Ausreise mit dem Ziel der Asylantragstellung unter Strafe gestellt, ebenso die Anstiftung und die Beihilfe dazu, was insbesondere auf Reiseunternehmen abzielt (Frankfurter Allgemeine Zeitung 2012a). Serbien kündigte hingegen an, es werde die Kosten übernehmen, die den EU-Mitgliedstaaten durch Asylanträge serbischer Staatsbürger entstehen. Damit will man die durch die von Deutschland und fünf weiteren Mitgliedstaaten geforderte Aufhebung der Visumfreiheit für die Balkanstaaten vermeiden (Süddeutsche Zeitung 2012e).

# 9 Informationsaustausch zur Politikgestaltung

## 9.1 Informationsaustausch auf EU-Ebene

### EMN

Entsprechend der Zielsetzung des EMN, den EU Institutionen aktuelle, objektive, zuverlässige sowie EU weit vergleichbare Daten und Informationen zu den Bereichen Asyl und Migration zur Verfügung zu stellen, hat die deutsche Kontaktstelle des EMN einen nationalen Politikbericht für das Jahr 2011 erstellt sowie im Laufe des Jahres folgende Studien fertig gestellt:

- Visumpolitik als Migrationskanal
- Maßnahmen zur Verhinderung und Reduzierung irregulärer Migration
- Missbrauch des Rechts auf Familiennachzug – Scheinehen und missbräuchliche Vaterschaftsanerkennungen
- Zuwanderung von internationalen Studierenden aus Drittstaaten
- Maßnahmen und Herausforderungen bei der Identitätsfeststellung im Rahmen des Asylverfahrens sowie von Abschiebungen
- Binnenmobilität von Drittstaatsangehörigen
- Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland (Update)

Insgesamt war 2012 die Nachfrage an Produkten des EMN (über 26.500 Downloads von Produkten) sehr groß. Dabei wurden die Studien zu unbegleiteten minderjährigen Migranten, zur Verhinderung und Reduzierung irregulärer Migration sowie zum Missbrauch des Rechts auf Familiennachzug besonders häufig nachgefragt. Neben der Erstellung und Versendung von Druckexemplaren der Studien dient die nationale EMN-Website des Bundesamtes ebenfalls der Informationsvermittlung für politische Entscheidungsträger auf EU Ebene – zugleich aber auch auf nationaler Ebene sowie für die breite Öffentlichkeit. Die deutsche Kontaktstelle des EMN trägt darüber hinaus aktiv zum EMN Bulletin und EMN Informs bei und übersetzte diese Produkte 2012 zusammen mit den österreichischen und luxemburgischen Partnern ins Deutsche für eine bessere Verbreitung unter nationalen Stakeholdern.

### EASO

Als Mitglieder der von EASO entsandten Asyl-Unterstützungsteams waren auch 2012 Mitarbeiter des BAMF bei insgesamt zwei Einsätzen zum Aufbau eines adäquaten Asylverfahrens in Griechenland beteiligt. Schwerpunkte der Arbeit bildeten dabei Schulungsmaßnahmen zu Interviewtechniken und die Erstellung eines Schulungshandbuchs zu Führungsqualitäten. Des Weiteren waren Mitarbeiter des BAMF auch an den Aktivitäten des European Asylum Curriculum (EAC) im EASO beteiligt. In insgesamt 12 Einsätzen fungierten sie als Trainer für internationale Kollegen oder arbeiteten an der Weiter- und Neuentwicklung der EAC-Schulungsmodule mit. Zum Austausch von Informationen und best practices nehmen Mitarbeiter des BAMF auch regelmäßig an den von EASO organisierten Konferenzen und Expertenworkshops teil (siehe Kapitel 5.2).

## 9.2 Informationsaustausch auf regionaler und nationaler Ebene

### ***Bilaterale Kooperation – Deutschland und Österreich***

Im Juni 2012 haben die Bundesrepublik Deutschland und die Republik Österreich einen bilateralen Vertrag über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung grenzüberschreitender Schwarzarbeit und illegaler grenzüberschreitender Leiharbeit abgeschlossen. Durch die bilaterale Kooperation der Finanzministerien beider Länder soll die irreguläre Binnenarbeitsmigration zukünftig besser kontrolliert und strafrechtlich verfolgt werden. Beide Länder verpflichten sich dazu, gemeinsam präventive Maßnahmen zu planen und durchzuführen, sich über Prüf- und Arbeitsmethoden auszutauschen, für die Ermittlung erforderliche personenbezogene Daten bereitzustellen und über den Fortgang eines Verfahrens zu informieren (Republik Österreich et al. 2012).

### ***Regionale Kooperation – Ostseerat***

Als Mitglied des Ostseerats engagiert sich die Bundesrepublik Deutschland aktiv in dessen Taskforce Against Trafficking in Human Beings. Ziel dieser Task Force ist es, Menschenhandel durch präventive Maßnahmen zu bekämpfen, Opfer von Menschenhandel zu unterstützen, die Kooperation zwischen den Anrainerstaaten zu fördern und bestehende Maßnahmen und Gesetzgebung zu verbessern. Zwischen 2008 und 2010 hat die Task Force beispielsweise mit Hilfe der IOM eine Handreichung für Diplomaten und Konsulatsmitarbeiter erstellt und diese im Bereich Opferschutz und -hilfe geschult. Gemeinsam mit dem United Nations Office on Drugs and Crime hat die Task Force Empfehlungen für eine bessere Zusammenarbeit von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren in der Ostseeregion zum Schutz und der Unterstützung der Opfer von Menschenhandel erarbeitet. Darüber hinaus arbeitet die Task Force mit Forschungsinstituten der elf Mitgliedstaaten des Ostseerats zusammen. Systematisch wurden der IST-Zustand der Datenerhebung in einzelnen Staaten erfasst und Indikatoren für die zukünftige Datenerhebung entwickelt, um die Datenlage im Bereich des Menschenhandels und den Datenaustausch zwischen den Staaten der Ostseeregion zu verbessern (Council of the Baltic Sea States Secretariat 2012).

### ***GDISC***

Die General Directors' Immigration Conference (GDISC) stellt eine Plattform zum Informationsaustausch zwischen den europäischen Migrationsbehörden dar, in der Deutschland durch das BAMF vertreten wird. Bei den Aktivitäten von GDISC steht vor allem die Erläuterung praktischer Probleme im Vordergrund. Die Konferenz wurde 2004 durch die niederländische EU-Ratspräsidentschaft ins Leben gerufen. Neben den EU-Mitgliedstaaten beteiligen sich Norwegen, Island, die Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien sowie die Türkei an dem Projekt.<sup>39</sup>

---

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

# Literaturverzeichnis

**AA - Auswärtiges Amt** (2012): Für eine liberalere Visapolitik: Auswärtiges Amt.

**BA - Bundesagentur für Arbeit** (2011): E-Mail-Info SGB III vom 22.06.2011, Nürnberg: BA.

**BA - Bundesagentur für Arbeit** (2012): E-Mail-Info SGB III vom 01.02.2012 - Zulassung ausländischer Fachkräfte zum deutschen Arbeitsmarkt, Nürnberg: BA.

**Badische Zeitung** (2012): Eine Mauer gegen Europas Roma, 19.12.2012. Online: <http://www.badische-zeitung.de/ausland-1/eine-mauer-gegen-europas-roma--67222493.html>.

**BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2011): Migrationsbericht des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2010, Nürnberg: BAMF

**BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2012a): Austauschlieferung Migrationsgeschehen, Asyl, Integration, Ökonomische und Demographische Aspekte, Sozialstruktur. November 2012, Nürnberg: BAMF.

**BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2012b): Austauschlieferung Migrationsgeschehen, Asyl, Integration, Ökonomische und Demographische Aspekte, Sozialstruktur. Januar 2013, Nürnberg: BAMF.

**BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2012c): Austauschlieferung Migrationsgeschehen, Asyl, Integration, Ökonomische und Demographische Aspekte, Sozialstruktur. Dezember 2012, Nürnberg: BAMF.

**BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2012d): Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2011, Nürnberg: BAMF.

**BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2012e): Das Bundesamt in Zahlen 2011. Asyl, Migration, ausländische Bevölkerung und Integration, Nürnberg: BAMF.

**BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2012f): Maßnahmen und Herausforderungen bei der Identitätsfeststellung im Rahmen des Asylverfahrens sowie von Abschiebungen. Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk EMN, Nürnberg: BAMF.

**BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2012g): Erfolg bei Integrationskursen: Millionen-Marke erreicht, Nürnberg: BAMF.

**BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2012h): Integrationskurse: Hohe Nachfrage und weiter steigende Erfolgsquote. Größter Teilnehmerzuwachs stammt aus Europa, Nürnberg: BAMF.

**BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2012i): Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer, Nürnberg: BAMF.

**BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2013): Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für den Zeitraum vom 01.01. bis 30.09.2012, Nürnberg: BAMF.

**BAMF/EMN - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge/EMN (2012):** Politikbericht 2011 der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

**BAMF/EMN - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge/Europäisches Migrationsnetzwerk (2011):** Politikbericht 2010 der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF.

**BAMF/EMN - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge/Europäisches Migrationsnetzwerk (2012):** Politikbericht 2011 der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF.

**Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2012):** Zweiter Integrationsindikatorenbericht, Berlin: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.

**Behörde für Inneres und Sport Hamburg (2013):** Hohe Resonanz auf Einbürgerungsinitiative. Pressemitteilung, 17.01.2013. Online: <http://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/3742332/2013-01-17-bis-pm-einbuengerungen.html>.

**Bell, Roland/Weimar, Carla (2012):** Aus der Rechtsprechung, in: *Entscheiderbrief*, 19(11), 3-4.

**Berliner Morgenpost (2012):** Brandenburger Tor - Flüchtlinge in Hungerstreik getreten, 24.10.12.

**BKA - Bundeskriminalamt (2012a):** Menschenhandel. Bundeslagebild 2011, Wiesbaden: BKA.

**BKA - Bundeskriminalamt (2012b):** Pressemitteilung zum Bundeslagebild Menschenhandel 2011, Wiesbaden: BKA.

**Block, Andreas H./ Klingert, Isabell (2012):** Zuwanderung von selbständigen und freiberuflichen Migranten aus Drittstaaten nach Deutschland. Working Paper 48 des BAMF. Nürnberg: BAMF.

**BMAS - Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011):** Fachkräftesicherung: Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung, Berlin: BMAS.

**BMAS - Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2012):** Hilfe für Opfer von Gewalttaten, Bonn: BMAS.

**BMAS - Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2013):** Fortschrittsbericht 2012 zum Fachkräftekonzept der Bundesregierung, Berlin: BMAS.

**BMBF - Bundesministerium für Bildung und Forschung (2012):** Zeitgemäße Integrationspolitik: Islamische Theologie an deutschen Hochschule, Berlin: BMBF.

**BMFSFJ-Bundesministerium für Familie, Senioren Frauen und Jugend (2007a):** Materialien zur Gleichstellungspolitik. Geltendmachung von Leistungsansprüchen nach dem Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (Opferentschädigungsgesetz) für Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, Berlin: BMFSFJ

**BMFSFJ-Bundesministerium für Familie, Senioren Frauen und Jugend (2007b):** Materialien zur Gleichstellungspolitik. Arbeitspapier zur Standardisierung der Aus- und Fortbildung im Deliktsbereich Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, Berlin: BMFSFJ.

