



Bundesministerium
des Innern

Migration und Integration

Aufenthaltsrecht, Migrations- und Integrationspolitik
in Deutschland



Migration und Integration

Aufenthaltsrecht, Migrations- und Integrationspolitik
in Deutschland



Vorwort

Liebe Bürgerinnen und Bürger,

Zuwanderung und Integration sind Themen, die uns alle angehen – heute sowie in Zukunft. In Deutschland leben aktuell rund 7 Millionen Personen ausländischer Nationalität, knapp 16 Millionen Menschen haben einen sogenannten Migrationshintergrund. Bei mehr als einem Drittel der Zuwanderer handelt es sich um freizügigkeitsberechtigte Unionsbürger aus einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union. Viele Menschen aus Drittstaaten kommen aus familiären Gründen im Wege des durch die Europäische Menschenrechtskonvention und unser Grundgesetz verbürgten Ehegatten- und Familiennachzugs nach Deutschland. Andere wollen als Werkvertrags- oder Saisonarbeitnehmer, IT-Fachkräfte oder Angehörige akademischer Berufe, Forscher, Hochqualifizierte, leitende Angestellte oder Selbstständige bei uns arbeiten. Wieder andere, vor allem junge Leute, absolvieren hier ein Studium, erlernen die deutsche Sprache oder machen eine Ausbildung. Seit 2009 suchen auch wieder mehr Asylbewerber in Deutschland Zuflucht als in den Jahren zuvor. Von ihnen wird ein Teil als anerkannte Flüchtlinge oder Schutzbedürftige bei uns aufgenommen.

Für all diese sehr unterschiedlichen Lebenssituationen und Sachverhalte setzt der Staat die Rahmenbedingungen. Damit Zuwanderung und Integration im alltäglichen Miteinander funktionieren, bedarf es allerdings noch mehr – hier sind alle Zuwanderer ebenso gefordert wie die aufnehmende Gesellschaft.

Diese Broschüre, in der Sie Daten und Fakten zur Entwicklung und zu den rechtlichen Grundlagen von Migration und Integration in Deutschland finden, soll zu Verständnis und Toleranz beitragen. Ich wünsche Ihnen eine interessante Lektüre.

Dr. Hans-Peter Friedrich, MdB, Bundesminister des Innern

Inhalt

1. Daten und Fakten zur Migration nach Deutschland	10
1.1 Migrationspolitische Grundpositionen	10
1.2 Zur Geschichte der Migration nach Deutschland	12
1.3 Entwicklung der Zuwanderung in Deutschland nach 1945	13
1.4 Personen mit Migrationshintergrund	21
1.4.1 Zuwanderergruppen	21
1.4.2 Aktuelle Eckdaten	30
1.4.3 Deutschland im internationalen Vergleich	47
2. Integration von Migranten in Deutschland	54
2.1 Integrationsziele	54
2.2 Daten zur Integration	55
2.3 Integrationsförderung durch den Bund	66
2.3.1 Zuständigkeiten innerhalb der Bundesregierung	66
2.3.2 Integrationskurse	70
2.3.3 Migrationsberatungsdienste	80
2.3.4 Maßnahmen zur sozialen und gesellschaftlichen Integration von Zuwanderern	80
2.3.5 Informationsmaßnahmen	81
2.4 Integrationsdialog	82
2.4.1 Nationaler Aktionsplan Integration und Dialogforen	82
2.4.2 Deutsche Islam Konferenz (DIK)	84
2.4.3 Bundesweites Integrationsprogramm	85
2.5 Wahlrecht und Beteiligungsmöglichkeiten von Migranten	86

3. Europäisierung der Migrationspolitik	88
3.1 Einführung	88
3.2 Europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik	92
3.2.1 Richtlinien und Verordnungen	92
3.2.2 Gegenwärtige und künftige Arbeiten	97
3.3 Gemeinsame Migrationspolitik der EU	98
3.3.1 Steuerung der legalen Migration	98
3.3.2 Bekämpfung illegaler Migration	104
3.4 Europäische Visumpolitik	105
3.5 EU-Rückführungspolitik	107
3.6 Europäische Integrationspolitik	109
3.7 Sonstige internationale Zusammenarbeit	111
4. Freizügigkeit von Unionsbürgern	114
4.1 Allgemeines	115
4.2 Entwicklung des europäischen Freizügigkeitsrechts	115
4.3 Rechtliche Grundlagen	116
4.4 Die Rechte von Unionsbürgern auf Einreise und Aufenthalt	116
4.5 Daueraufenthaltsrecht von Unionsbürgern	118
4.6 Verlust des Rechts auf Einreise und Aufenthalt	118
4.7 Übergangsregelungen für Unionsbürger aus Rumänien und Bulgarien	119

5. Aufenthaltsrecht von Ausländern in Deutschland	120
5.1 Erwerbstätigkeit	122
5.2 Ausbildung und Studium	124
5.3 Familiäre Gründe	124
5.4 Aufenthalt aus humanitären Gründen	127
5.5 Verteilung unerlaubt eingereister Ausländer auf die Bundesländer	131
6. Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit	132
6.1 Allgemeines	132
6.2 Einbürgerungsverfahren	133
6.3 Entwicklung der Einbürgerungen nach der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts	136
6.4 Europäisches Übereinkommen vom 6. November 1997	137
7. Spätaussiedler	138
7.1 Vorbemerkung	138
7.2 Aufnahmeverfahren	139
7.3 Einbeziehung von Ehegatten und Abkömmlingen	143
7.4 Visumverfahren	144
7.5 Einreise weiterer Familienangehöriger nach Aufenthaltsrecht	144
7.6 Verteilungsverfahren	144
7.7 Statuserwerb	145
7.8 Bescheinigungsverfahren	146
7.9 Erwerb der Staatsangehörigkeit	147

8. Jüdische Zuwanderung	148
9. Asyl, Flüchtlingsschutz und subsidiärer Schutz	156
9.1 Asylrechtliche Grundlagen	156
9.2 Voraussetzungen	157
9.3 Ausschluss des Asylrechts und der Flüchtlingsanerkennung	158
9.4 Asylverfahren	159
9.5 Subsidiärer Schutz	162
9.6 Europäische Harmonisierung	163
9.7 Aktuelle Situation in Deutschland	164
10. Beendigung des Aufenthalts	166
10.1 Allgemeines	166
10.2 Ausweisung	167
10.3 Abschiebung	168
10.4 Abschiebungsverbote	169
10.5 Duldung	170
10.6 Abschiebungshaft	170
10.7 Statistik	171
11. Rückkehrpolitik	172
11.1 Einführung	172
11.2 Freiwillige Rückkehr	172
11.3 Reintegration im Heimatland	176
11.4 Rückübernahme	177

12. Sicherheit	178
12.1 Politischer Extremismus, Islamismus und Kriminalität	178
12.1.1 Politischer Extremismus	178
12.1.2 Islamismus	178
12.2 Terrorismusbekämpfung	180
12.2.1 Allgemeines	180
12.2.2 Terrorismusbekämpfungsgesetz (2002)	181
12.2.3 Aufenthaltsgesetz (2005) und sogenanntes Richtlinienumsetzungsgesetz (2007)	184
13. Institutionen für Migration und Integration	188
13.1 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)	188
13.2 Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration	190
13.3 Beauftragter der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten	192
13.4 Antidiskriminierungsstelle des Bundes	193

Anhang I

Glossar 196

Anhang II

Zeittafel der Ausländerpolitik seit der Anwerbung
von Gastarbeitern 202

Anhang III

Behörden und Einrichtungen 210

Anhang IV

Abkürzungsverzeichnis 216

1

Daten und Fakten zur Migration nach Deutschland¹

1.1 Migrationspolitische Grundpositionen

Eine der großen Aufgaben unserer Zeit ist die Bewältigung der weltweiten Migration über Staatsgrenzen hinweg. Wenngleich in Deutschland in den letzten 20 Jahren auch eine starke Binnenmigration von Ost- nach Westdeutschland zu beobachten ist, soll im Folgenden nur die Außenwanderung, also die Zu- und Fortzüge über die Staatsgrenzen hinweg, betrachtet werden.

Nachdem in den 1990er-Jahren die Zahl der Zuzüge nach Deutschland deutlich höher gewesen war als die der Fortzüge, ist diese Differenz (Wanderungssaldo) seit einigen Jahren geringer und war in den Jahren 2008 und 2009 sogar negativ. Zwischen 1997 und 2002 wurden pro Jahr insgesamt rund 850.000 Zuzüge von Deutschen und Ausländern nach Deutschland registriert. Bis zum Jahr 2006 verringerte sich der Zuzug auf 660.000, den niedrigsten Stand seit 1987, um bis 2010 wieder auf 798.000 anzusteigen. Die Zahl der Fortzüge blieb dagegen konstanter – sie schwankte zwischen 1997 und 2010 zwischen 600.000 und 750.000. Im Jahr 2010 waren es circa 671.000 Fortzüge. Damit lag das Wanderungssaldo bei etwa 125.000.