- BMI - Bundesministerium des Innern** (2011): Bundesregierung beschließt Erleichterung bei der Zuwanderung ausländischer Fachkräfte, 07.12.2011: BMI.
- BMI - Bundesministerium des Innern** (2012a): Anordnung des Bundesministeriums des Innern gemäß § 23 Absatz 2 Aufenthaltsgesetz zur Aufnahme bestimmter in die Türkei geflüchteter Personen, Berlin: BMI.
- BMI - Bundesministerium des Innern** (2012b): Anordnung des Bundesministeriums des Innern gemäß § 23 Absatz 2 Aufenthaltsgesetz zur Aufnahme bestimmter nach Shousha (Choucha)/Tunesien geflüchteter Personen, Berlin: BMI.
- BMI - Bundesministerium des Innern** (2012c): Auch in 2013 keine Dublin-Überstellungen nach Griechenland. Pressemitteilung vom 14.12.2012. Online: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2012/12/dublin-ueberstellung.html>.
- BMI/BAMF - Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2010): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2008, Berlin/Nürnberg: BMI/BAMF.
- BMI/BAMF - Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2012): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2010, Berlin/Nürnberg: BMI/BAMF.
- BMI/BAMF - Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2013): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2011, Berlin/Nürnberg: BMI/BAMF.
- Britting-Reimer, Eva** (2012): Neue Regelung für unbegleitete minderjährige Ausländer (§ 58 Ia AufenthG), in: Entscheiderbrief, 19(4), 1–3.
- Bundespresseportal** (2012): Senat: Vertrag mit Muslimen ist beschlossen. Online: <http://bundespresseportal.de/bremen/item/7180-senat-vertrag-mit-muslimen-ist-beschlossen.html>.
- Bundesrat** (2012a): Antrag der Länder Rheinland-Pfalz, Brandenburg, Schleswig-Holstein Entschließung des Bundesrates zur Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes und Einbeziehung der betroffenen Personengruppen in die bestehenden Leistungssysteme nach den Sozialgesetzbüchern Zweites und Zwölftes Buch, Drucksache 576/12.
- Bundesrat** (2012b): Beschluss des Bundesrates - Entschließung des Bundesrates zur Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes und Einbeziehung der betroffenen Personengruppen in die bestehenden Leistungssysteme nach den Sozialgesetzbüchern Zweites und Zwölftes Buch – Antrag der Länder Rheinland-Pfalz, Brandenburg, Schleswig-Holstein und Bremen, Nordrhein-Westfalen, Drucksache 576/12.
- Bundesregierung** (2012a): 5. Integrationsgipfel verabschiedet „Nationalen Aktionsplan“. Online: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2012/01/2012-01-31-integrationsgipfel.html>.
- Bundesregierung** (2012b): Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen, Berlin: Bundesregierung.

- Bundesregierung** (2012c): Staatsministerin Maria Böhmer: „Der Zweite Integrationsindikatorenbericht zeigt maßgebliche Fortschritte bei der Integration. In zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens hat sich die Teilhabe der 16 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund verbessert.“  
Online: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2012/01/2012-01-12-boehmer-integrationsindikatorenbericht.html>.
- Bundesverwaltungsgericht** (2012): Sorgerechtsentscheidungen ausländischer Stellen sind grundsätzlich anzuerkennen, Leipzig: BverwG.
- CDU Saar/SPD Saar** (2012): Chancen nutzen. Zusammenhalt bewahren. Eigenständigkeit sichern. Gemeinsam Verantwortung tragen für unser Saarland. Koalitionsvertrag für die 15. Legislaturperiode des Landtags des Saarlandes (2012 - 2017) zwischen der Christlich Demokratischen Union, Landesverband Saar und der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Landesverband Saar, Saarbrücken: CDU Saar/SPD Saar.
- CDU/CSU/FDP** (2009): Wachstum, Bildung, Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. 17. Legislaturperiode, Berlin: CDU/CSU/FDP.
- Council of the Baltic Sea States Secretariat** (2012): Task Force against Trafficking in Human Beings (TF-THB). Enhancing counter trafficking capacity through hands-on, operative work and projects with a focus on prevention and protection, Stockholm.
- Council of the European Union** (06.10.2011): Joint Declaration on a Mobility Partnership between the European Union and Armenia. Addendum to „I/A“ item note, Brüssel: Council of the European Union.
- Cyrus, Norbert/Boer, Katrin de** (2011): Darstellung und Analyse der Vorkommensweise des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung, in: KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt (Hg.): Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, Berlin, 43-79.
- Der Spiegel** (2012a): Ein Stahlgewitter. Der neue Bundespolizeipräsident Dieter Romann, 50, kritisiert die Grenzkontrollen in Griechenland und fordert einen Ausbau der Video-Überwachung in Deutschland, 05.11.2012, Hamburg.
- Der Spiegel** (2012b): Sehnsucht nach Schwaben, 26.03.2012, Hamburg.
- derwesten.de** (2012): Landesregierung ermuntert Migranten zur Einbürgerung, 01.12.2012. Online: <http://www.derwesten.de/region/landesregierung-ermuntert-migranten-zur-einbuengerung-id7348448.html>.
- Deutsche Botschaft Ankara** (2012a): Erleichterung der Beantragung von Schengenvisa an den deutschen Visastellen in der Türkei. Pressemitteilung Nr. 19 vom 30.08.2012: Deutsche Botschaft Ankara.
- Deutsche Botschaft Ankara** (2012b): Gebührenfreiheit für Schengenvisa für Kinder zwischen 6 und 12 Jahren. Pressemitteilung Nr. 01 vom 09.01.2012: Deutsche Botschaft Ankara.
- Deutsche Islam Konferenz** (2013): Deutsche Islam Konferenz verabschiedet Erklärung gegen häusliche Gewalt und Zwangsheirat, Nürnberg.
- DPA – Deutsche Presse-Agentur** (2012): Deutlich höhere Kosten für Asylbewerber, Meldung vom 13.11.2012.
- DPA – Deutsche Presse-Agentur** (2012): Deutschland nimmt zusätzlich 5.000 syrische Flüchtlinge auf, Meldung vom 13.03.2013.

- Deutscher Bundestag** (2003): Einrichtung einer Visa-Warndatei. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jens Petermann, Frank Tempel und der Fraktion DIE LINKE, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2010): Visakodex und Visumverfahren. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Jan van Aken, Christine Buchholz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/2550.
- Deutscher Bundestag** (2011a): Antrag der Abgeordneten Dr. Eva Högl, Marlene Rupprecht (Tuchenbach), Petra Crone, Sebastian Edathy, Ingo Eglhoff, Petra Ernstberger, Dr. Edgar Franke, Iris Gleicke, Angelika Graf (Rosenheim), Petra Hinz (Essen), Christel Humme, Ute Kumpf, Christine Lambrecht, Burkhard Lischka, Caren Marks, Franz Müntefering, Aydan Özoğuz, Thomas Oppermann, Mechthild Rawert, Stefan Rebmann, Sönke Rix, Karin Roth (Esslingen), Marianne Schieder (Schwandorf), Stefan Schwartze, Sonja Steffen, Christoph Strässer, Rüdiger Veit, Dagmar Ziegler, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD. Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels korrekt ratifizieren – Deutsches Recht wirksam anpassen, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/8156.
- Deutscher Bundestag** (2011b): Antrag der Abgeordneten Rüdiger Veit, Gabriele Fograscher, Petra Ernstberger, Iris Gleicke, Wolfgang Gunkel, Michael Hartmann (Wackernheim), Frank Hofmann (Volkach), Daniela Kolbe (Leipzig), Ute Kumpf, Kirsten Lühmann, Thomas Oppermann, Gerold Reichenbach, Dr. Dieter Wiefelspütz, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD. Mehr Bewegungsfreiheit für Asylsuchende und Geduldete, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/5912.
- Deutscher Bundestag** (2011c): Das Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration – Sachstand 2011. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Memet Kilic, Josef Philip Winkler, Wolfgang Wieland, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/6720.
- Deutscher Bundestag** (2011d): Rolle und Förderung der Migrationsberatung für erwachsene Einwanderinnen und Einwanderer und des Modellprojekts „individuelle Integrationsvereinbarungen“. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Memet Kilic, Josef Philip Winkler, Ingrid Hönlinger und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/7471.
- Deutscher Bundestag** (2012a): Antrag der Abgeordneten Josef Philip Winkler, Volker Beck (Köln), Memet Kilic, Markus Kurth, Renate Künast, Brigitte Pothmer, Tom Koenigs, Viola von Cramon-Taubadel, Kai Gehring, Katrin Göring-Eckardt, Uwe Kekeritz, Sven-Christian Kindler, Claudia Roth (Augsburg), Beate Walter-Rosenheimer und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Die Menschenwürde von Flüchtlingen ist migrationspolitisch nicht relativierbar – Konsequenzen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Asylbewerberleistungsgesetz ziehen, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/11663.
- Deutscher Bundestag** (2012b): Antrag der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, Matthias W. Birkwald, Nicole Gohlke, Dr. Rosemarie Hein, Dr. Lukrezia Jochimsen, Caren Lay, Petra Pau, Jens Petermann, Raju Sharma, Alexander Süßmair, Frank Tempel, Halina Wawzyniak, Katrin Werner, Jörn Wunderlich und der Fraktion DIE LINKE. Auf Flüchtlingsproteste reagieren – Residenzpflicht abschaffen, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/11589.
- Deutscher Bundestag** (2012c): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Memet Kilic, Josef Philip Winkler, Wolfgang Wieland, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. „Ethnic Profiling“ durch Angehörige der Bundespolizei im Zusammenhang mit verdachtsunabhängigen Kontrollen, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/9821.

**Deutscher Bundestag** (2012d): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Jan van Aken, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Polizei- und Zolleinsätze im Ausland (Stand: zweites Quartal), 17. Wahlperiode, Drucksache 17/10450.

**Deutscher Bundestag** (2012e): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Jan van Aken, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Polizei- und Zolleinsätze im Ausland (Stand: drittes Quartal 2012), 17. Wahlperiode, Drucksache 17/11251.

**Deutscher Bundestag** (2012f): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Jan van Aken, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Polizei- und Zolleinsätze im Ausland (Stand: erstes Quartal 2012), 17. Wahlperiode, Drucksache 17/9536.

**Deutscher Bundestag** (2012g): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Jan van Aken, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Beschränkungen der Reisefreiheit für Roma aus Serbien, Montenegro und Mazedonien infolge des EU-Visumregimes, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/8747.

**Deutscher Bundestag** (2012h): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan van Aken, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. „racial profiling“ bei verdachtslosen Personenkontrollen der Bundespolizei, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/11776.

**Deutscher Bundestag** (2012i): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dağdelen, Annette Groth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Debatte über den vermeintlichen Missbrauch des Asylrechts durch serbische und mazedonische Staatsangehörige, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/11417.

**Deutscher Bundestag** (2012j): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Wolfgang Gehrcke, Jan van Aken, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Kontrollen durch die Bundespolizei an Binnengrenzen der Europäischen Union, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/10895.

**Deutscher Bundestag** (2012k): Bericht über die Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/10500.

**Deutscher Bundestag** (2012l): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss), 17. Wahlperiode, Drucksache 17/10165.

**Deutscher Bundestag** (2012m): Drucksache 17/11661. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Ulla Jelpke und der Fraktion DIE LINKE, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/11441.

**Deutscher Bundestag** (2012n): Gesetzentwurf der Abgeordneten Monika Lazar, Volker Beck (Köln), Memet Kilic, Ekin Deligöz, Josef Philip Winkler, Katja Dörner, Kai Gehring, Tom Koenigs, Agnes Krumwiede, Jerzy Montag, Ingrid Hönlinger, Dr. Konstantin von Notz, Tabea Rößner, Krista Sager, Ulrich Schneider, Arfst Wagner (Schleswig), Wolfgang Wieland und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Situation von Opfern von Menschenhandel in Deutschland, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/10843.

**Deutscher Bundestag** (2012o): Grünen-Fraktion dringt auf „wirksamen Rechtsschutz im Asylverfahren“.  
Online: [https://www.bundestag.de/presse/hib/2012\\_01/2012\\_049/01.html](https://www.bundestag.de/presse/hib/2012_01/2012_049/01.html).

- Deutscher Bundestag** (2012p): Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels wird ratifiziert. Online: [www.bundestag.de/presse/hib/2012\\_06/2012\\_319/03.html](http://www.bundestag.de/presse/hib/2012_06/2012_319/03.html).
- Deutscher Bundestag** (2012q): 1. Änderungs-/Ergänzungsmitteilung zur 88. Sitzung des Innenausschusses am 12.12.2012, Berlin, 10.12.2012.
- Deutscher Bundestag** (2012r): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Monika Lazar, Volker Beck (Köln), Memet Kilic, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Situation von Opfern von Menschenhandel in Deutschland 17. Wahlperiode, Drucksache 17/13179.
- Deutscher Bundestag** (2013): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Jan van Aken, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Polizei- und Zolleinsätze im Ausland (Stand: viertes Quartal 2012), 17. Wahlperiode, Drucksache 17/12469.
- Die Welt** (2011): Schleswig-Holstein wählt im Mai 2012, 15.03.2011.  
Online: <http://www.welt.de/politik/deutschland/article12836784/Schleswig-Holstein-waehlt-im-Mai-2012.html>.
- Die Welt** (2012): Kleinteiliges Konzept, 28.04.2012, Berlin.
- Die Welt** (2013a): 40 Prozent mehr Asylbewerber in Deutschland, 15.01.2013.  
Online: [http://www.welt.de/print/die\\_welt/politik/article112765651/40-Prozent-mehr-Asylbewerber-in-Deutschland.html](http://www.welt.de/print/die_welt/politik/article112765651/40-Prozent-mehr-Asylbewerber-in-Deutschland.html).
- Die Welt** (2013b): Hamburg unterzeichnet Verträge mit Muslimen, 13.11.2012.  
Online: <http://www.welt.de/regionales/hamburg/article111015908/Hamburg-unterzeichnet-Vertraege-mit-Muslimen.html>.
- EaP Panel on Migration and Asylum** (2012a): Armenia to lift visa requirements for EU citizens. Online: <http://soderkoping.org.ua/page40613.html>.
- EaP Panel on Migration and Asylum** (2012b): Armenians to benefit from simplified visa procedures. Online: <http://soderkoping.org.ua/page41023.html>.
- Entscheiderbrief** (2012a): Friedland ist neue Außenstelle des Bundesamtes, in: *Entscheiderbrief*, 19(8), 3.
- Entscheiderbrief** (2012b): Syrien: Abschiebungsstopp verlängert, in: *Entscheiderbrief*, 19(10), 4.
- Europäischer Rat** (2010): Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*(C 115), 1-38.
- Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union** (2011): Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates, Brüssel: Europäisches Parlament; Rat der Europäischen Union.
- Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen** (2012): Arbeitsprogramm 2012, Valletta.

- Fehsenfeld, Ulrike/Hecht, Heiko/Abo Kadira, Benjamin/Lentschig, Rudolf/Schulte, Wilhelm** (2008): Bericht 2007 über Migration und Asyl. Nationaler Kontaktpunkt Deutschland im Europäischen Migrationsnetzwerk, Nürnberg: BAMF.
- Financial Times Deutschland** (2012a): Europas Grenzen sind wieder da. Berlin setzt sich mit Kontrollen in Schengen-Staaten durch, EU-Parlament kritisiert Alleingang, 06.06.2012, Hamburg.
- Financial Times Deutschland** (2012b): Im gelobten Land, 01.10.2012, Hamburg.
- Financial Times Deutschland** (2012c): Koalition kann Fachkräftelücke nicht stopfen, 29.03.2012, Hamburg.
- Flüchtlingsrat Niedersachsen**: BAMF organisiert kurzen Prozess gegen Roma mit Hilfe von Bundespolizei und Bundeswehr. Online: <http://www.nds-fluerat.org/rubrik/pressemitteilungen/page/3/>.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung** (2012a): Ausreise für Roma verboten, 12.11.2012, Frankfurt/Main.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung** (2012b): Balkan-Länder gegen Visa-Missbrauch, 07.11.2012, Frankfurt/Main.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung** (2012c): Integrationsziele nur teilweise erreicht, 13.01.2012. Online: <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/bericht-der-bundesregierung-integrationsziele-nur-teilweise-erreicht-11603710.html>.
- Frankfurter Rundschau** (2012): Die Hoffnungsreisenden, 26.09.2012, Frankfurt/Main.
- FRONTEX** (2012a): FRONTEX to launch an operation during Eurocup 2012, Warschau: FRONTEX. Online: <http://www.frontex.europa.eu/news/frontex-to-launch-an-operation-during-eurocup-2012-nqGaVS>.
- FRONTEX** (2012b): Greek-Turkish land border JO Poseidon Land: Situational update, January 2012, Warschau: FRONTEX. Online: <http://www.frontex.europa.eu/news/greek-turkish-land-border-jo-poseidon-land-situational-update-january-2012-DWvKc6>.
- Gräfin Praschma, Ursula** (2012): Bevorzugte Bearbeitung von Asylanträgen der HKL Serbien und Mazedonien, in: Entscheiderbrief, 19(9), 1-2.
- Handelsblatt** (2012): Generation Null, 13.01.2012, Düsseldorf.
- Henning, Matthias** (2012): Entscheidungspraxis Syrien, in: Entscheiderbrief, 19(3), 5.
- Hessisches Ministerium der Justiz, für Integration und Europa/Hessisches Kultusministerium** (2012): Kultusministerin Nicola Beer: Bekenntnisorientierter (islamischer) Religionsunterricht kommt zum Schuljahr 2013/2014, Integrationsminister Jörg-Uwe Hahn: Ein Meilenstein der Integrationspolitik. Online: [http://www.hmdj.hessen.de/irj/servlet/prt/portal/prtroot/slimp.CMReader/HMdJ\\_15/HMdJ\\_Internet/med/dff/dff28824-a3ff-b317-9cda-a2b417c0cf46,22222222-2222-2222-2222-222222222222,true](http://www.hmdj.hessen.de/irj/servlet/prt/portal/prtroot/slimp.CMReader/HMdJ_15/HMdJ_Internet/med/dff/dff28824-a3ff-b317-9cda-a2b417c0cf46,22222222-2222-2222-2222-222222222222,true).
- Hochrangige Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung** (2011): Abschlussbericht der Hochrangigen Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung. Vom Anwerbestopp zur Gewinnung von Fachkräften. Bessere Bildungs- und Erwerbschancen schaffen – Zuwanderung gezielt steuern, Berlin: Hochrangige Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung.

**IntMK - Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren der Länder** (2012): Beschlussniederschrift. 7. Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister/Senatorinnen und Senatoren der Länder. am 21./22. März 2012 in Überherrn: IntMK.

**Klingert, Isabell/ Block, Andreas H.** (2013): Ausländische Wissenschaftler in Deutschland. Analyse des deutschen Arbeitsmarktes für Forscherinnen und Forscher. Working Paper 50 des BAMF. Nürnberg: BAMF.

**KOK - Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt** (Hg.) (2011): Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, Berlin.

**KOM - Europäische Kommission** (2011): Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2011) 455 endg., Brüssel: KOM.

**KOM - Europäische Kommission** (2012a): 3rd Annual Report on Immigration and Asylum (2011). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2012) 250 final, Brüssel: KOM.

**KOM - Europäische Kommission** (2012b): Cooperation with non-EU countries: the Global Approach to migration, Brüssel: KOM.

**Landesregierung Nordrhein-Westfalen** (2012): Islamischer Religionsunterricht in NRW, Düsseldorf.

**Landeswahlleiterin des Landes Nordrhein-Westfalen** (2012): Endgültige Ergebnisse für Nordrhein Westfalen. Online: <http://www.wahlergebnisse.nrw.de/landtagswahlen/2012/aktuell/dateien/a000lw1200.html>.

**Lautscham, Alfred** (2012): Reiseschwund nach Verteilentscheidung bei Asylbegehrenden 2011, in: Entscheiderbrief, 19(6), 2.

**Märkische Allgemeine** (2012): Asylbewerber sollen ihr Geld selbst verdienen. Länder für Lockerung des Arbeitsverbots / Minister Baaske: Ganz abschaffen. Online: [http://www.maerkischeallgemeine.de/cms/ziel/604050/DE?article\\_id=2686745](http://www.maerkischeallgemeine.de/cms/ziel/604050/DE?article_id=2686745).

**Mayer, Matthias M./Yamamura, Sakura/Schneider, Jan/Müller, Andreas** (2012): Zuwanderung von internationalen Studierenden aus Drittstaaten. Working Paper 47 der Forschungsgruppe des Bundesamtes, Nürnberg: BAMF.

**Migration Policy Group** (2012a): Germany and Austria demand that Greece ensures adequate controls at its external border with Turkey, in: Migration News Sheet (April 2012), 4.

**Migration Policy Group** (2012b): Six Schengen Member States demand re-introduction of visa for Balkan countries should they fail to halt outflow of asylum-seekers, in: Migration News Sheet (November 2012), 2.

**Ministerium für Integration Baden-Württemberg** (2012a): Baden-Württemberg erleichtert Einbürgerung ausländischer Studien- und Ausbildungsabsolventen. Pressemitteilung vom 19.03.2012.

**Ministerium für Integration Baden-Württemberg** (2012b): Evaluierung Optionsverhalten und Einbürgerungsrecht. Pressemitteilung vom 22.06.2012.

**Ministerium für Integration Baden-Württemberg** (2012c): Ministerium für Integration erleichtert Einbürgerungen. Pressemitteilung vom 07.02.2012.

- Netzwerk Migration in Europa (2012a):** Deutschland: Gericht stärkt Diskriminierungsverbot, in: Migration und Bevölkerung (9/2012), 4-5.
- Netzwerk Migration in Europa (2012b):** Migration und Bevölkerung. Newsletter, Ausgabe 2, Februar 2012, Berlin.
- OECD (2013):** Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte: Deutschland, Paris: OECD.
- Netzwerk Migration in Europa (2012c):** Migration und Bevölkerung. Newsletter, Ausgabe 10, Dezember 2012, Berlin.
- Parusel, Bernd (2009):** Unbegleitete minderjährige Migranten in Deutschland – Aufnahme, Rückkehr und Integration. Working Paper 26 der Forschungsgruppe des Bundesamtes, Nürnberg: BAMF.
- Parusel, Bernd (2010):** Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge – Aufnahme in Deutschland und Perspektiven für die EU, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 30(7), 233–239.
- Parusel, Bernd (2012):** Europäische und nationale Formen der Schutzgewährung in Deutschland. Studie II/2009 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN), Nürnberg: BAMF.
- Parusel, Bernd/Schneider, Jan (2010):** Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Zuwanderung. Studie der deutschen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF.
- Parusel, Bernd/Schneider, Jan (2012):** Visumpolitik als Migrationskanal: Die Auswirkungen der Visumvergabe auf die Steuerung der Zuwanderung. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF.
- Pollmer, Cornelius (2012):** Flucht nach vorn, in: Süddeutsche Zeitung vom 06.10.2012, S. 8.
- PRO ASYL (2012a):** Entwicklung der Asylanträge im November 2012: BAMF setzt politische Vorgaben in Entscheidungspraxis um – Abschreckungspolitik statt unvoreingenommene Prüfung von Asylanträgen. Online: [http://www.proasyl.de/de/presse/detail/news/entwicklung\\_der\\_asylantraege\\_im\\_november\\_2012/](http://www.proasyl.de/de/presse/detail/news/entwicklung_der_asylantraege_im_november_2012/).
- PRO ASYL (2012b):** Heute befasst sich der Bundestag mit dem Thema „Residenzpflicht“. Pro Asyl: Abschaffung der unnützen Schikane ist lange überfällig, 07.11.2012. Online: [http://www.proasyl.de/de/presse/detail/news/heute\\_befasst\\_sich\\_der\\_bundestag\\_mit\\_dem\\_thema\\_residenzpflicht/](http://www.proasyl.de/de/presse/detail/news/heute_befasst_sich_der_bundestag_mit_dem_thema_residenzpflicht/).
- Republik Österreich/Bundesrepublik Deutschland (2012):** Vertrag zwischen der Republik Österreich und der Bundesrepublik Deutschland über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung grenzüberschreitender Schwarzarbeit und illegaler grenzüberschreitender Leiharbeit, Wien.
- Schneider, Jan (2012a):** Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) (2. überarbeitete und aktualisierte Auflage), Nürnberg: BAMF.
- Schneider, Jan (2012b):** Maßnahmen zur Verhinderung und Reduzierung irregulärer Migration. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Im Erscheinen, Nürnberg: BAMF.
- Senat Bremen (2013):** Vertrag mit Muslimen in Kraft.