Aufgrund des weiteren Fortschreitens der Globalisierung wird die Mobilität der Menschen künftig weiter zunehmen. Als Konsequenz wird Migration in den nächsten Jahrzehnten voraussichtlich immer mehr Menschen betreffen. Nicht zuletzt im Hinblick auf den zu erwartenden demografischen Wandel muss Migrationspolitik – in Deutschland wie auch in Europa – daher die Weichen für die Zukunft stellen.

Wenn sich Menschen entschließen, ihr Geburtsland zu verlassen, kann dies vielerlei Ursachen haben. Nach Angaben des Flüchtlingshilfswerks der Vereinten Nationen (UNHCR) sind mehr als zehn Millionen von

¹ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden auch bei nicht geschlechtsneutralen Begriffen die männliche Form verwendet. Diese schließt die weibliche Form mit ein.

UNHCR betreute Menschen weltweit Flüchtlinge, die vor kriegerischen Auseinandersetzungen, Unterdrückung und Gewalt aus ihrem Land geflohen sind. Wir wissen aber auch, dass Migrationsbewegungen ihre Ursache in einem Wohlstandsgefälle haben.

Migrationsbewegungen müssen im globalen Kontext gesehen werden. Die europäischen Staaten müssen bereit sein, die Herkunftsstaaten zu unterstützen, damit die Menschen dort eine Lebensperspektive haben. Den Herausforderungen, die Migration mit sich bringt, können wir nur gemeinsam begegnen. Auf europäischer wie auf nationaler Ebene gilt es, die wechselseitigen Verflechtungen zu beachten und die verschiedenen Politikfelder – Inneres, Justiz, Wirtschaft, Entwicklungszusammenarbeit, Außenbeziehungen – eng aufeinander abzustimmen.

Eine wichtige Orientierung gibt dabei der vom Europäischen Rat im Dezember 2005 verabschiedete und seitdem kontinuierlich vertiefte und ausgebauten „Gesamtansatz zur Migrationsfrage“². Dieser enthält einen konkreten Aktionsplan für vorrangige Maßnahmen, die gegenwärtig von der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten Zug um Zug umgesetzt werden. Er sieht den Ausbau des Dialogs mit Drittstaaten und die Entwicklung und den Aufbau gemeinsamer Maßnahmen entlang der relevanten Migrationsrouten vor, um die ungesteuerte Migration in den Griff zu bekommen.

Migration verlangt Steuerung und Kontrolle, denn es geht auch um Interessen; um die Interessen derer, die kommen, und derer, die schon da sind, um persönliche, humanitäre, wirtschaftliche oder nationale Interessen ebenso wie um europäische und internationale Sicherheits- und Integrationsinteressen. Die Fähigkeit zu kontrollierter Gestaltung und Steuerung von Zuwanderung hängt erheblich davon ab, ob es gelingt, unkontrollierte illegale Zuwanderung einzudämmen und zu begrenzen. Deshalb stehen Deutschland, Europa und die internationale Staatengemeinschaft vor den folgenden vier Aufgaben:

- Begrenzung der illegalen Zuwanderung
- verantwortungsbewusste und sorgfältige Abwägung der Perspektiven für legale Zuwanderung

² Europäischer Rat, Brüssel, 15./16. Dezember 2005, Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 17. Dezember 2005; Dok.: 15914/05 CONCL 3.

- Gestaltung der Integration als Voraussetzung und als Grenze für weitere Migration, damit sie zu einem gedeihlichen Zusammenleben beiträgt
- Gewährleistung der Sicherheit der Menschen in Deutschland und Europa

1.2 Zur Geschichte der Migration nach Deutschland

Migration von und nach Deutschland hat eine lange Geschichte. Seit Jahrhunderten sind die Gründe dafür im Kern die gleichen – das Streben nach einem besseren Leben für sich selbst und die Nachkommen und/oder die Flucht vor politisch, ethnisch oder religiös motivierter Verfolgung sowie gewaltsame Vertreibung.

Deutschland ist nicht erst seit der gezielten Gastarbeiteranwerbung ab dem Jahr 1955 Ziel für eine große Zahl von Zuwanderern. Bereits in der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts hat unter anderem Preußen eine in Relation zu seiner damaligen Gesamtbevölkerung enorme Zahl protestantischer Franzosen, die im katholischen Frankreich um ihr Leben und ihre Existenz bangen mussten, aufgenommen. Damals kamen circa 20.000 Hugenotten nach Brandenburg-Preußen. Sie stellten etwa ein Drittel der Bevölkerung Berlins. Die Aufnahme und Integration der Hugenotten verlief zunächst nicht völlig ohne Konflikte. Gleichwohl zeigt dieses frühe Migrationsbeispiel besonders deutlich, dass Zuwanderung mittel- und langfristig einen Gewinn für eine Gesellschaft darstellen und zu einem maßgeblichen Wachstumsfaktor werden kann. Ein weiteres Beispiel sind die zahlreichen polnischen Zuwanderer, die sich nach dem deutsch-französischen Krieg 1870/71 im Ruhrgebiet angesiedelt haben.

Flucht und Vertreibung sind seit jeher in erheblichem Maße Gründe für Migration. Ähnlich wie sich während der Nazidiktatur eine Vielzahl von Deutschen gezwungen sah, ihre Heimat zu verlassen, oder nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges Millionen von Deutschen aus dem heutigen Polen und der Tschechischen Republik flohen, muss auch heute eine große Zahl von Menschen aufgrund kriegerischer Auseinandersetzungen und politischer Verfolgung weltweit ihre Heimat verlassen. Die wenigsten davon erreichen Europa. Die weit überwiegende Mehrzahl findet in ihrer Herkunftsregion in zum Teil bitterarmen Nachbarländern

Hilfe und Aufnahme. Deutschland wird, so wie in der Vergangenheit, auch künftig seinen humanitären Verpflichtungen diesen Menschen gegenüber, die sich insbesondere aus der Flüchtlingskonvention der Vereinten Nationen und dem im Grundgesetz verankerten Asylrecht herleiten, gerecht werden.

Daneben hat es immer auch Auswanderung aus Deutschland gegeben. In Phasen des Wohlstands in geringerem, in Phasen der wirtschaftlichen Depression oder der politischen Unsicherheit in größerem Umfang. Ein Beispiel dafür ist die Auswanderung von Pfälzern und Hessen im 19. Jahrhundert nach Frankreich, wo diese Menschen maßgeblich am Ausbau des Kanalnetzes und der Eisenbahn mitgewirkt haben. Weitere Beispiele sind die Auswanderung von Hunderttausenden von Menschen aufgrund von Elend und Armut in Deutschland im 19. Jahrhundert nach Russland, Südamerika, Kanada und in die USA.

Es ist heute absehbar, dass Deutschland unter anderem infolge der Abnahme und Alterung seiner Bevölkerung mittel- und langfristig auf die Zuwanderung junger, gut ausgebildeter und motivierter Zuwanderer angewiesen sein könnte, denn diese leisten einen wichtigen Beitrag, um den erreichten Wohlstand langfristig zu sichern.

Im Folgenden wird die Entwicklung der Zuwanderung in Deutschland seit 1945 für die wichtigsten Zuwanderergruppen dargestellt. Außerdem werden die aktuellen Grunddaten über Ausländer in Deutschland erläutert.

1.3 Entwicklung der Zuwanderung in Deutschland nach 1945

Zwischen dem Beginn der allgemeinen Flucht vor dem Kampfgeschehen im Zweiten Weltkrieg im Sommer 1944 und Ende 1949 hatten im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland etwa 7,7 Millionen deutsche Vertriebene Aufnahme gefunden. Die Zahl erhöhte sich bis Ende 1981 um 1,1 Millionen Aussiedler und um etwa 0,7 Millionen Vertriebene mit Zwischenaufenthalt in anderen Bereichen auf 9,5 Millionen. Zwischen 1982 und 2010 wurden zudem gut 3,5 Millionen (Spät-)Aussiedler und ihre Familienangehörigen aufgenommen. Der Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland lag 1950 mit etwa 500.000 Ausländern bei nur einem Prozent. Die weitere Aufnahme von Migranten vollzog sich in mehreren Phasen:



Ausländermigration

Der Zuwachs der ausländischen Bevölkerung in Deutschland nach 1945 ergab sich im Wesentlichen aus dem Arbeitskräftezuzug durch sogenannte Gastarbeiter zwischen 1955 und 1973 und dem Zuzug von Asylsuchenden, der ab etwa Ende 1980 an Bedeutung zunahm. Je mehr Menschen aus diesen Gruppen nach Deutschland kamen, umso stärker entwickelte sich der Familiennachzug und entsprechend die Zahl der Ausländer, die als Kinder von Migranten bereits in Deutschland geboren wurden.

Gastarbeitnehmer

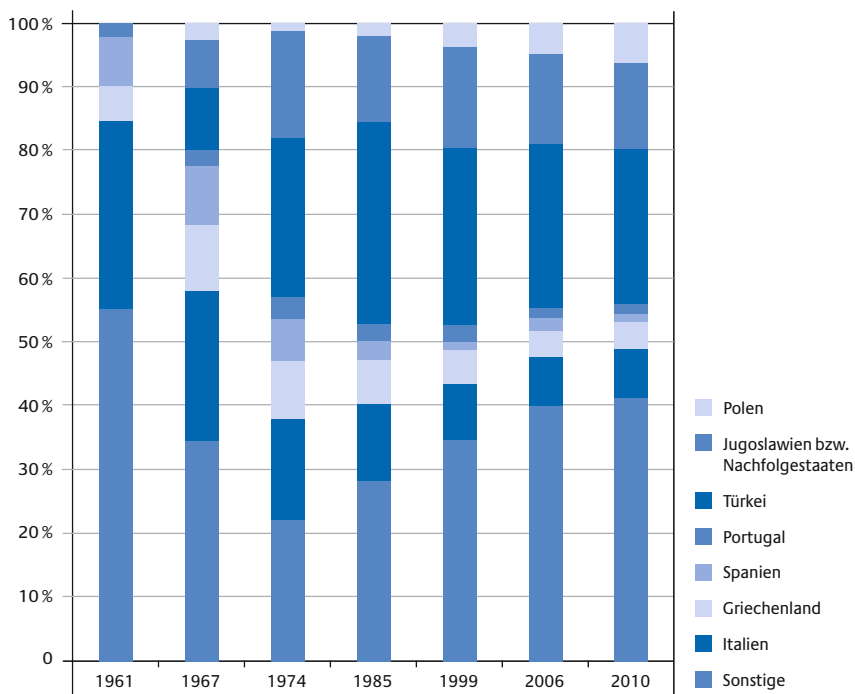
Mit dem sogenannten „Wirtschaftswunder“ in den 1950er-Jahren in der Bundesrepublik Deutschland wuchs auch der Bedarf an zumeist un- oder angelernten Arbeitskräften. Dieser Bedarf konnte durch das inländische Arbeitskräfteangebot nicht ausreichend gedeckt werden. In Folge wurden daher Anwerbevereinbarungen mit Italien (1955), Spanien und Griechenland (1960), der Türkei (1961), mit Marokko (1963), Portugal (1964), Tunesien (1965) und Jugoslawien (1968) abgeschlossen. Von 1955 bis 1961 nahm die ausländische Bevölkerung dadurch jedoch zunächst nur um etwa 200.000 zu. Ab dem Jahr 1961 kam es bei anhaltender Konjunktur und gleichzeitigem Ende des Arbeitskräftezustroms aus der DDR (bedingt durch den Bau der „Mauer“) zunehmend zu Engpässen auf dem Arbeitsmarkt. Diese Entwicklung wurde durch eine gleichzeitige Verkürzung der Arbeitszeiten sowie durch ein Schrumpfen der deutschen Erwerbsbevölkerung noch verstärkt. So sank zwischen 1960 und 1972 die Zahl der einheimischen Erwerbstätigen um 2,3 Millionen. Daher wurden nun vermehrt ausländische Arbeitskräfte angeworben.

Waren 1960 noch 1,3 Prozent aller Erwerbstätigen Ausländer, so stieg diese Quote bis 1973 auf 11,9 Prozent. Insgesamt stieg die Erwerbstätigenzahl in diesem Zeitraum von 26,3 Millionen auf 27,7 Millionen, die Erwerbsquote (das heißt der Anteil von Erwerbstätigen und Erwerbslosen zusammen an der Bevölkerung) sank von 1960 bis 1973 hingegen von 47,7 auf 44,3 Prozent.

Diese erste Generation der angeworbenen Arbeitskräfte bestand zunächst vor allem aus alleinstehenden Männern zwischen 20 und 40 Jahren, aber auch zunehmend aus Frauen, die ebenfalls ohne Familie nach Deutschland kamen. Bis in die späten 1960er-Jahre waren Italiener, Spanier und Griechen am stärksten vertreten. In den folgenden Jahren dominierten zunehmend Menschen aus dem damaligen Jugoslawien und vor allem aus der Türkei. 1968 nahmen türkische Staatsangehörige innerhalb der Ausländer einen Anteil von 10,7 Prozent ein (Jugoslawen 8,8 Prozent). 1973 betrug ihr Anteil bereits etwa 23 Prozent (Jugoslawen 17,7 Prozent). Schwerpunkte der Zuwanderung von Arbeitskräften waren Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Bayern und Hessen.

Ursprünglich war eine befristete Zuwanderung der angeworbenen Arbeitskräfte vorgesehen. Nach Ablauf der Aufenthaltsfrist sollten die ausländischen Arbeitskräfte in ihre Heimatländer zurückkehren und andere an ihre Stelle treten („Rotationsprinzip“). Ab den späten 1960er-Jahren blieb eine wachsende Zahl von ausländischen Arbeitnehmern jedoch dauerhaft in Deutschland. Das lag im Interesse sowohl der betroffenen Unternehmen, die die eingearbeiteten Arbeitskräfte behalten wollten, als auch der ausländischen Arbeitnehmer, die mehr und mehr ihren Lebensmittelpunkt in Deutschland sahen und dauerhaft an den besseren Verdienstmöglichkeiten und der vorhandenen Infrastruktur teilhaben wollten. Der Anwerbestopp im Jahr 1973 mag zudem für viele ausländische Arbeitskräfte den Anstoß für die Entscheidung gegeben haben, längerfristig in Deutschland zu bleiben. Denn mit dem Anwerbestopp war es nicht mehr möglich, lediglich für einen begrenzten Zeitraum in die Heimat zurückzukehren, um nach einer gewissen Zeit wieder in Deutschland arbeiten zu können. Infolgedessen setzte nun ein verstärkter Familiennachzug ein.

Abb. 1³: Anteil bestimmter Staatsangehöriger an allen Ausländern



Quelle: Ausländerzentralregister, Stichtag 31. Dezember 2010

In den Jahren 1973 bis 1979 blieb der Ausländeranteil in Deutschland stabil. Der negative Saldo von Zu- und Fortzug wurde im Wesentlichen durch eine gleichzeitig steigende Geburtenrate annähernd ausgeglichen. Insgesamt erhöhte sich die Zahl der Ausländer von 1973 bis 1988 nur langsam von 4,0 Millionen auf 4,8 Millionen. Aber bereits ab 1986 stieg der Zuzug von Ausländern, vor allem aber der Saldo aus Zu- und Fortzug, wieder deutlich an (vgl. Tabelle 7).

³ Soweit nicht anders vermerkt, sind in dieser und den folgenden Abbildungen die Daten bis 1989 nach dem Gebietsstand des früheren Bundesgebietes zugrunde gelegt; ab 1990 die von Deutschland gesamt.

Innerhalb von nur elf Jahren (1986 bis 1996) erhöhte sich die Zahl der Ausländer in Deutschland um 2,8 Millionen auf 7,3 Millionen Personen. Dieser starke Anstieg war nur zum Teil durch den anhaltenden Familiennachzug und die circa eine Million in Deutschland geborenen ausländischen Kinder in diesem Zeitraum zu erklären. Entscheidend war der um 1980 kurzzeitig ansteigende und ab 1985 verstärkt einsetzende Zuzug von Asylbewerbern. In diesen Zeitraum fiel auch die deutsche Einheit (vgl. Abschnitt „Ausländer in der DDR“).

Asylbewerber

Neben der Zuwanderung von angeworbenen Arbeitskräften und deren Familienangehörigen fand seit den 1950er-Jahren auch ein Zuzug von Asylbewerbern statt. Dieser war jedoch bis zur zweiten Hälfte der 1970er-Jahre mit jährlichen Zugangszahlen um die 10.000 Personen relativ niedrig. Die meisten Asylbewerber stammten aus den Ländern des sogenannten Ostblocks.

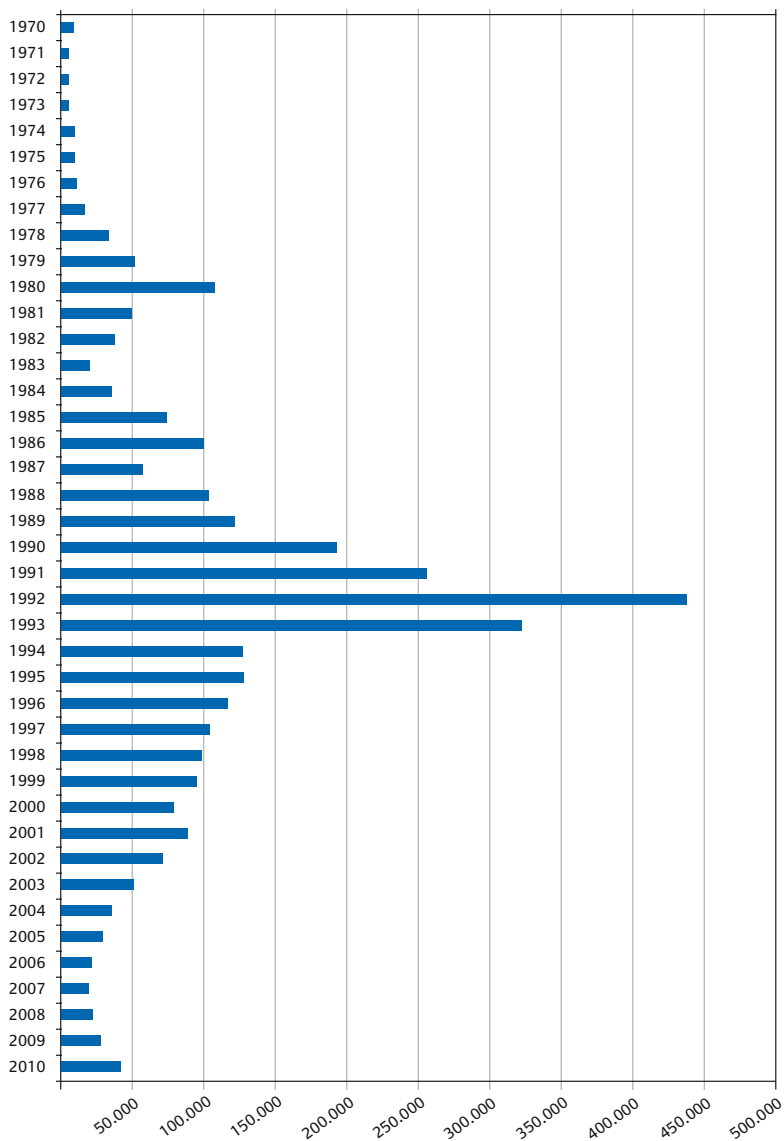
In den Jahren 1979 und 1980 stiegen die Asylbewerberzahlen vorübergehend an. Von den 107.000 Antragstellern im Jahr 1980 waren mehr als 50 Prozent türkische Staatsangehörige.