- SPD / Bündnis 90/Die Grünen / SSW (2012):** Bündnis für den Norden. Neue Horizonte für Schleswig-Holstein. Koalitionsvertrag 2012-2017 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands Landesverband Schleswig-Holstein, Bündnis 90/Die Grünen Landesverband Schleswig-Holstein, dem Südschleswigschen Wählerverband Landesverband, o.O.
- Spiegel Online (2012a):** Gericht verbietet Polizei-Kontrollen wegen Hautfarbe, 30.10.2012.  
Online: <http://www.spiegel.de/panorama/justiz/gericht-verbietet-polizei-kontrollen-wegen-hautfarbe-a-864325.html>.
- Spiegel Online (2012b):** Landtag beschließt Neuwahlen in NRW, 14.03.2012.  
Online: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/landtag-beschliesst-neuwahlen-in-nrw-a-821403.html>.
- Staatskanzlei Hamburg (2012):** Seit 2007 laufende Verhandlungen über Verträge mit islamischen Verbänden und Alevitischer Gemeinde erfolgreich abgeschlossen, Hamburg.
- Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2012):** Endgültige Ergebnisse zur Landtagswahl 2012.  
Online: <http://www.statistik-nord.de/wahlen/wahlen-in-schleswig-holstein/landtagswahlen/informationen-zur-wahl-des-18.-schleswig-holsteinischen-landtags/>.
- Statistisches Amt Saarland (2012):** Landesergebnis Saarland. Online: [http://www.statistikextern.saarland.de/wahlen/wahlen/2012/internet\\_saar/LT\\_SL\\_12/landesergebnisse/](http://www.statistikextern.saarland.de/wahlen/wahlen/2012/internet_saar/LT_SL_12/landesergebnisse/).
- StBA – Statistisches Bundesamt (2012a):** Bildung und Kultur - Studierende an Hochschulen - Vorbericht. Fachserie 11 Reihe 4.1, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- StBA – Statistisches Bundesamt (2012b):** Einbürgerungen. Fachserie 1 - Reihe 2.1 2011, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Stoltenberg, Helmut (2012):** Dauerschlager Doppelpass. Koalition kritisiert erneuten SPD-Vorstoß gegen Optionsmodell, in: Das Parlament(76).
- Storr, Christian (2008):** § 24 AufenthG, in: Storr, Christian; Wenger, Frank; Eberle, Simone; Albrecht, Rainer; Harms, Karsten; Kreuzer, Christine (Hg.): Kommentar zum Zuwanderungsrecht. Aufenthaltsgesetz und Freizügigkeitsgesetz/EU, Stuttgart: Richard Boorberg Verlag, 176-183.
- Süddeutsche Zeitung (2012a):** Empörung über Asylpläne. SPD und FDP kritisieren Gesetzesentwurf des Sozialministeriums, 01.12.2012, München.
- Süddeutsche Zeitung (2012b):** Erfolg in Trippelschritten, 12.01.2012.  
Online: <http://www.sueddeutsche.de/bildung/integrationsbericht-der-bundesregierung-erfolg-in-trippelschritten-1.1256156>.
- Süddeutsche Zeitung (2012c):** Faire Asylprüfung für Roma, 21.12.2012, München.
- Süddeutsche Zeitung (2012d):** Friedrich will Leistungen kürzen. Aussichtslose Asylanträge sollen als Sozialmissbrauch gelten, 19.11.2012, München.
- Süddeutsche Zeitung (2012e):** Serbien zahlt für Asylanten, 16.10.2012, München.
- Tagesspiegel (2012):** Ausländerbeauftragte fordert Arbeitserlaubnis für Asylbewerber, 05.10.2012, Berlin.

**Tschechische Ratspräsidentschaft** (2009): Building Migration Partnerships. Prague Ministerial Conference - Joint Declaration.

**Vogel, Dita** (2011): Schätzung der Häufigkeit und Vorkommnisse des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung - Wie viele Betroffene gibt es in Deutschland?, in: KOK - Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt (Hg.): Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, Berlin, 307-329.

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

**Worbs, Susanne/Scholz, Antonia/Blicke, Stefanie** (2012): Die Optionsregelung im Staatsangehörigkeitsrecht aus der Sicht von Betroffenen. Qualitative Studie, Nürnberg: BAMF.

**Zeit Online** (2012): Regierung lehnt Lockerung für Asylbewerber ab, 07.11.2012.  
Online: <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2012-11/asylbewerber-hungerstreik-bundestag>.

# Abkürzungsverzeichnis

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

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

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

# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Einbürgerungen in 1.000 Personen	32
Abbildung 2:	Einbürgerungsquote in Prozent	32
Abbildung 3:	Förderungsbewilligungen 2012 für das Programm REAG/GARP	42
Abbildung 4:	Unbegleitete Minderjährige, Erstantragsteller in Personen	52
Abbildung 5:	Gesamtschutzquote in Prozent	52

# Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Asylerstanträge in den Jahren 2011 und 2012, Hauptherkunftsländer, gerundete Zahlen	45
------------	---	----

# Anhang

German 2012 contribution to the annual reports  
of the Commission and of EASO  
(as per: 28 November 2012)

This Common Template includes specific spaces for EMN NCPs to provide information and statistics in relation to developments at national level that have been developed to implement EU policy, legislative and financial instruments, or any developments which were the result of actions at EU level in relation to specific policy topics.

The information collected shall be used to inform the Commission's Annual Report on Immigration and Asylum, and shall be the only source of factual information at (Member) State level for the topics covered by the Report. Thus when providing information, as with all EMN Common Templates, it is important to emphasise that the content should be as relevant to the topic under consideration, and as concise, as possible. You should aim to provide only one or two paragraphs for each of your responses. It should also, where relevant, describe concrete actions or measures, for example, resulting from the entry into force of new legislation. Examples are given in each of the sub-sections.

You should also foresee liaising with respective EASO NCPs as information requested in this template will also serve to inform EASO's Annual Report. In addition, information collected in this Template should also be coordinated with information made available at (Member) State level via National Contact Points on Integration (NCPs), the Frontex Risk Analysis Network (FRAN) and National Rapporteurs working against Trafficking in Human Beings.

The **key statistics** that will illustrate each topic of the Annex and be presented in the Commission's Annual Report on Immigration and Asylum will come from Eurostat, once available. These key statistics are in line with Council Regulation 862/2007 on Union Statistics on migration and international protection and will provide some "headline" statistics in the area of migration, international protection and external border management.

In addition, EMN NCPs are requested to try to provide some statistics (even tentative) which are not available through Eurostat but are relevant for some of the topics relevant to the Commission's Annual Report. We would, therefore, request that you provide, where possible and even if tentative, statistics on any of the following:

- First residence permits 2012, by reason; (Section 1.1)<sup>1</sup>
- The unemployment rate of third-country nationals;<sup>2</sup> (Section 1.5.1)
- The number of visas issued (including the number of Schengen visas and national visas); (Section 1.6.1)
- The number of third-country nationals being returned to their home country as part of forced return measures, the number of third-country nationals being returned voluntarily and, within these,

1 These data are generated by Eurostat, but are usually not available for the publication of the Commission's Annual Report on Immigration and Asylum in May 2012

2 Based on the ILO definition, Eurostat defines unemployed persons as those aged 15 to 74 who: (1) are without work; (2) are available to start work within the next two weeks; and (3) have actively sought employment at some time during the previous four weeks. The unemployment rate is the number of people unemployed as a percentage of the labour force. The labour force is the total number of people employed plus unemployed. Current deviations from the definition of unemployment in the EU Labour Force Survey: Spain, Sweden, Italy and United Kingdom: Unemployment is restricted to persons aged 16-74. In Spain and Italy the legal minimum age for working is 16. Employment data used for Italy includes also those above 74. Unemployment rate can be broken by groups of country of citizenship, age groups and sex.

the number of third-country who returned as part of an assisted return programme and, if available, the number of persons among the returned (forcibly or voluntarily) who had applied for international protection and were served with a final negative decision; (Section 2.2)

- The number third-country nationals relocated to your Member State; (Section 3.3.2)
- The number third-country nationals resettled in your Member State (Section 3.4.2)
- The number of unaccompanied minors (UAMs), differentiating between those applying and those not applying for asylum (Section 3.5)
- The number of third-country nationals receiving a residence permit as victims of human trafficking; and the number of traffickers arrested and convicted. (Section 5.4).

Standardised Tables have been added in the [Annex](#) to the specification template to provide these statistics. In keeping with the practice of Eurostat, your statistics should be rounded up or down to the nearest 5. Please provide, if possible, these additional (tentative) statistics initially for the first nine months of 2012, i.e. from January 2012 to September 2012 inclusive.

## 1. LEGAL MIGRATION AND MOBILITY

### 1.1 Key Statistics

First residence permits, by reason					
	Total	Family reasons	Education reasons	Remunerated activities reasons	Other reasons
First permits (1st half of 2012)	10,544	2,216	4,216	2,843	1,269

### 1.2 Promoting legal migration channels

Please describe any (planned) measures to improve the provision of information on the routes to and conditions of legal migration for third-country nationals. These could include, for example, information campaigns, websites, specific centres, referring to any approaches that combine information with pre-departure measures, for example, upgrading skills and / or proficiency in EU languages, and also the role and impact of the EU Immigration Portal in your (Member) State.

The Federal Office for Migration and Refugees (BAMF) is the central agency in Germany responsible for advising migrants. The [www.bamf.de](http://www.bamf.de) website contains extensive information on migration-related questions. This website is quadrilingual, being available in German, English, Russian and Turkish. Furthermore, the BAMF has a hotline for questions regarding the recognition of foreign vocational qualifications which can also answer more detailed questions, for instance on the EU Blue Card.

There are also about 600 advice facilities in Germany. A total of 164,465 immigrants had attended one of these advice centres nationally by mid-2012.

Two specific Internet portals have been in operation since June 2012 in connection with the Qualified Professionals Initiative organised by the Federal Ministry of Labour and Social Affairs (BMAS), the Federal Ministry of Economics and Technology (BMWi) and the Federal Employment Agency (BA). The domestic [www.fachkraefte-offensive.de](http://www.fachkraefte-offensive.de) portal operates as a starting portal for the Qualified Professionals Initiative and addresses all domestic workers, enterprises as well as the interested public. It also provides information on shortages on the labour market, as well as on regional and national projects. The [www.Make-it-in-Germany.com](http://www.Make-it-in-Germany.com) welcome portal for foreign professionals provides information on opportunities to work in Germany and on the legal prerequisites for this, and provides an impression of life and living in Germany.

### **1.3 Economic migration**

#### **1.3.1 Satisfying labour market needs**

Describe whether and how your (Member) State analyses its labour market and skills needs / shortages, and any cooperation with other (Member States), for example, through the Public Employment Services. Please describe the (planned) introduction of any new labour migration policies or changes to the existing ones, e.g. introduction of quota, lists of professions, agreement with specific third countries, use of private recruitment agencies / services, etc.). Also consider the effect of the economic crisis on labour migration (e.g. revision of quota, reduction of professions listed, etc.) and how economic migration is considered to contribute to economic growth.

An employment monitoring service is being prepared on behalf of the BMAS which portrays both the current and the long-term need for labour, broken down by sectors, occupations and regions. Based upon this, a labour market prognosis ranging until 2030 will be drawn up. Initial results will be available in the spring of 2013.

#### **1.3.2 Skills Recognition**

Describe any (planned) measures to improve the validation of diplomas, qualifications and skills of third-country nationals and labour matching between your (Member) State and third countries (including online employment, etc.), including any measures introduced for already resident third-country nationals (in the context of better integration). Describe any exchanges of practical information and co-operation with other EU Member States. Describe any specific measures to avoid brain waste. Consider also how such measures will contribute to economic growth.

With the “Act to Improve the Identification and Recognition of Vocational Qualifications obtained Abroad” (Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Beruf-squalifikationen (the so-called Recognition Act [Anerkennungsgesetz]), which came into force on 1 April 2012, the Federal Government is creating a general legal right for the first time to have the equivalence of a foreign vocational qualification with the German reference occupation verified. This makes a lasting contribution to ensuring the availability of professionals and towards integration for people with good foreign qualifications.

The procedures and criteria for the professions that are regulated under federal law are to be simplified, expanded and improved. In particular, the previous regulations to implement Professional Recognition Directive 2005/36/EC are primarily being expanded to include third-country qualifications and nationals. According to the provisions of the Recognition Act, vocational qualifications that were acquired abroad can now be recognised in Germany as equivalent to a German qualification. Furthermore, a whole series of occupations will no longer require candidates to be German nationals. The Act applies to roughly 500 occupations where the qualifications are regulated nationally (e.g. doctors, qualified nursing staff, master craftspersons and all qualifications of the 350 German training occupations in the dual system). What is special in an international comparison is that, in addition to the formal qualifications, practical professional experience is also considered in the context of the check on equivalence.