Der Anstieg steht auch im Zusammenhang mit dem Anwerbestopp für Gastarbeitnehmer. Dies lässt sich an den gegenüber den Vorjahren deutlich niedrigeren Anerkennungsquoten ablesen. 1983 ging die Anzahl der Asylbewerber wieder auf unter 20.000 Personen zurück. Ab 1984 stieg die Zahl kontinuierlich an und erreichte 1992 den historischen Höchststand von fast 440.000. Seit der Asylrechtsreform von 1993 ist die Asylbewerberzahl jedoch zunächst fast stetig gesunken und erreichte im Jahr 2007 mit rund 19.200 Erstanträgen etwa wieder den Stand von 1983. Seitdem kamen wieder mehr Asylbewerber nach Deutschland. Im Jahr 2010 waren es etwa 41.300 (vgl. Abbildung 2).

Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien

Bis zur Beendigung des 1992 begonnenen kriegesischen Konflikts in Bosnien und Herzegowina durch das Abkommen von Dayton (Dezember 1995) hatten aus humanitären Gründen rund 345.000 bosnische Flüchtlinge vorübergehende Aufnahme in Deutschland gefunden, mehr als in den übrigen EU-Staaten zusammen. Der weit überwiegende Teil dieser Flüchtlinge hat Deutschland seitdem wieder verlassen, wobei die allermeisten – unter Inanspruchnahme entsprechender Rückkehrförderprogramme – freiwillig zurückgekehrt oder weitergewandert sind. Die noch

Abb. 2: Asylbewerberzugänge in Deutschland seit 1970



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hinweis: Asylzahlen bis 1994 beinhalten Erst- und Folgeanträge zusammen, ab 1995 nur Erstanträge)

in Deutschland verbliebenen weniger als 10.000 Personen erhielten durch Bleiberechtsregelungen die Möglichkeit, einen gesicherten Aufenthalt zu erlangen, oder wurden ausreisepflichtig.

Neben den Flüchtlingen aus Bosnien und Herzegowina nahm Deutschland bis 1994 auch rund 35.000 kroatische Flüchtlinge auf. Ein deutsch-kroatisches Rückübernahmeabkommen wurde im April 1994 unterzeichnet (zugleich vorläufige Anwendbarkeit, in Kraft getreten im Oktober 1997), und ab Juni begann die Flüchtlingsrückkehr. Das Abkommen sah mehrere nach Personengruppen gestaffelte Rückkehrphasen vor. Im September 1995 begann die zweite Phase der Rückkehr. Bis zum Jahr 2000 waren die kroatischen Flüchtlinge größtenteils in die Heimat zurückgekehrt.

Im Rahmen einer international abgestimmten humanitären Aktion nahm Deutschland 1999 während der Kosovo-Krise rund 15.000 aus dem Kosovo evakuierte Flüchtlinge auf. Diese sind seit der Beendigung des Konfliktes ebenfalls zurückgekehrt.



Ausländer in der DDR

Seit etwa Mitte der 1960er-Jahre erfolgte auch in der DDR eine Zuwanderung von Arbeitskräften im Rahmen der Arbeitskräftekooperation innerhalb des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW). Meist wurden sie, ähnlich wie in der Bundesrepublik Deutschland, in Produktionsbereichen eingesetzt, die von deutschen Arbeitskräften weniger geschätzt wurden. Allerdings wurde die Rotation in der DDR streng umgesetzt, sodass es keinen Familiennachzug gab. Der Aufenthalt in der DDR war ausdrücklich an einen bestimmten Betrieb gebunden. Eine Integration in die Gesellschaft war deshalb praktisch nicht möglich. Der Anteil der Ausländer an der erwerbstätigen Bevölkerung betrug nach DDR-Quellen ungefähr ein Prozent (vgl. Tabelle 1).

Tab. 1: Am 31. Dezember 1989 hielten sich in der DDR auf:

Angehörige der sowjetischen Armee	380.000
deren Familienangehörige	200.000
sonstige Ausländer insgesamt	191.200
darunter:	90.600
Vertragsarbeitnehmer aus	
– Vietnam	59.000
– Mosambik	15.100
– Kuba	8.300
– Angola	1.300
– China	900
– Polen:	
Nichtpendler	3.500
Pendler	2.500

Quellen: Bundesamt für Arbeit und Sozialforschung, Bundeszentrale für politische Bildung

Im Hinblick auf Asylgewährung ist ein Vergleich zwischen der Bundesrepublik und der DDR kaum möglich: Die Verfassung der DDR sah zwar ein Asylrecht vor, dieses galt allerdings systembedingt nur unter strikten politischen Vorgaben. Aber schon wegen der in der DDR herrschenden Verhältnisse war dieser Teil Deutschlands für politisch Verfolgte kein bevorzugter Zufluchtsort. Ende 1989 waren in der DDR lediglich noch 334 Chilenen und 482 Griechen statistisch erfasst.

1.4 Personen mit Migrationshintergrund

Ein Blick auf die Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland macht deutlich, dass die Migration mit der Zahl der in Deutschland lebenden Ausländer allein nicht ausreichend beschrieben ist. Neben ihnen spielen „Personen mit Migrationshintergrund“ eine bedeutende Rolle. Hierzu gehören sowohl Ausländer als auch deutsche Staatsangehörige, und zwar sowohl die direkt Zugewanderten (Spätaussiedler, eingebürgerte Ausländer) als auch die nicht direkt Zugewanderten, also die in Deutschland Geborenen (Kinder von Spätaussiedlern, Ausländer in zweiter und dritter Generation, eingebürgerte in Deutschland geborene Ausländer, Kinder von Eingebürgerten, Ius-soli-Kinder). Man kann davon ausgehen, dass von den in Deutschland lebenden Menschen annähernd jede fünfte Person (etwa 16 Millionen) einen Migrationshintergrund hat, darunter 8,5 Millionen Menschen mit deutscher Staatsangehörigkeit. Etwa 3 Millionen Personen haben einen türkischen Migrationshintergrund, etwa 1,5 Millionen einen Migrationshintergrund aus Jugoslawien und seinen Nachfolgestaaten.

1.4.1 Zuwanderergruppen

Der Zuzug von Migranten nach Deutschland setzt sich im Wesentlichen aus folgenden Personengruppen zusammen:

- EU-Binnenmigranten
- nachziehende Ehegatten und Familienangehörige von Drittstaatsangehörigen
- Spätaussiedler und ihre Familienangehörigen
- Asylsuchende
- Werkvertrags-, Saisonarbeitnehmer und weitere zeitlich begrenzte Arbeitsmigranten aus Nicht-EU-Staaten
- ausländische Studierende (Bildungsausländer)
- jüdische Zuwanderer



EU-Binnenmigration

Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzen als Unionsbürger grundsätzlich das Recht, sich in der EU frei zu bewegen, in jeden anderen Mitgliedstaat einzureisen und sich dort aufzuhalten (Näheres zum Freizügigkeitsrecht siehe Kapitel 4). Zwischen 1998 und 2003 zogen jedes Jahr zwischen 136.000 (1998) und 99.000 (2003) Unionsbürger (EU-15) nach Deutschland zu. Im Jahr 2004 erhöhte sich insbesondere durch den Beitritt Polens der Zuzug zunächst auf 266.000, um bis 2009 auf etwa 349.000 anzusteigen. Seit 2005 zogen pro Jahr allein zwischen 112.000 und 153.000 polnische Staatsangehörige zu.

Per Saldo spielte die EU-Binnenmigration bis 2004 (EU-15) keine große Rolle. Zwischen 1998 und 2004 zogen insgesamt etwa 39.000 Unionsbürger mehr aus Deutschland fort als umgekehrt, im Durchschnitt 5.600 pro Jahr. Ab dem Jahr 2005 (nach Beitritt von zunächst zehn, im Jahr 2007 dann mit zwei weiteren neuen EU-Staaten) kehrte sich dieser Trend um: Zwischen 2005 und 2009 zogen 189.000 Unionsbürger mehr zu als gleichzeitig fortzogen (im Durchschnitt 38.000 pro Jahr).

Familien- und Ehegattennachzug von Drittstaatsangehörigen

Ehegatten, Kinder und unter Umständen auch weitere Familienangehörige von Drittstaatsangehörigen können unter bestimmten Voraussetzungen

(Näheres siehe Kapitel 5) im Familienverband einreisen oder zu den bereits in Deutschland lebenden Drittstaatsangehörigen nachziehen.

Exakte statistische Daten hierzu lagen bis 2005 nicht vor. Anhalt bot bis dahin nur die Anzahl der Visa, die in deutschen Auslandsvertretungen zum Zweck der Familienzusammenführung ausgestellt wurden. Die seit 1996 geführte Statistik weist eine Größenordnung von circa 50.000 bis 85.000 Personen pro Jahr aus, mit bis 2002 steigender Tendenz. Ab dem Jahr 2003 sank die Zahl der Visaerteilungen auf zuletzt 40.200 Personen im Jahr 2010. Etwa 18 Prozent aller 2010 nachziehenden Familienangehörigen beantragten das Visum in der Türkei.

Die tatsächliche Zahl der in den vergangenen Jahren eingereisten nachziehenden Familienangehörigen war aber höher, da es zum Beispiel unter bestimmten Voraussetzungen möglich ist, das entsprechende Aufenthaltsrecht auch nach der Einreise bei der Ausländerbehörde zu beantragen. Diese Fälle werden in der Visastatistik nicht als Familiennachzüge erfasst. So wurden nach ab dem Jahr 2006 zur Verfügung stehenden Daten des Ausländerzentralregisters für etwa 59.000 im Jahr 2006 eingereiste Personen Aufenthaltserlaubnisse aus familiären Gründen erteilt. 2007 bis 2010 wurden pro Jahr zwischen 44.500 und 49.000 dieser Aufenthaltserlaubnisse erteilt (davon circa 5.000 Aufenthaltserlaubnisse pro Jahr aufgrund der Geburt im Bundesgebiet).

Spätaussiedlerzuwanderung

Spätaussiedler sind deutsche Volkszugehörige im Sinne von Artikel 116 Absatz 1 des Grundgesetzes, die in Osteuropa oder den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion lebten und im Zuge der Ereignisse des Zweiten Weltkrieges Benachteiligungen ausgesetzt waren.

Eine besondere Herausforderung bei der Integration russlanddeutscher Spätaussiedler und ihrer Familienangehörigen liegt im weitgehenden Verlust ihrer deutschen Sprachkenntnis, der vor allem als Ergebnis der Repression in der früheren Sowjetunion eingetreten ist.

Nach Zuwanderungszahlen von rund 377.000 im Jahr 1989 und 397.000 im Jahr 1990 sowie noch über 200.000 in den Jahren 1993, 1994 und 1995 ist die Zahl der Spätaussiedler und ihrer Familienangehörigen deutlich gesunken und betrug 2010 nur noch 2.350 (2009: 3.360).

Asylsuchende

Asylsuchende (Asylbewerber) sind Personen, die einen Asylantrag stellen. Häufig wird der Begriff „Flüchtlinge“ synonym dazu verwendet, obwohl das nicht richtig ist. Dieser Begriff wird international durch das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (Genfer Flüchtlingskonvention) definiert. Demnach ist Flüchtling, wer „[...] aus der begründeten Furcht vor Verfolgung aus Gründen der Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; oder der sich als staatenlos infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befindet, in welchem er seinen gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will“⁴. Ob die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling vorliegen, wird in Deutschland in einem Asylverfahren vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge geprüft. Ein Teil der anerkannten Flüchtlinge erhält darüber hinaus die Asylberechtigung nach Artikel 16a des Grundgesetzes. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um solche Personen, die bereits in ihrem Herkunftsland von staatlichen Stellen politisch verfolgt worden sind und unmittelbar (also nicht über einen sogenannten sicheren Drittstaat) nach Deutschland eingereist sind.

Im Rahmen des Asylverfahrens prüft das Bundesamt auch, ob Menschen, die keine Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention sind, trotzdem schutzbedürftig sind, weil ihnen im Herkunftsland Gefahren für Leib, Leben oder persönliche Freiheit drohen. Diese Schutzgewährung wird als subsidiärer (ergänzender) Schutz bezeichnet; dazu zählen insbesondere der Schutz vor Folter oder vor unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung, der Schutz vor der Todesstrafe, der Schutz vor Gefahren in Kriegs- oder Bürgerkriegssituationen und der Schutz bei im Herkunftsland nicht adäquat behandelbaren schweren Erkrankungen. Diese Gefahren müssen dem einzelnen Asylbewerber selbst drohen. Allgemeine Gefahrenlagen reichen für eine Schutzgewährung nicht aus. Sowohl Flüchtlinge als auch subsidiär Geschützte haben ein Bleiberecht in Deutschland.

⁴ Kapitel I Artikel 1 Nr. 2 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention) vom 28. Juli 1951 (BGBl. II 1953 S. 559, Bekanntmachung vom 28. April 1954, BGBl. II S. 619).

Darüber hinaus fanden für eine begrenzte Zeit viele Bürgerkriegsflüchtlinge, zum Beispiel aus dem ehemaligen Jugoslawien, in Deutschland einen sicheren Ort. So wurden bis 1997 etwa 345.000 bosnische Flüchtlinge aufgenommen. Diese haben Deutschland bis auf wenige Ausnahmen (zum Beispiel Traumatisierte) inzwischen wieder verlassen. Diese Schutzgewährung wird als vorübergehender (temporärer) Schutz bezeichnet; er dient vor allem der Bewältigung einer Massenfluchtsituation beziehungsweise eines Massenzustroms von Kriegs- oder Bürgerkriegsflüchtlingen.

Zudem wurde und wird in vielen weiteren Fällen (trotz Versagung des Flüchtlingsschutzes und des subsidiären Schutzes) aus humanitären oder tatsächlichen Gründen auf Abschiebungen von abgelehnten Asylbewerbern und sonstigen nicht aufenthaltsberechtigten Ausländern verzichtet.

Die Bundesrepublik Deutschland hat seit den 1950er-Jahren mehr als 3,3 Millionen Asylbewerber aufgenommen. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge erkannte seitdem mehr als 380.000 Asylbewerber als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention an. Zudem wurde seit 1995 fast 30.000 Personen subsidiärer Schutz gewährt.

Viele der Menschen, die vor Jahren nach Deutschland kamen und als Flüchtlinge anerkannt wurden, sind mittlerweile Teil unserer Gesellschaft. Viele haben auch die deutsche Staatsangehörigkeit erworben. Daher müssen Zahlenangaben zum aktuellen Bestand von in Deutschland aus politischen oder humanitären Gründen aufgenommenen Menschen unvollständig bleiben. Folgende Gruppen können mit Zahlenangaben unterlegt werden (vgl. Tabelle 2).

Tab. 2: Aus politischen oder humanitären Gründen aufgenommene Personen (Bestand)

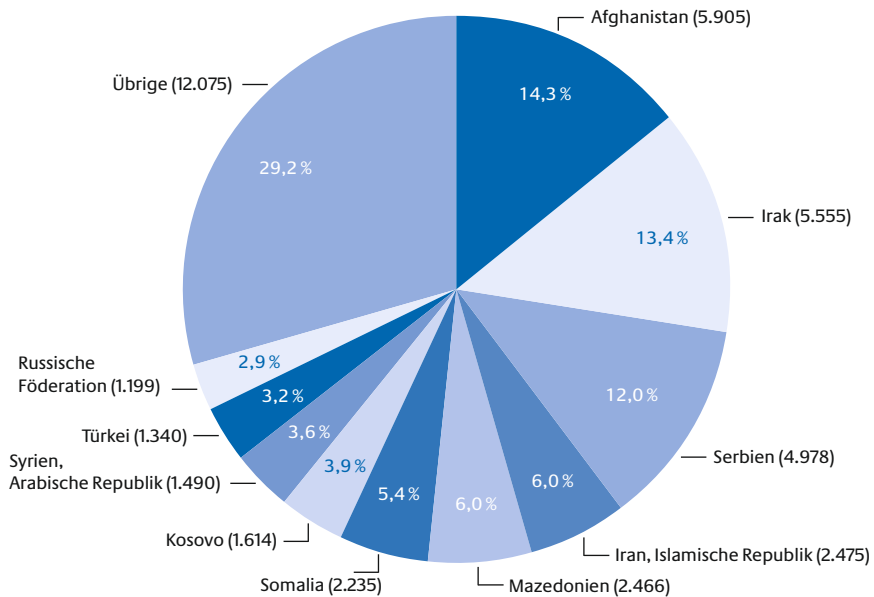
asylberechtigte und im Ausland anerkannte Flüchtlinge	47.417
sonstige anerkannte Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention	68.511
ehemals anerkannte Flüchtlinge bzw. Asylberechtigte, deren Flüchtlingsstatus widerrufen wurde oder erloschen ist	39.501
Asylbewerber	51.991
heimatlose Ausländer	4.553
Personen mit Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 3 des Aufenthaltsgesetzes (Abschiebungsverbot gem. § 60 Absätze 2, 3, 5 oder Absatz 7 AufenthG)	26.365
Geduldete	87.244
Personen mit befristeter Aufnahme aus sonstigen humanitären Gründen	132.817
in Deutschland aufgenommene jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion (einschließlich ihrer Familienangehörigen)	212.765