The Länder are also adjusting the professional regulations within their remit (teachers, educators, social educationalists, engineers).

What is more, the Federation has massively expanded the information and advice services on the recognition of foreign qualifications. Since 1 April 2012, the online “Recognition in Germany” portal has been providing information on a centralised basis in German and English on recognition procedures and the legal bases. It centres on the so-called recognition finder, which enables interested parties to easily find the appropriate responsible agency and to obtain individual procedural information. Additionally, the hotline operated by the Federal Office for Migration and Refugees on behalf of the Federal Ministry of Education and Research (BMBF) offers telephone advice in German and English for interested parties from Germany and abroad. The promotional programme

entitled “Integration through qualification – IQ”, which is funded by the BMAS, the BMBF and the BA, has so far promoted roughly 40 initial contact points in the Länder which provide introductory information, advise those seeking recognition and refer them to the competent agencies. At the same time, the BA has established an advisory service on recognition within its role of providing advice under labour law.

[www.anerkennung-in-deutschland.de](http://www.anerkennung-in-deutschland.de)

### 1.3.3 Cooperation with partner / third countries for economic migration

Please provide information on any (planned) EU level or bilateral agreements (e.g. Mobility Partnerships), which help to implement policies for labour migration. List them (see table below), including the third countries with which they have been concluded, and provide details of their content and the rationale for concluding the agreement. Please also indicate whether any of these favour circular migration, and specify which third countries are involved, including from the Southern Mediterranean<sup>3</sup> and Eastern Partnership.<sup>4</sup> In the framework of Mobility partnerships (and Common Agendas) please advise whether Migration and Mobility Resource Centres (MMRCs) have / will be set up in the partner countries.

No significant developments.

Type of agreement	Third countries involved	Main purpose and rationale for the agreement
(EU or bilateral)		
Bilateral social insurance agreement with Brazil of 3 December 2009		
	No	Portability agreement on pensions and accident insurance, including the arrangements for posted workers (“avoiding double insurance”)
Bilateral social insurance agreement with India 12 October 2011	No	Portability agreement on pensions and accident insurance, including the arrangements for posted workers (“avoiding double insurance”)
Negotiations on a social insurance agreement with the Philippines to start at the beginning of March 2013	No	Portability agreement on pensions and accident insurance, including the arrangements for posted workers

### 1.3.4 Highly qualified workers

Please describe any (planned) measures to facilitate access of highly qualified workers. Refer to the implementation of the EU Blue Card Directive. Describe any incentive mechanisms for highly qualified workers on top of the transposition and implementation of EU legislation. Consider also how such measures will contribute to economic growth. (Information relating to the mitigation of ‘brain drain’ should be provided in Section 4.4).

The Act Transposing the Directive on Highly-qualified Persons (*Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie*) came into force on 1 August 2012. This Act not only transposed the Directive on highly-qualified persons, which establishes the prerequisites for the entry and residence of third-country nationals to exercise highly-qualified employment, but also contains considerable amendments to residence law and the law on the employment of foreigners which are intended to make Germany more attractive for highly-qualified persons. The new regulations over and above the transposition of the directive particularly benefit foreign students and

<sup>3</sup> Morocco, Algeria, Tunisia, Libya and Egypt.

<sup>4</sup> Ukraine, Belarus, Moldova, Georgia, Armenia and Azerbaijan.

graduates of German universities, foreigners who are undergoing vocational training, as well as the self-employed and those starting businesses. Moreover, a special residence title for job-seeking is to be created which will make it easier for small and medium-sized enterprises in particular to find foreign professionals for posts which they have previously been unable to occupy.

The main points of the Act are:

- There is only one single residence title for highly-qualified persons with a salary threshold, the EU Blue Card.
- The minimum earnings threshold for the EU Blue Card for 2012 is set at 44,800 Euro (Article 5(3) of the Directive). There will no longer be a priority check or a check on the comparability of the working conditions.
- The income threshold for professions for which there is a particular need in accordance with Article 5(5) of the Directive (MINT professions, doctors and IT professions) is roughly 35,000 Euro (34,944). There must be a check on the comparability of the working conditions.
- Holders of an EU Blue Card receive a settlement permit as a matter of principle (national permanent residence title) after 33 months if their employment contract continues to apply.
- If holders of the EU Blue Card have a good knowledge of German, the settlement permit is issued after 21 months.
- Family members do not need to prove a knowledge of German before entering the country, and may work without restrictions immediately after entering the country.
- A residence permit is to be introduced limited to six months for job-seeking, its issuance being contingent on university graduation and on their being able to support themselves independently.
- Students may work 120 whole days or 240 half days in addition to their studies with no further permit being necessary (previously 90/180).
- The period for seeking a suitable job for foreign graduates of German universities is increased from 12 to 18 months, and they are permitted to engage in any form of gainful employment without restrictions during this period.
- It will be made easier for foreign university graduates to become self-employed or to start up in business.
- Foreign university graduates who have found a suitable job will receive a settlement permit after two years.
- Foreigners who entered the country to engage in vocational training can remain after they have completed their training if they find employment in the occupation that they have learned. They will be given one year to look for a suitable job and may work without restrictions during this period.
- They will be entitled to engage in other additional employment for up to ten hours per week during their occupational training.
- The requirements for granting residence permits to persons starting up in business have been considerably relaxed. In particular, the standard requirement that the recipient should invest 250,000 Euro and create five jobs has been waived.

### 1.3.5 Students and researchers

Please describe any (planned) measures to facilitate greater mobility of students and researchers, also as a pathway towards meeting labour market needs. Describe any incentive mechanisms in place for students and researchers on top of the transposition and implementation of EU legislation. Consider also how such measures will contribute to economic growth. (Information relating to the mitigation of 'brain drain' should be provided in Section 4.4).

The following rules apply over and above the directives on students and on researchers:

To students:

- Foreigners who do not yet have a place on a course of studies can receive a residence title for up to nine months to apply to study.
- More hours of gainful employment are permitted in addition to studying than required by the directives, and gainful employment does not require a labour market check in this period.
- Successful graduates following on from their studies may be given a residence permit for job-seeking for 18 months, and they may take on any gainful employment without restrictions during this period.

For researchers:

- An accelerated visa procedure is applied.
- Spouses of researchers have unrestricted access to the labour market.

This makes access to the German labour market easier, and a contribution is made to the further development of research and innovation in Germany.

#### **1.4 Family Reunification**

Please describe any new policies / legislation or changes to existing policies and legislation regulating family migration. Consider also your (Member) State's human rights obligations, reception capacity and the extent to which the family member's capacity to integrate is being taken into account in the admission procedure, e.g. knowledge of the country's language, level of education, professional background, other. Please also describe any concrete (planned) measures to further promote the integration of third-country nationals coming for the purpose of family reunification

No significant developments.

#### **1.5 Integration<sup>5</sup>**

##### **1.5.1 Promoting integration through participation: socio-economic contribution of migrants**

Please describe (planned) measures for the integration of third-country nationals through their increased socio-economic contribution, including measures to enhance language skills; improve attainment on the education system; and improve access to social and health services. Describe any specific measures to meet the needs of vulnerable groups of migrants. Describe also how EU funding (e.g. the European Fund for the Integration of Third-Country Nationals and the European Refugee Fund) is being (better) used to support migrants' participation.

NB Information in relation to labour market integration should be provided in Section 1.2.2.

**Knowledge of German** and basic knowledge of life in Germany is imparted via the integration course as a basic service that is offered to all immigrants who have prospects to remain. The experience gathered in the implementation of the integration courses has shown that there is still a considerable (structural) need for catch-up language promotion. The course encompasses a 600-hour language course and a 60-hour orientation course on questions related to the German legal system, history and culture. Moreover, courses for special groups (parents, women, juveniles, the illiterate) are available with up to 1,200 hours' language teaching.

<sup>5</sup> Please also refer to the European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals, COM(2011)455 final.

The European Integration Fund (EIF) 2012 annual programme was expanded on the basis of the 2011 annual programme, and several special aspects were added. These include in particular the inclusion of a culture of welcome in measure type 7.

In detail these are the following eight types of measure:

- pre-integration
- integration through training
- training services for special target groups
- integration through participation in society
- monitoring, evaluation, indicators
- opening towards other cultures, and
- communication and cooperation between the Member States

One of the goals of the European Refugee Fund (ERF) national programme for Germany is to improve the integration of those members of the target group of the ERF who are allowed to reside in Germany permanently. Projects in this area include:

- improvement of language skills,
- improvement of educational programs for school and work, and
- improvement of social integration and social participation.

The BMAS' "Work-related language promotion programme for persons with a migration background in the sphere of the Federation (ESF-BAMF Programme)", which is promoted using funds from the European Social Fund (ESF), serves to improve work-related knowledge of German. The goal is to enhance the chances of people with a migration background to become integrated into the first labour market. In a new approach, language lessons are linked with elements of vocational further training. The programme was expanded to also give persons entitled to remain and refugees access to work-related language promotion. This deliberately promotes opportunities on the labour market as well as helping to stabilise and safeguard employment for this target group in the long term.

Annual average unemployment rates of (Member) State citizens versus third-country nationals re-siding in the (Member) State for 2012		
	Third country nationals	Total national population
Unemployment rate (%)	not separately recorded	13.8% (in June 2012, related to all civilians in gainful employment)

### 1.5.2 Promoting integration through participation: rights and obligations – achieving equal treatment and belonging

Please describe measures taken to increase migrants' participation in the democratic process. These might include for example, increasing the participation of migrant representatives (including women) in the design and implementation of integration policies; outreach programmes and work placements to build capacity within migrant organisations and encourage support at local level; and measures to enhance democratic participation, for example, training mentors, granting voting rights in local elections etc.

The integration courses are supplemented by **Migration advice for adult immigrants (MBE)** as an advisory service before, during and after attending the course. The advice centres are occupied by the charitable associations according to an agreed table. The goal of MBE is to initiate and manage the integration process through individual professional counselling soon after entry into the country, but also for immigrants who have been living in

Germany for a prolonged period, in order to enable them to act in a self-determined manner in their new living environment. Roughly 50,000 immigrants are advised per quarter in more than 600 facilities nationwide. Migrants' organisations (MOs) are increasingly involved by the Federal Government as dialogue partners, and are called on to help shape social integration. Migrants' organisations have so far been supported at federal level within project promotion. Their civil commitment has been enhanced since 2008 through further training events and organisation advice provided via the Federal Office for Migration and Refugees. Support for MOs is furthermore provided by implementing tandem projects between established institutions and smaller migrants' organisations.

### **1.5.3 Promoting action at local level**

Please describe any relevant activity with the active involvement of local authorities, e.g. addressing integration challenges in disadvantaged urban areas; improving multi-level cooperation between different levels of governance. You should also describe how EU funding is being applied to improve local, more targeted approaches to integration.

In the federal structure of the State's tasks, the Federation has a largely statutory function, whilst the Länder primarily implement the statutes. Integration policy is a cross-sectional task which involves various policy fields at both federal and Land level. The 16 Länder in Germany have adopted overall integration policy concepts and guidelines in the past which combine and coordinate their many individual measures. Integration however ultimately takes place in situ, so that the local authorities take on a special role as integration policy players. Towns administered as independent districts, as well as districts and municipalities themselves, also face tasks of integration necessitating the provision of staff and funding.

The Federal Ministry of the Interior however also carries out some additional integration activities of its own in the field of integration and has an authority of its own to implement statutory tasks as well as projects in the shape of the Federal Office for Migration and Refugees.

In addition to integration courses and migration advice, the integration activities of the Federal Ministry of the Interior include integration projects which are community orientated and target specific residential areas. This focuses on projects promoting societal and social integration of immigrants into local communities.