Stand: 31. Dezember 2010

Quellen: Ausländerzentralregister, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Seit mehreren Jahren verstärkt Deutschland weltweit seine Anstrengungen, den Menschen in ihrer Heimat ein menschenwürdiges Dasein zu ermöglichen. Zudem haben gesetzgeberische Maßnahmen, ein effizienteres Asylverfahren und eine fortschreitende europäische Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Asylmissbrauchs dazu beigetragen, dass die Zahl der Asylbewerber in Deutschland seit Mitte der 1990er-Jahre bis zum Jahr 2007 (19.200 Erstanträge) stetig abnahm. Seit 2008 nimmt der jährliche Asylyzugang allerdings wieder zu (2010: 41.300 Erstanträge).

Abb. 3: Asylbewerber im Jahr 2010 (insgesamt 41.332 Erstanträge)



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Werkvertrags-, Saisonarbeiter und sonstige zeitlich begrenzte Arbeitsmigration

Im Rahmen der Neuregelungen des Zuwanderungsrechts ist am Anwerbestopp für die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte zu Beschäftigungen unterhalb der Ebene Qualifizierter (mit mindestens dreijähriger Berufsausbildung), insbesondere wegen des hohen Anteils von Arbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung, uneingeschränkt festgehalten worden. Aktuell verfügen rund 41,2 Prozent der Arbeitslosen über keine abgeschlossene Berufsausbildung. Die Zulassung von Arbeitskräften aus dem Ausland zu Beschäftigungen, die keine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzen, ist daher weiterhin grundsätzlich ausgeschlossen.

Allerdings gibt es von diesem Grundsatz Ausnahmen, die in der Beschäftigungsverordnung geregelt sind. Ein wesentliches Instrument der Steuerung des Arbeitsmarktzugangs ausländischer Arbeitnehmer ist die zeitlich

befristete Migration. Dazu gehört im Wesentlichen die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer im Rahmen bilateraler Vereinbarungen und im Rahmen von Saisonbeschäftigungen (Saisonarbeiter).

Bilaterale Vereinbarungen

Deutschland hat nach dem Fall des „Eisernen Vorhangs“ mit den meisten mittel- und osteuropäischen Staaten bilaterale Vereinbarungen über den Arbeitsmarktzugang von Arbeitnehmern aus den Vertragsstaaten geschlossen. Dazu gehört die Werkvertragsarbeitervereinbarung, nach der Unternehmen der Vertragsstaaten ihre Arbeitnehmer für eine befristete Dauer nach Deutschland zum Zweck der Erstellung eines Gewerkes im Auftrag eines deutschen Generalunternehmens entsenden können. Durch den Beitritt verschiedener osteuropäischer Staaten zur EU entfalten diese Abkommen nur noch ihre Wirksamkeit im Verhältnis zu den fünf Drittstaaten (Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Mazedonien, Serbien und die Türkei) sowie zu Bulgarien und Rumänien, für die noch Übergangsregelungen zu den Beitrittsverträgen Anwendung finden.

Die Anzahl der Arbeitnehmer, die im Rahmen dieser Vereinbarungen entsandt werden können, ist kontingentiert und wird jährlich je nach Entwicklung des deutschen Arbeitsmarktes angepasst. Im Jahr 2009 wurde das Kontingent mit 16.209 Werkvertragsarbeitnehmern im Jahresdurchschnitt nur zu circa 35 Prozent ausgeschöpft.

Des Weiteren gehören die Gastarbeitervereinbarungen zu den bilateralen Vereinbarungen, die mit 14 mittel- und osteuropäischen Staaten abgeschlossen worden sind. Durch den Beitritt verschiedener osteuropäischer Staaten zur EU entfalten diese Vereinbarungen nur noch ihre Wirksamkeit im Verhältnis zu drei Drittstaaten (Albanien, Kroatien und die Russische Föderation) sowie zu Bulgarien und Rumänien, für die noch Übergangsregelungen zu den Beitrittsverträgen Anwendung finden.

Im Rahmen dieser Vereinbarungen können Arbeitnehmer aus den Vertragsstaaten bis zu 18 Monate zum Zweck ihrer beruflichen und sprachlichen Fortbildung in Deutschland beschäftigt werden. Auch hier ist die Anzahl der Arbeitnehmer kontingentiert (11.050 Arbeitnehmer), und auch hier wird das Kontingent nicht ausgeschöpft (2009 wurden 652 Gastarbeiter vermittelt).

Saisonarbeiter

Die Zulassung ausländischer Saisonkräfte, die überwiegend als Erntehelfer in der Landwirtschaft beschäftigt werden, ist auf Staaten beschränkt, mit deren Arbeitsverwaltung die Bundesagentur für Arbeit eine Absprache über die Vermittlung getroffen hat. Entsprechende Vermittlungsabsprachen bestehen aus dem Kreis der neuen EU-Mitgliedstaaten mit den Arbeitsverwaltungen von Polen, der Slowakei, von Slowenien, Tschechien, Ungarn und Rumänien sowie beschränkt auf den Bereich des Hotel- und Gaststättengewerbes mit der Arbeitsverwaltung von Bulgarien. Außerdem besteht eine entsprechende Vermittlungsabsprache mit der Arbeitsverwaltung von Kroatien. Durch den Beitritt einiger dieser Staaten zur EU entfalten diese Vermittlungsabsprachen ihre Wirksamkeit nur noch im Verhältnis zu Bulgarien und Rumänien, für die noch Übergangsregelungen zu den Beitrittsverträgen Anwendung finden, sowie zu Kroatien.

Die Dauer der Beschäftigung des einzelnen ausländischen Arbeitnehmers ist auf längstens sechs Monate im Kalenderjahr begrenzt. Der Betrieb darf ausländische Saisonkräfte längstens acht Monate im Kalenderjahr beschäftigen. Von der betrieblichen Begrenzung sind die Betriebe des Obst-, Gemüse-, Wein-, Hopfen- und Tabakanbaues ausgenommen.

Die Zulassung der ausländischen Saisonkräfte setzt voraus, dass entsprechend dem gesetzlichen Vermittlungs- und Beschäftigungsvorrang deutscher Arbeitsuchender und ihnen rechtlich gleichgestellter Ausländer keine inländischen Kräfte für diese Tätigkeiten gewonnen werden können und die Arbeitsbedingungen nicht ungünstiger als die vergleichbarer deutscher Arbeitnehmer sind. Die Zahl der beschäftigten Saisonarbeiter ist von 1995 (circa 177.000 Arbeitnehmer) bis 2004 ständig angestiegen (circa 334.000 Arbeitnehmer), seitdem aber leicht rückläufig (circa 295.000 Arbeitnehmer im Jahr 2009).

Hochqualifizierte

Im Rahmen des Aufenthaltsgesetzes ist ferner die Möglichkeit eingeführt worden, einen sofortigen Daueraufenthalt für Hochqualifizierte zu gewähren (zum Beispiel hochrangige Wissenschaftler und Spitzenkräfte der Wirtschaft). Auch ausländischen Selbstständigen wird der Zuzug gestattet, wenn von ihrer Tätigkeit positive Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft zu erwarten sind und ein wirtschaftliches Interesse an dieser Tätigkeit besteht (Näheres siehe Kapitel 5).

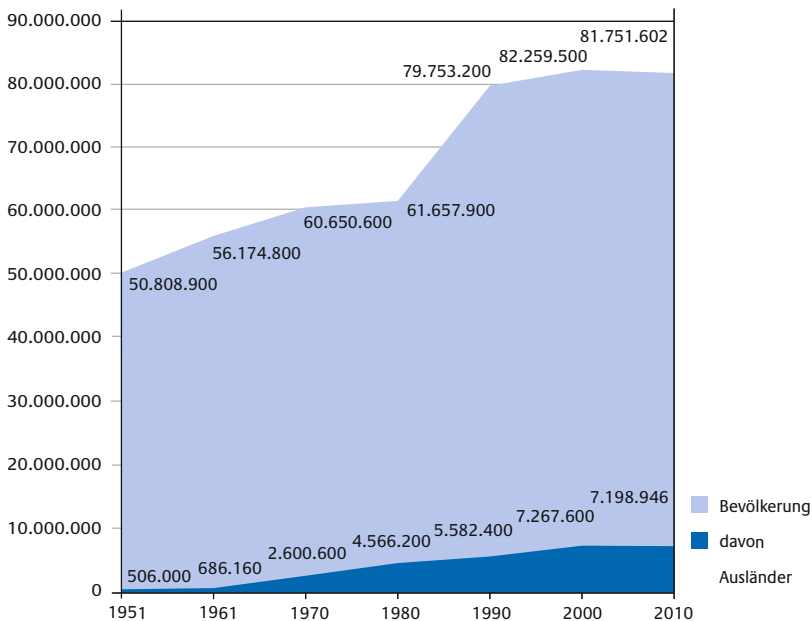
Ausländische Studierende (Bildungsausländer)

Die Zahl der in Deutschland studierenden sogenannten „Bildungsausländer“, das heißt von Personen, die die Zulassung zum Studium im Ausland erworben haben, ist seit Jahren steigend: Im Wintersemester (WS) 1993/1994 waren es noch 87.000, im WS 2000/2001 bereits 126.000, und im WS 2009/2010 studierten 181.000 Bildungsausländer an deutschen Universitäten. Im Jahr 1993 begannen etwa 26.000 Bildungsausländer ein Hochschulstudium, 2000 bereits 35.000 und 2009 sogar 61.000.