The promoted projects address the situation in which immigrants live and meet locals in everyday life. This means in the facilities and associations of the urban districts. The landscape of integration projects facilities is broad. These include both the migrants' organisations and to a significant degree also the major welfare associations (e.g. the Caritas Society [Caritasverband e.V.], the Social Service Agency [Diakonisches Werk] of the Evangelical Church, the National Society for Worker Welfare [Arbeiterwohlfahrt], the Equal Representation Welfare Association [Paritätischer Wohlfahrtsverband], Central Welfare Office for Jews in Germany [Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland]) as well as local institutions. The advantage of including migrants' organisations as project institutions is that they can play an important bridging role between immigrants and the majority society.

The "XENOS – Integration and Diversity" ESF-Federation programme promotes activities to combat marginalisation and discrimination in the transition between school, training and the world of work. The focus is on disadvantaged juveniles and young adults with and without a migration background who are at a disadvantage as concerns access to school, training and jobs. XENOS aims to impart special qualifications and to strengthen structures which reduce xenophobic and discriminatory attitudes and in particular support migrants when entering the labour market and in becoming sustainably integrated into society.

XENOS is a part of the Federal Government's National Integration Plan and is promoted by the Federal Ministry of Labour and Social Affairs (BMAS) and the European Social Fund (ESF).

In the EU promotion phase 2007-2013, the BMAS is promoting the federal “XENOS – Integration and Diversity” programme through 365 projects and project associations nationally with a promotional volume of 234 million €, 171 million € of which consist of funds from the European Social Fund and 63 million € come from budgetary funds of the BMAS.

The project work focuses on reducing prejudices and making the juveniles and young adults with and without a migration background more employable through vocational orientation, by increasing their mobility and developing intercultural and social skills, as well as increasing their ability to face conflicts. With regard to company players, as well as those in the public administration, it is explicitly a matter of awareness creation on topics related to cultural diversity, increasing willingness to undergo training and providing internships and/or training places, as well as preparing and entrenching diversity concepts in the organisation and staffing structures of companies and public administrations.

Another major aspect of project promotion is awareness creation among broad population groups on topics related to cultural diversity to improve social cohesion in towns, rural areas and European border regions.

The special XENOS programme entitled “ESF-Federation programme for support on the labour market for persons entitled to remain (Bleibeberechtigte) and refugees with access to the labour market” has been promoting persons entitled to remain since 2008 (statutory backlog arrangement in the Residence Act [Aufenthaltsgesetz] for persons whose deportation has been temporarily suspended for many years) and persons with a refugee background who have (at least subordinate) access to the labour market. Amongst other things, the project will offer until 2014 both (recognition) advice and (adjustment) skill-building and placement services.

In the 2007-2013 ESF promotion period, the BMAS provided subsidies to the tune of 84 million € for the programme on persons entitled to remain, 46 million € of which consisted of funds from the European Social Fund while 29 million € came from budgetary funds of the BMAS.

43 advisory networks with roughly 220 individual projects were active in a first round of promotion in the period from September 2008 to October 2010. The term of the projects was approx. two years. The advisory agencies, which are networked with one another, are active in all the Federal Länder.

A placement rate of 54 % was achieved in the first promotional round, corresponding to roughly 5,600 out of more than 12,000 participants. Among the participants, roughly 27.2 % were persons entitled to remain, 27.8 % were persons whose deportation had been temporarily suspended, and about 8 % persons with permission to reside. 37% of the further participants had other residence documents than these.

Moreover, the programme participants have had full access to the ESF-BAMF language programmes since 2012.

The projects have regularly carried out recognition advice sessions since 2008, and have organised corresponding adjustment-type skill-building activities for participants. Data have been collected from the group of participants on their pre-existing vocational qualifications. These are vital for assessing the target group's potential for integration.

Major results regarding pre-existing qualifications: comprehensive individual data on the group of persons entitled to remain and refugees with access to the labour market are available for the first time in 11,060 cases which can provide information on the type and level of the qualifications.

Furthermore, approx. 10,000 multipliers were involved in meetings, training courses or further project measures. The second round of promotion will run with 28 networks (230 individual projects) until mid-2014.

#### **1.5.4 Involvement of *countries of origin***

Countries of origin may play a role in the integration of migrants before departure, during stay in the EU, and on return. Please describe any measures to support integration involving countries of origin at any / all of these stages. Pre-departure measures may include provision of information on visas and work permits, language training, vocational training, recognition of qualifications and skills; measures during stay may include support to diaspora communities, promotion of transnational entrepreneurship, increasing trade between countries of origin and stay; measures to support return may include developing a rights-based framework for re-integration and for temporary and circular migration.

So-called “outward mobility” for nationals of selected countries of origin (third countries) with legal residence in Germany was made easier, so that these individuals may stay in their country of origin for up to 24 months (e.g. to increase capacity, start a business or similar) without losing their German residence title.

The Federal Government offers various opportunities for migrants from developing countries in the context of its development cooperation on the various phases of a migration cycle. The goal is to bring about a triple-win situation in which the migrants, the countries of origin and the host country all benefit from migration. The programme to promote the development policy commitment of migrants’ organisations supports migrants in implementing development policy projects in their countries of origin. The programme entitled “Returning Professionals” offers a broad offer to support voluntary returnees who wish to carry out development policy activities in their countries of origin. In some countries, migrants are advised on how to start up in business. The homepage [www.geldtransfair.de](http://www.geldtransfair.de) provides information on conditions for transferring money and is to help make remittances by migrants to their countries of origin faster, cheaper and more secure.

#### **1.5.5 Cooperation, consultation and coordination of *stakeholders***

Please describe any additional information not included above on the processes for cooperation, consultation and coordination of national, regional and local authorities, including civil society, countries of origin and with EU level institutions and actors. Please describe relevant activity, such as the development of a national website and / or forum on integration, development of information exchanges between institutions, and possible contributions to the European Integration Forum, the European Website on Integration and the National Contact Points on Integration.

No significant developments.

### **1.6 Managing Migration and Mobility**

#### **1.6.1 Visa Policy**

Please describe (planned) developments in relation to the implementation of the Visa Code and the Visa Information System (VIS), including developments in relation to biometric visas, for example the share of visas issued which are biometric, regions covered, pilot measures and testing, cooperation between (Member) States’ consulates and the set up joint consular services for visas.

With regard to cooperation between (Member) State consular services and the set-up of joint consular services for visas, please describe any relevant progress in this area, for example listing the visa representation agreements signed and the (Member) States involved (please specify whether you (Member) State represents these (Member) States or vice versa).

German consulates apply the provisions of the Visa Code.

All visas issued by Germany are biometric with regard to the photograph which they contain.

The VIS became operational on 11 October 2011. Since this time, visas with biometric characteristics (photograph and fingerprints) have been issued at the German missions abroad in the respective operating regions and at Germany's external border crossing points. Since 31 October 2011, in line with the requirements of Article 7(3) of the Schengen Borders Code (SBC), border checks on the external borders of the VIS have included as a minimum checking the number of the visa sticker. Border controls at some external border crossing points have been carried out since 14 December 2011 as a standard check in combination with a verification of the visa holder's fingerprints. These standard checks are to be carried out at all external border crossing points by 2013. The preparations for the launch of the VIS in the German missions abroad in further operating regions, as well as the preparations for access to the VIS for the German police and security authorities, are going ahead in accordance with the VIS access decision. Germany will be expanding the collection of biometric data in the visa procedure as the VIS roll-out continues.

In the context of a total of 231 representation agreements, Germany represents the Schengen partners Belgium, Denmark, Estonia, Finland, France, Greece, Iceland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Norway, Austria, Portugal, Sweden, Slovenia, Spain and Hungary (some offices represent several Schengen partners). Conversely, Germany is now being represented in 29 offices by the Schengen partners Belgium, France, Italy, the Netherlands, Norway, Austria, Portugal and Spain. Further offices are being discussed. The representation agreements are listed in Annex 28 to the Handbook for the Visa Code.

Visas issued in 2012 (from January 1 to September 30)		
	Schengen Visas	National Visas
Visas	1,386,946	136,797

### 1.6.2 Schengen Governance

Please describe any recent developments in relation to Schengen Governance. For example, where relevant, you could include any (planned) actions in relation to the new Schengen acquis, temporary suspension of Schengen, developments in relation to Regulation (EU) No 1342/2011 facilitating border crossing for Kaliningrad area etc.

No significant developments.

## 2. IRREGULAR MIGRATION

NB. The questions in this Section have the purpose of reporting activities in Member States that have contributed to the six Strategic Priority Areas outlined in the Strategic Response to EU Action on Migratory Pressures.<sup>6</sup>

### 2.1 Strategic Priorities

**Priority I: Strengthening cooperation with third countries of transit and origin on migration management**  
**The relevant challenges in the Strategic Response for this sub-section are in particular:**

#### ***I.2. Ensure implementation of all EU readmission agreements to their full effect***

Please describe activities undertaken to support the implementation of EU readmission agreements (implementing protocols, cooperation (including diplomatic pressure) with third countries to encourage implementation)

<sup>6</sup> 8714/1/12 REV 1 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st08/st08714-re01.en12.pdf>

To support the implementation of the EU's readmission agreements, the focus is on cooperation with the third countries in addition to the conclusion of implementation protocols. An implementation protocol with Montenegro was concluded in 2012, and a bilateral exchange of notes on EU readmission agreements was initiated with Macedonia.

### ***I.3. Enhance the capacity of countries of origin and transit to manage mixed migration flows***

Please describe any specific developments to equip countries of first asylum with the means to guarantee refugee protection and to better manage mixed migration flows.

No significant developments.

### **I4-7 Prevention of irregular migration from (a) the Southern Mediterranean countries; (b) the Eastern Partners; (c) the Western Balkans; and (d) the Western Mediterranean and the African Atlantic coast**

Please describe any specific cooperation activities in your Member State to prevent irregular migration in relation to the specific geographical regions outlined above.

No significant developments.

### **Priority II: Enhanced border management at the external borders**

The relevant challenges in the Strategic Response for this sub-section are in particular:

#### **II.2 Preventing and combating irregular immigration by ensuring strong and efficient border control Agreements with third countries**

Please list any new or planned agreements, and other forms of bilateral and multilateral cooperation with third countries, specifying which countries, specifically in order to strengthen the control of external borders. This could include the provision of border equipment, training of border guards, etc. Any specific measures to combat irregular migration should be set out in Section 2

No significant developments.

#### **Border control including Frontex operations**

a. Please describe any new border control developments, including technological equipment for border control purchased and used during the reference period, including IT systems, surveillance equipment, automated border controls and fast track lanes, etc. If possible, also make reference to any developments relevant to the EU entry / exit system, the EU Registered Traveller Programme, the Schengen Information System (SIS II) and European Border Surveillance System.

The Federal Police is planning to introduce the EasyPASS (partly) automated border control procedure at five major German airports for EEC and Swiss nationals by 2014 (approx. 90-100 tracks). The technical requirements for participation by the Federal Police in SIS II have been in place since 2008. Extensive data migrations to consolidate and operate the new wanted persons and stolen property categories in SIS II have already been initiated and will be largely completed in November 2012.

b. Please describe any relevant (planned) actions taken to better coordinate different types of border checks (e.g. automated and non-automated, fast-track and non-fast-track) at the external borders.

see item II a.

c. Please describe any relevant (planned) developments to ensure more effective control of the external land, sea and air borders, such as reinforcing border control staff, providing training, increasing overall resources etc.

see item II a.

d. Please describe whether your (Member) State has benefited from / has provided any support with regard to border control in case of specific and disproportionate pressures in your / in another (Member) State. Also provide information on your (Member) State's relevant participation in Frontex activities, by type of activity (e.g. joint operations).

No significant developments.

e. Please describe any additional (planned) activities not already described above that contribute to the strengthening of security and preventing irregular migration at the external borders e.g. (i) use of advanced passenger information in accordance with Directive 2004/82/EC; (ii) identification of irregular migration routes - specifically inside the Schengen area.

re i)

The Federal Police recently called on 54 airlines to provide passenger data on the basis of Directive 2004/82/EC and of section 31a of the Federal Police Act (Bundespolizeigesetz).

re ii)

Germany is currently affected by several migration routes within secondary migration, the principle of these being secondary migration from the tension point at the external border (Greece) via the Balkan route (GRC-MKD-SRB-HUN-AUT-DEU-DNK-SWE). This route is increasingly fanning out because of the anti-migration measures being carried out on the external border, as well as along the route, and of the developments in the destination countries. Particular significance also applies to air travel here (direct as well as via neighbouring states).