1.4.2 Aktuelle Eckdaten

Derzeit leben gemäß der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung etwa 7,2 Millionen Ausländer in Deutschland (8,8 Prozent der Gesamtbevölkerung). Der Anteil der ausländischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung in Deutschland ist seit 1995 mit etwa 9 Prozent annähernd gleich geblieben⁵.

Abb. 4: Ausländer in Deutschland seit 1951



Quelle: Statistisches Bundesamt – Bevölkerungsfortschreibung

Ausländer in Deutschland nach Staatsangehörigkeit

Die Zahl der Ausländer in Deutschland wird nicht nur durch das Wandlungsgeschehen beeinflusst, sondern auch durch die Zahl der Geburten in Deutschland (sogenannte zweite und dritte Migrantengeneration), Todesfälle von Ausländern in Deutschland sowie Einbürgerungen.

Im Ausländerzentralregister sind 6,75 Millionen Ausländer erfasst, die sich in Deutschland aufhalten (Stand: 31. Dezember 2010). Davon besitzen 2,4 Millionen Personen eine Staatsangehörigkeit der 26 weiteren Staaten der Europäischen Union (36 Prozent).

Den höchsten Anteil an der ausländischen Bevölkerung Deutschlands haben Staatsangehörige der Türkei mit 1,63 Millionen (24,1 Prozent), Italiens mit 0,52 Millionen (7,7 Prozent), Polens mit 0,42 Millionen (6,2 Prozent), Serbiens (mit Vorgängerstaaten) mit 0,33 Millionen (5,0 Prozent) und Griechenlands mit 0,28 Millionen (4,1 Prozent).

⁵ Infolge unterschiedlicher Datengrundlagen weichen die Gesamtzahlen der Ausländer in der Bevölkerungsfortschreibung (circa 7,2 Millionen) und im Ausländerzentralregister (circa 6,75 Millionen) voneinander ab. In dieser Publikation werden die aktuellen Daten des Ausländerzentralregisters (AZR) verwendet. Dabei handelt es sich um die alleinige Beschreibung von Ausländern. Bei Vergleichen mit der deutschen beziehungsweise der Gesamtbevölkerung (siehe oben) werden hingegen die Daten der Bevölkerungsfortschreibung genannt. Aufgrund einer Datenbereinigung im AZR im Jahr 2004 sind die AZR-Zahlen ab 2004 nicht mit denen der Vorjahre vergleichbar.

Tab. 3: Ausländer in Deutschland – Top 30 und EU-Mitgliedstaaten

insgesamt	6.753.620
EU-Ausländer (EU-27)	2.443.202
– darunter: Neu-EU-Ausländer	819.942
Drittstaatsangehörige	4.310.418

Hauptherkunftsländer (TOP 30)		
1	Türkei	1.629.480
2	Italien	517.546
3	Polen	419.435
4	Serbien*	335.332
5	Griechenland	276.685
6	Kroatien	220.199
7	Russische Föderation	191.270
8	Österreich	175.244
9	Bosnien und Herzegowina	152.444
10	Niederlande	136.274
11	Rumänien	126.536
12	Ukraine	124.293
13	Portugal	113.208
14	Kosovo	108.797
15	Frankreich	108.675
16	Spanien	105.401
17	Vereinigte Staaten von Amerika	97.732
18	Vereinigtes Königreich	96.016
19	Vietnam	84.301
20	China	81.331
21	Irak	81.272
22	Bulgarien	74.869
23	Ungarn	68.891
24	Mazedonien	65.998
25	Marokko	63.570
26	Thailand	56.153
27	Iran	51.885
28	Afghanistan	51.305
29	Kasachstan	51.007
30	Indien	48.280

*umfasst auch Personen, die unter den alten Staatenbezeichnungen „Jugoslawien“, „Serbien-Montenegro“ und „Serbien oder Kosovo“ gespeichert sind

EU-Mitgliedstaaten	
Italien	517.546
Griechenland	276.685
Österreich	175.244
Niederlande	136.274
Portugal	113.208
Frankreich	108.675
Spanien	105.401
Vereinigtes Königreich	96.016
Belgien	22.811
Dänemark	18.929
Schweden	17.116
Finnland	12.960
Luxemburg	12.231
Irland	10.164

2004 beigetretene Staaten	
Polen	419.435
Ungarn	68.891
Tschechien	35.480
Slowakei	26.296
noch als ČSSR-Bürger gespeichert	4.912
Litauen	23.522
Slowenien	20.034
Lettland	14.257
Estland	4.394
Zypern	878
Malta	438

2007 beigetretene Staaten	
Rumänien	126.536
Bulgarien	74.869

Etwa jeder fünfte in Deutschland lebende Ausländer wurde bereits hier geboren (1,34 Millionen Personen) und gehört somit zur sogenannten zweiten oder dritten Migrantengeneration. 33 Prozent der Türken, 30 Prozent der Italiener, 28 Prozent der Griechen sowie 4 Prozent der Polen wurden in Deutschland geboren.

Ausländeranteil

Der Anteil von Ausländern an der Wohnbevölkerung in den Bundesländern ist regional sehr unterschiedlich.

So liegt der Anteil in den neuen Bundesländern (ohne Berlin) bei nur 2,4 Prozent, während in den alten Bundesländern (mit Berlin) etwa jeder zehnte Bürger Ausländer ist. Aber auch in diesem Teil der Bundesrepublik ist die Verteilung höchst unterschiedlich und schwankt zwischen 13,7 Prozent in Berlin und 5,1 Prozent in Schleswig-Holstein. Noch höher ist der Ausländeranteil in einigen größeren Städten, zum Beispiel Offenbach (31 Prozent), Frankfurt am Main (25 Prozent), München (23 Prozent) oder Stuttgart (21 Prozent) (Stand: 31. Dezember 2010).

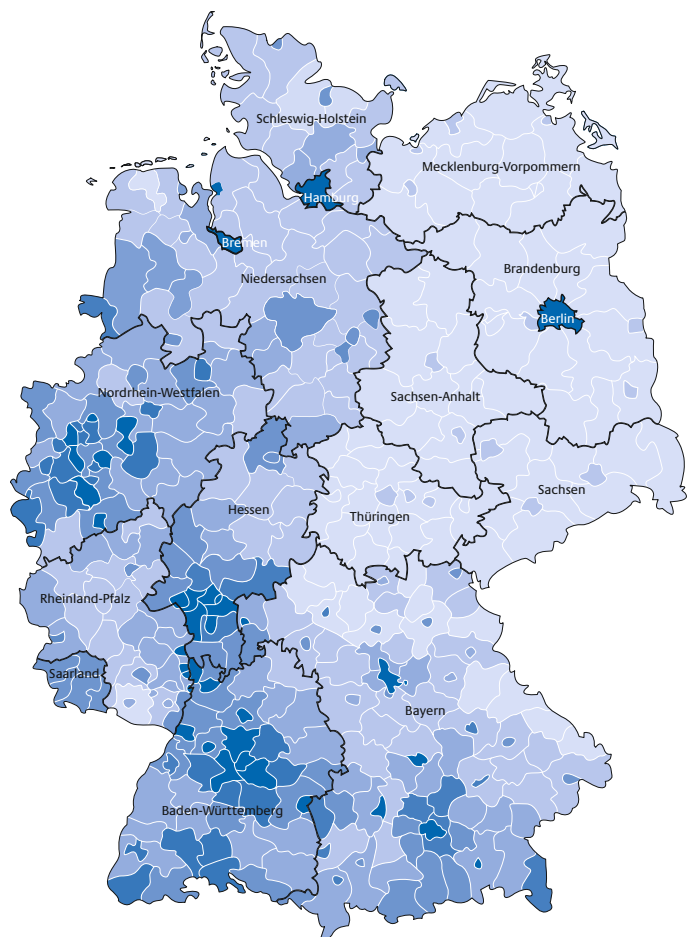
Der Anteil der Ausländer an der Bevölkerung in Deutschland und den Bundesländern stellte sich 2010 im Einzelnen wie folgt dar (vgl. Tabelle 4 und Abbildung 5):