Additionally, secondary migration from the Mediterranean area via Austria, France and to some degree via Switzerland should be mentioned.

Another route leads via the Eastern European external borders, Poland and/or the Czech Republic to Germany and on to Western Europe. This route is characterised by labour migration.

### **Priority III: Preventing irregular migration via the Greek-Turkish Border**

The relevant challenges in the Strategic Response for this sub-section are in particular:

#### ***III.1 Ensuring effective border controls are in place at the Greek-Turkish border***

Please describe activities to support Operation Poseidon and Attica. Also, describe any other activities undertaken to increase operational capacity at the Greek-Turkish border

No significant developments.

#### ***III.2 Combating irregular immigration transiting Turkey to EU***

Please describe any bilateral activities to assist the Turkish authorities to strengthen their capacity to combat irregular migration and to ensure the dignified return of third-country migrants through escorted transit and assisted voluntary return projects via Turkey.

No significant developments.

### **Priority IV: Better tackling of abuse of legal migration channels**

The relevant challenges in the Strategic Response for this sub-section are in particular:

***IV.1 Prevent an increase in unfounded asylum applications as a direct consequence of introducing visa free regimes in third countries and decrease the number of overstayers in the Schengen area***

Please describe any measures introduced to monitor the effects of visa free regimes in your Member State. What have been the results of these monitoring activities? Describe here any key findings – especially in relation to the impact of visa free regimes on the number unfounded asylum applications registered in your Member State.

No significant developments.

***IV.2 Combating and preventing irregular migration caused by visa liberalisation***

Please describe measures taken to ensure the accelerated and swift return of persons from visa-free third countries found to be making unfounded asylum applications, to be overstaying permissions to stay or otherwise abusing legal migration channels.

No significant developments.

**Priority V: Safeguarding and protecting free movement by prevention of abuse by third-country nationals**

The relevant challenges in the Strategic Response for this sub-section are in particular:

***V.1 Improve the understanding of abuse of free movement rights by third country nationals and organised crime aiming at facilitating irregular immigration***

Please describe Member State activities taken to gather, analyse and share information on the fraud and abuse of free movement. In particular, describe any monitoring activities that have worked particularly well and any efforts taken to improve monitoring tools and procedures for detecting false documents, and the dissemination of findings that may contribute to a better understanding of misuse of free movement. In particular, describe any activities undertaken as part of EU Joint Investigation Teams, via the FREEMO expert group, or through the EUROPOL Platform for Experts.

Abuse of freedom to travel by third country nationals is also regularly the subject of analyses at the Joint Centre for Illegal Migration Analysis and Policy (GASIM), in which migration developments are subject to continuous integral strategic observation and analysis at inter-departmental level. The GASIM works together with other comparable European centres with the aim of applying effective strategies against this phenomenon (best practice).

In other respects: No significant developments.

***V.2 Prevent the fraudulent acquisition and use of free movement rights by third-country nationals***

Please describe measures taken to implement enhanced security standards for EU documentation on legal stay (residence cards etc.), including use of biometrics and any actions taken to ensure common validation standards at borders and domestic controls. Describe also any measures to improve the security of the application and issuance processes for identity/EU documentation.

Germany has been issuing residence titles in line with the requirements of **Council Regulation (EC) No 380/2008 of 18 April 2008** since 2011 as separate documents with biometric characteristics (fingerprints and photographs).

**Priority VI: Enhancing migration management, including cooperation on return practices**

The relevant challenges in the Strategic Response for this sub-section are in particular:

***VI.1 Ensuring that all Member States have efficient migration management systems in place in order to be prepared for fluctuating migration pressures***

Please describe any specific measures undertaken to address unexpected migration flows.

The GASIM contributes through its integral interdepartmental and interinstitutional approach to-wards improving the efficiency and effectiveness of the measures to react to unexpected migration pressures. The GASIM draws up comprehensive analyses of all available information, and supports and promotes the integral strategy to combat irregular migration. The tasks furthermore include: collecting all available information, operating an early-warning system, cooperating with similar partner facilities in the EU, making recommendations, as well as initiating research projects and joint other projects.

**VI.2 Maximising the potential of a common EU approach in the field of return, both voluntary and forced in compliance with existing EU acquis**

Please describe measures taken to develop swift, sustainable and effective return using a common EU approach and in particular actions to (i) share best practice on return (voluntary and forced); (ii) improving cooperation with stakeholders in the field; (iii) improving operational cooperation on joint return operations; (iv) support voluntary return programmes; (v) improve cooperation on assisted voluntary return programmes,

Germany will continue to regularly participate in return flights organised by other Member States and also offers them participation in flights organised by Germany as capacities allow.

Germany is implementing a project promoted from funds of the ERF 2011 to develop a concept to intensify and improve cooperation with African states in which cooperation in obtaining documents to travel home as well as the implementation of returns is difficult.

Voluntary return takes precedence over forced returns. Additional importance furthermore attaches to reintegration in the home country.

The German REAG/GARP AVR programme has been in place since 1979. Addressing rejected asylum-seekers in particular, the following types of assistance are granted within the framework of the programme: payment of transportation costs; travel assistance (200 Euros per adult, 100 Euros per child under 12 years of age) and – for nationals of third countries of particular interest to Germany in terms of migration – GARP start-up cash (up to 750 Euros per adult, 375 Euros per child under 12 years of age).

**2.2 Key statistics**

<b>Third-country nationals returned (by nationality where possible)<sup>7</sup></b>			
	Returned as part of forced return measures	Returned voluntarily	Among third-country nationals returned voluntarily, the number of third-country nationals returned as part of an assisted return programme
Nationality 1	No in-year ...	... data are ...	... available
Nationality 2 etc.			
Total			

**3. INTERNATIONAL PROTECTION INCLUDING ASYLUM**

This Section will also be used to provide information to inform EASO's Annual Report.

<sup>7</sup> Please provide the total number of third country nationals ordered to leave and returned in 2012. Please provide a breakdown of this total by nationality where possible.

**3.1 Common European Asylum System**

Please describe any specific measures undertaken to support the further development of the Common European Asylum System, including projects undertaken with other Member States under the ERF.

No significant developments.

**3.2 Cooperation with the European Asylum Support Office (EASO)****3.2.1 Participation in EASO activities**

Please provide information on your (Member) State's relevant participation in EASO activities, by type of activity (e.g. provision of staff for Asylum Support Teams).

As members of the Asylum Support Team seconded by EASO, staff of the Federal Office for Migration and Refugees (BAMF) also took part in a total of two deployments in this year as part of the activities so far to establish a suitable asylum procedure in Greece. This work focussed on training activities concerned with interview techniques and drawing up a training manual on leadership qualities.

Furthermore, staff of the BAMF was also involved in the activities of the European Asylum Curriculum (EAC) within EASO. In a total of 12 deployments, they worked as trainers for international colleagues or on the further development of the EAC training modules and/or the establishment of new modules.

Moreover, staff of the BAMF also regularly attends conferences and expert workshops organised by the EASO.

**3.2.2 Provision of support by EASO to the Member States**

Please provide information on relevant support provided by EASO to your (Member) State, by type of activity (e.g. training, emergency support etc.)

Germany has not received any kind of EASO support up to this point.

**3.3 Intra-EU solidarity including Relocation****3.3.1 Support to national asylum systems**

Please provide information on support provided to (Member) States experiencing specific and dis-proportionate pressures on their national asylum systems. This might include support in the processing of requests for international protection, seconding staff (for the Asylum Intervention Pool / EAC Expert Pool), sending resources or equipment.

see No. 3.2.1

**3.3.2 Relocation**

Please describe any action undertaken with regard to the relocation from (Member) States experiencing specific and disproportionate pressures of beneficiaries of international protection to other (Member) States. This relates to intra-EU movements, for example, as part of EU projects.

No significant developments.

Third-country nationals Relocated to your (Member) State	
	Relocated
Third-country nationals	

### **3.4 Enhancing the external dimension including Resettlement**

#### **3.4.1 Cooperation with third countries**

Please describe specific cooperation with relevant non-EU countries to strengthen their asylum systems, including national asylum legislation and asylum policy frameworks (e.g. through Regional Protection Programmes).

Germany supports the external dimension of the EU's asylum and migration policy through large numbers of activities at bilateral and regional level, as well as EU activities. Within the Global Approach to Migration and Mobility (GAMM), this particularly includes active participation in existing mobility partnerships with the Republic of Moldova, Georgia and Armenia, including participation in EU-promoted projects within the mobility partnerships (targeted initiatives). Germany also supports the negotiations on future mobility partnerships with Tunisia and Morocco, and in doing so has also submitted specific project proposals. Germany is also actively involved in regional processes such as the EU-Africa Partnership on Migration, Mobility and Employment, as well as in the Prague Process, and is also committed here for instance through participation in a pilot project ('Quality and training in the asylum processes') within the targeted initiative of the Prague Process. Pilot project 4 to the European Asylum Curriculum, led by the Swedish Migration Board (SMB), is to be implemented together with the Federal Office for Migration and Refugees (BAMF) in a probable number of eight target states.

Germany also is contributing its expertise in the context of the Eastern Partnership. Germany has amongst other things organised and helped to design the "2nd Eastern Partnership Panel on Migration and Asylum" in Tbilisi together with Georgia in May 2012.

Furthermore, bilateral activities, such as TAIEX activities in the field of asylum with Turkey and the Republic of Moldova, are also being implemented as needed.

#### **3.4.2 Resettlement**

Please describe resettlement activities to your (Member) State of people placed under the protection of the Office of the UNHCR in third countries, specifying from which countries.

Following the decision taken in December 2011, Germany is taking part in a resettlement programme from 2012 to 2014, and resettling 300 persons per year (UNHCR submissions). At the appropriate time, the Federal Government will decide in consultation with the Federal Länder whether the programme will be continued beyond 2014 and if so, on what scale.

The Federal Ministry of the Interior selects the resettlement regions in close consultation with the Federal Foreign Office and with input from the Federal Länder.

The processing time for resettlement decisions is not defined by law – however, past experience (e.g. from the ad hoc admission of the 2,500 Iraqi nationals in 2009/10 and the 300 persons admitted from Tunisia and Turkey in 2012) revealed that decisions have been taken quickly, within less than four weeks after receipt of the submission on average, and the timeframe between submission and departure usually did not exceed six months.

The local authorities/NGOs are mainly involved in the post-arrival process. Local authorities take over responsibility after arrival in Germany. The refugees are offered inter alia migration advice services, migration services for young people and integration courses. Persons admitted are eligible for the entire system of government-sponsored integration services. Existing measures, in particular the migration advice/youth migration services, integration courses and job-related language courses (ESF-BAMF courses), already enable the promotion of integration based on individual circumstances and needs.

Germany admitted 300 persons under this resettlement programme in 2012. 105 were Iraqi nationals coming from Turkey, and 205 came from Tunisia (nationals from Sudan, Eritrea, Ethiopia, Congo, Nigeria, Pakistan and Somalia). Germany is already preparing the admission of another 300 persons in 2013 in close cooperation with the UNHCR.

Third-country nationals Resettled in your (Member) State	
	Resettled
Third-country nationals	300

#### 4. UNACCOMPANIED MINORS AND OTHER VULNERABLE GROUPS

##### 4.1 Unaccompanied minors and other vulnerable groups

Please describe any developments in relation to unaccompanied minors (UAMs) at national and international levels, including in the context the Action Plan<sup>8</sup> on UAMs and its Mid-term Review. Please also describe developments in relation to other vulnerable groups.

No significant developments.

##### 4.2 Key statistics

Unaccompanied minors		
Total	Unaccompanied minors not	
applying for asylum	Unaccompanied minors applying for asylum	
Jan-Oct 2012, under age 18	Not included in the statistics	1,630

#### 5 ACTIONS AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS

This Section should be completed also in the context of the "EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings (2012-2016)"<sup>9</sup>, and you should liaise with your national rapporteur on Trafficking in Human Beings.

##### 5.1 Measures to identify, protect and assist victims of trafficking

Please describe any (planned) actions at national level to fight human trafficking, including measures to identify, protect and assist victims of trafficking.

Victims of trafficking who are victim of a personal injury as a result of an intentional, unlawful assault on German territory are eligible for compensation based on the German Act on Compensation to Crime Victims. Surviving dependants of persons who died as a result of the damage to their health are also eligible for compensation (e.g. medical and curative treatment, aids and appliances, rehabilitation measures, monthly pension payments in cases of permanent damage to health). The Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth published a brochure in cooperation with the Federal Ministry of Labour and Social Affairs in 2007 which

8 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0213:FIN:EN:PDF> plus the Mid-term Review Report : [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/uam/uam\\_report\\_20120928\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/uam/uam_report_20120928_en.pdf)

9 <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>

includes all important information concerning the rights of victims of trafficking in relationship to the German Act on Compensation to Crime Victims.

The central statement of a study on “Development of effective measures to support victims of labour exploitation” – launched by the German Federal Ministry of Labour and Social Affairs and presented in March 2012 – is that human trafficking for labour exploitation has not yet really caught the attention of policy-makers and administrators, at least in Germany. The Federal Ministry of Labour and Social Affairs has promised to analyze the study’s conclusions meticulously and to discuss them with all relevant experts. It was agreed to intensify the cooperation with all parties involved in the process in order to prevent trafficking for the purpose of labour exploitation.

Together with various cooperation partners, the Federal Criminal Police Office has drawn up a brochure entitled “Identifying potential victims – taking the necessary action” (Potentielle Opfer identifizieren – Notwendige Maßnahmen ergreifen) to support the identification of victims of human trafficking for the purpose of exploitation of labour. This brochure addresses the staff of authorities which have initial contact with victims, such as uniformed police or financial control of illegal employment. The brochure serves the purpose of skill-building and awareness creation among this group of individuals and contains both general descriptions of phenomena and a list of indicators on the recognition of victims.

The German nationwide activist coordination group combating trafficking in women and violence against women in the process of migration, Berlin (KOK), which is promoted by the Federal Government, published a “Manual on basic and further training and quality assurance for specialist advice centres for victims of trafficking in women/human beings” (Handbuch zur Aus- und Fortbildung und Qualitätssicherung für Fachberatungsstellen für Betroffene von Frauen-/Menschenhandel) in 2012. It consists of a social educational and a legal part. For the first time, it publishes guidelines, goals and quality criteria coordinated on a nationwide basis for the work of specialised professional advice agencies for those affected by trafficking in human beings.

### **5.2 Measures to prevent trafficking in human beings, and to increase the prosecution of traffickers**

Please describe any (planned) actions at national level to enhance the prevention of trafficking in human beings, and to increase the prosecution of traffickers.

With regard to planned actions at national level to enhance the prevention of trafficking in human beings, Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, replacing the Council Framework Decision 2002/629/JHA, is to be transposed by 6 April 2013. An Act has been drafted at the responsible Federal Ministry of Justice by means of which the directive is to be transposed.

The Draft Bill has the following essential content, which corresponds to the transposition requirements of the above directive:

- to cover trafficking in human beings for the purpose of exploiting begging and criminal activities (Article 2§3 of the Directive)
- expansion of the qualifying element of the offence contained in section 233a subs. 2 No. 1 of the Criminal Code (assisting in human trafficking) to cases in which the victim is under 18 years old (Article 4§2 (a) of the Directive)
- expansion of the qualifying element of the offence contained in section 233a subs. 2 No. 2 of the Criminal Code to cases of gross negligence endangering the life of the victim Article 4§2 (c) of the Directive)

Furthermore, the Draft Bill also provides for the extension of sections 232 and 233 of the Criminal Code to cover trafficking in human beings for the purpose of the removal of organs (Article 2§3 of the Directive), which in accordance with the applicable law is largely already punishable as aiding and abetting criminal offences in

accordance with the Transplantation Act (Transplantationsgesetz). The expansion of the qualifying elements contained in sections 232 and 233 of the Criminal Code to include the case constellations listed above (victim is aged under 18, gross negligence endangering the life of the victim) is not necessary in order to transpose the directive, but has been carried out for systematic reasons.

It is planned for the Act to enter into force within the present legislative period.

### **5.3 Coordination and cooperation among key actors**

Please describe enhancements in coordination and cooperation among key actors and policy coherence, including to increase knowledge of and effective responses to changing trends in human trafficking. Please also identify cooperation with third countries (e.g. awareness raising actions in third countries addressing communities at risk). Please only refer to cooperation with regard to combating human trafficking in this section.

No significant developments, the well-established coordination mechanism of the Federal Working Group "Trafficking in Persons" (founded in 1997) continues its work.

### **5.4 Key statistics**

<b>Third-country nationals receiving a residence permit as victims of human trafficking</b>		
Third-country nationals	15	
<b>Traffickers arrested as suspects and traffickers convicted</b>		
	Arrested / otherwise involved in a criminal proceeding	Convicted
Traffickers	No statistics available	No statistics available

Additional information on convictions in 2010:

Re section 232 of the Criminal Code total of 115 persons, of whom 84 male and 31 female

Re section 233 of the Criminal Code total of 13 persons, of whom 12 male and 1 female

Re section 233a of the Criminal Code total of 3 persons, of whom 2 male and 1 female

Source: Federal Statistical Office, Fachserie 10, Reihe 3, 2010

## **6. MAXIMISING DEVELOPMENT IMPACT OF MIGRATION AND MOBILITY**

### **6.1 Mainstreaming of migration in development policies**

Please describe any relevant activity, for example studies, and development of approaches to make migration an integral part in sectoral policies (e.g. agriculture, health, education etc.), solidarity development projects, etc. Please also highlight any migration-related initiatives with third countries in the framework of development policy.

German development cooperation promotes an exchange of experience and the regional dialogue between representatives of the diaspora and government institutions of partner countries within the series of workshops entitled "Migration politics in the Western Balkans". The focus here was placed amongst other things on the development and implementation of migration strategies. The outcome of the workshop formed the basis for an analysis of selected countries' migration strategies. Furthermore, the relevance of institutional coherency and coordination was discussed with representatives of various ministries and representatives of local administrations involved in migration policy.

German development cooperation is supporting a regional interdisciplinary dialogue in Central Asia on the promotion of development potentials in labour migration.

Within EU mobility partnerships, German development cooperation is providing institutional advice to improve promotion of the potentials of migration for sustainable development.

Migrants are included as important target groups in various programmes and projects of German development cooperation, including in support for the reform process in the vocational training system in Tajikistan, by involving the diaspora in rural economic development in Kosovo, by networking the Serbian diaspora with their country of origin to promote innovation and support the competitiveness of Serbian SMEs, etc.

Within German development cooperation, migration is intensively linked with other topical areas. Here are some example studies: “Business Responsibility and Migration”; “Migration and Rural Development”; “Business Bliss from Hard Work Abroad (Successful business models by migrants, their families or returnees incl. policy recommendations)”; and “Developing Support for Returnees – Supporting the Development of Serbia. A Needs Assessment Study of Serbian Returnees”.

### **6.2 Migrants’ Remittances**

Please describe any relevant developments and activities in the area of remittances, including financial support to such actions, implementation of an instrument for transferring migrants' remittances, co-development actions etc.

The remittances price comparison website [www.geldtransfair.de](http://www.geldtransfair.de) is being updated in order to heighten transparency on the market for remittances. The transparency created by the website is to lead to rising competition among providers for remittances, and hence to faster, cheaper, safer remittances for migrants living in Germany.

Within a technical cooperation activity to increase financial (basic) training (financial literacy) in Uzbekistan, remittance recipients are to be enabled to gain access to formal financial services (savings accounts in particular).

The FReDI Handbook (Financial Literacy for Remittances and Diaspora Investment – A Handbook on Methods for Project Design) was developed in cooperation with the “European Microfinance Platform” NGO. This describes methods on the use of the potential of financial literacy interventions to underpin the positive effects and to avoid negative effects of remittances – both for those sending and receiving the remittances. It targets multipliers in German and international development cooperation and is to be presented at national, European and international fora.

### **6.3 Working with Diasporas**

Please provide information on a possible national policy or actions with regard to how diaspora groups may be further involved in EU development initiatives, and how EU Member States may support diaspora groups in their efforts to enhance development in their countries of origin. Please describe any specific activities to address migrant rights and the empowerment of migrants.

The Federal Government promotes migrants’ projects in their countries of origin which are relevant to development. Migrants’ organisations can apply with their project ideas and receive advice and where appropriate financial support. There has been a separate programme for this since 2011. The programme also deals with targeted capacity development measures in order to develop the ability of migrants’ organisations to develop and to set the stage for civil society cooperation between the diasporas and local grassroots structures.

Within development cooperation, the Federal Government promotes migrants’ private economic commitment in their countries of origin with the programme entitled “Migrants as entrepreneurs”. The programme offers

those starting up in business from the diaspora advice, seminars and ongoing guidance in Germany and the country of origin.

#### **6.4 Efforts to mitigate 'brain drain'**

Please describe any (planned) measures to mitigate brain drain, for example awareness raising actions, development of data and indicators on this phenomena, prevention, list of countries and professions subject to brain drain.

The Federal Government is promoting the knowledge transfer to developing countries within development cooperation with the programme entitled "Returning Professionals". The programme offers individual advice on returns and career planning, support in seeking a job relevant to development, networking with important local organisations and in some cases also financial support. With this programme, the Federal Government is making an active contribution towards the knowledge transfer and combating the brain drain.

## **7. PROVISION AND EXCHANGE OF INFORMATION TO SUPPORT POLICY DEVELOPMENT**

### **7.1 Exchange of Information at EU level**

Please describe any additional actions to provide and exchange information to support policy development at EU level. This might include for example, through networks such as the EMN, the Mutual Exchange Mechanism (MIM), EASO etc.

In line with the EMN's goal of providing to the bodies of the European Community up-to-date, objective, reliable data and information that can be compared at EU level in the spheres of migration and asylum, the German contact point of the EMN has drawn up a national report for 2011 on asylum and migration, as well as drafting the following studies in the course of the year:

- Visa Policy as a Migration Channel (Visumpolitik als Migrationskanal)
- Practical Measures for Reducing Irregular Migration (Maßnahmen zur Verhinderung und Reduzierung irregulärer Migration)
- Misuse of the right to family reunification - Marriages of convenience and false declarations of parenthood (Missbrauch des Rechts auf Familiennachzug – Scheinehen und missbräuchliche Vaterschaftsanerkennungen)
- Immigration by international students to Germany (Zuwanderung von internationalen Studierenden aus Drittstaaten)
- Measures and challenges in establishing identity within asylum procedures and deportations (Maßnahmen und Herausforderungen bei der Identitätsfeststellung im Rahmen des Asylverfahrens sowie von Abschiebungen)
- Intra-EU mobility of third-country nationals (Intra-EU Mobilität von Drittstaatsangehörigen)
- Update of the EMN study from 2009 on the organisation of asylum and immigration policy in Germany  
N.B: still being worked on; it can however be presumed that this product will be completed in 2012

In addition to these academic titles, there was also a direct exchange of information between the national contact points to support policy-makers on specific questions from the field of migration and asylum within a written ad hoc query system to which the German contact point made an active contribution.

In addition to drawing up and dispatching printed copies of the studies, the Federal Office's national EMN website is also used to provide information for political decision-makers at EU level – as well as at national level and for the broader public.

## 7.2 Exchange of Information at Regional and National levels

Please describe any additional actions to provide and exchange information to support policy development at regional and national levels. These might include specific actions with national contact points or rapporteurs, and the exchange of information within the 'regions' of Europe, for example, amongst the Baltic States. Please also describe any (planned) sharing and exchanging of information on migration with other (Member) States, through existing networks and other instruments (e.g. the European Migration Network, the Mutual Information Mechanism (MIM)). Please also describe the involvement of EU agencies

No significant developments.

\*\*\*\*\*

## Impressum

---

**Herausgeber:**

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

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

**Gesamtverantwortung:**

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

**Redaktion:**

Dr. Andreas Müller  
Dr. Matthias M. Mayer  
Ulrike Hofmann

**Stand:**

März 2013

**Layout:**

Gertraude Wichtrey  
Claudia Sundelin

**Bildnachweis:**

Thomas Güthhuber

**Zitat:**

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge/EMN (2013):  
Politikbericht 2012 der deutschen nationalen Kontaktstelle  
für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN).  
Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

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