**Tab. 4: Ausländeranteil an der Bevölkerung in den Bundesländern
am 31. Dezember 2010**

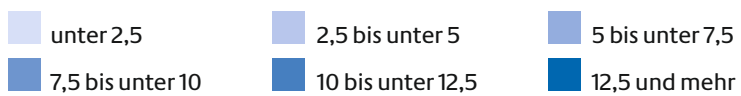
Bundesland	Bevölkerung insgesamt Anzahl	darunter: ausländische Bevölkerung	
		Anzahl	in Prozent
Baden-Württemberg	10.753.880	1.275.278	11,9
Bayern	12.538.696	1.191.424	9,5
Berlin	3.460.725	472.451	13,7
Brandenburg	2.503.273	66.952	2,7
Bremen	660.706	82.333	12,5
Hamburg	1.786.448	242.107	13,6
Hessen	6.067.021	676.392	11,1
Mecklenburg-Vorpommern	1.642.327	39.036	2,4
Niedersachsen	7.918.293	529.158	6,7
Nordrhein-Westfalen	17.845.154	1.877.513	10,5
Rheinland-Pfalz	4.003.745	308.609	7,7
Saarland	1.017.567	85.659	8,4
Sachsen	4.149.477	114.022	2,7
Sachsen-Anhalt	2.335.006	43.623	1,9
Schleswig-Holstein	2.834.259	145.246	5,1
Thüringen	2.235.025	49.143	2,2
Deutschland gesamt	81.751.602	7.198.946	8,8

Quelle: Statistisches Bundesamt – Bevölkerungsfortschreibung

Abb. 5: Anteil der ausländischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung am 31. Dezember 2010 in den kreisfreien Städten und Landkreisen



Ausländerquote in Prozent

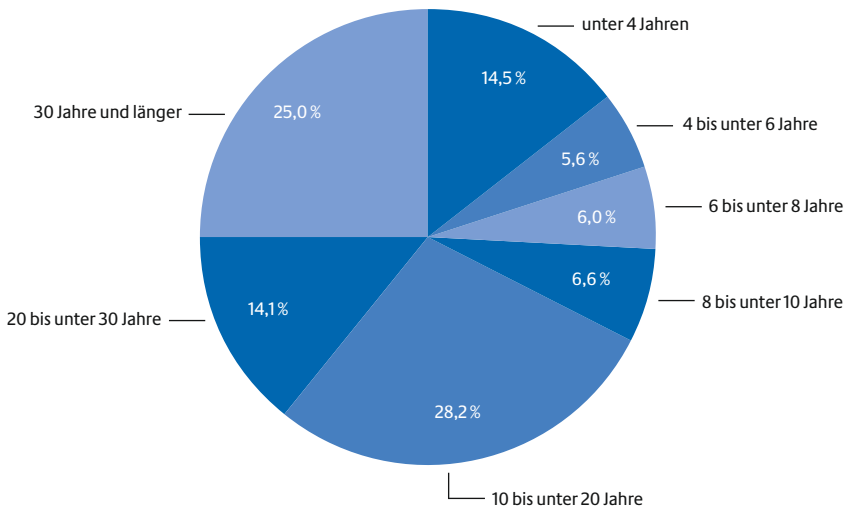


Quelle: Ausländerzentralregister

Dauer des Aufenthalts

Abbildung 6 und Tabelle 5 zeigen den Anteil der ausländischen Bevölkerung zum 31. Dezember 2010 nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und nach der Aufenthaltsdauer in Deutschland. Demnach hielten sich von den zu diesem Zeitpunkt im Ausländerzentralregister erfassten 6,75 Millionen Ausländern 74 Prozent seit mindestens acht Jahren in Deutschland auf. 39 Prozent lebten bereits 20 Jahre oder länger bei uns. Rund 15 Prozent lebten seit weniger als vier Jahren in Deutschland, und gut 12 Prozent wiesen eine Aufenthaltsdauer von vier bis unter acht Jahren auf. Die Aufenthaltsdauer differiert deutlich nach den einzelnen Staatsangehörigkeiten.

Abb. 6: Ausländische Bevölkerung in Deutschland nach Aufenthaltsdauer in Jahren zum 31. Dezember 2010 (Anteile in Prozent, ohne Berücksichtigung zwischenzeitlicher Abwesenheiten)



Quelle: Statistisches Bundesamt

Tab. 5: Ausländische Bevölkerung nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Aufenthaltsdauer

Staatsangehörigkeit	gesamt	unter 4 Jahren	4 bis unter 8 Jahre
Europa	5.374.752	626.343	535.281
Italien	517.546	26.155	19.389
Polen	419.435	122.098	108.886
Griechenland	276.685	12.134	10.004
Rumänien	126.536	67.329	18.874
Portugal	113.208	8.947	6.291
Spanien	105.401	13.696	7.472
Bulgarien	74.869	41.563	12.347
EU-27	2.443.330	453.037	291.779
Türkei	1.629.480	52.338	84.233
Serbien (o. Vorgängerstaaten)	179.048	18.212	12.821
Kroatien	220.199	6.585	7.085
Bosnien und Herzegowina	152.444	6.831	7.695
Russische Föderation	191.270	31.894	53.599
Ukraine	124.293	15.590	31.106
Afrika	271.431	61.688	55.033
Marokko	63.570	9.029	10.725
Tunesien	22.956	4.553	5.078
Ghana	21.377	3.444	4.114
Asien	824.351	214.923	149.583
Vietnam	84.301	10.908	10.789
China	81.331	34.549	18.003
Irak	81.272	30.618	11.342
Iran	51.885	10.079	7.229
Kasachstan	51.007	3.941	15.302
Afghanistan	51.305	13.212	5.158
Amerika	215.213	62.790	35.030
Australien und Ozeanien	11.895	4.832	1.824
Staatenlos	13.317	1.090	1.029
ungeklärt und ohne Angabe	42.662	5.525	5.987
insgesamt	6.753.621	977.191	783.767
in Prozent	100	14,5	11,6

Daten und Fakten zur Migration nach Deutschland

Stand: 31. Dezember 2010

Quelle: Statistisches Bundesamt

8 bis unter 20 Jahre	20 Jahre und länger	Aufenthaltsdauer in Jahren (Ø)
1.800.656	2.412.472	20,8
117.302	354.700	27,9
123.749	64.702	10,0
72.070	182.477	27,2
33.005	7.328	6,6
44.013	53.957	22,4
18.168	66.065	27,3
17.427	3.532	6,0
631.471	1.067.043	20,0
548.456	944.403	24,0
83.961	64.054	19,8
59.939	146.590	28,5
85.786	52.132	21,4
102.707	3.070	8,7
76.949	648	9,2
106.421	48.289	11,9
22.260	21.556	16,3
7.343	5.982	14,1
8.760	5.059	13,1
346.473	113.372	10,4
41.215	21.389	14,0
25.162	3.617	6,6
38.651	661	7,0
19.516	15.061	13,8
31.706	58	8,9
28.012	4.923	10,3
65.806	51.587	13,3
2.906	2.333	11,6
5.328	5.870	23,3
19.000	12.150	15,7
2.346.590	2.646.073	18,9
34,7	39,2	

Aufenthaltsstatus

Zum 31. Dezember 2010 besaßen – einschließlich EU-Bürger – 4,8 bis 5 Millionen Ausländer in Deutschland ein unbefristetes sowie 1,6 Millionen ein befristetes Aufenthaltsrecht. 52.000 Ausländer befanden sich in einem noch nicht rechtskräftig abgeschlossenen Asylverfahren. Ausreisepflichtig waren 118.000 Ausländer, darunter 87.000 mit einer Duldung.

Geschlecht, Altersstruktur, Geburten

Im Jahr 2010 waren 49 Prozent der Ausländer weiblichen und 51 Prozent männlichen Geschlechts. Das Durchschnittsalter von Ausländern lag 2010 bei 38,9 Jahren (2006: 36,7 Jahre) (Vergleich Deutsche, letzter Stand 2009: 43,8 Jahre). 2004 lag das Durchschnittsalter von Ausländern noch bei 34,9 Jahren und das von Deutschen bei 42,7 Jahren. 19 Prozent der in Deutschland lebenden Ausländer wurden hier geboren.

Mit abnehmender Tendenz kamen 2009 32.711 Kinder mit rein ausländischer Staatsangehörigkeit in Deutschland zur Welt (rund fünf Prozent aller Geburten). Die abnehmende Tendenz ist unter anderem auf die seit dem 1. Januar 2000 geltende Ius-soli-Regelung zurückzuführen. Danach können in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern unter bestimmten Voraussetzungen mit ihrer Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben. So erhielten rund 47 Prozent (28.977) der 2009 in Deutschland geborenen 61.688 Kinder mit ausländischen Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit. Seit dem Jahr 2000 erhielten insgesamt 365.331 Kinder durch Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit (vgl. Tabelle 6). Die Geburtenhäufigkeit ausländischer Frauen lag 2009 mit abnehmender Tendenz bei 1,6 Kindern, bei deutschen Frauen bei 1,3 (2005: 1,7 beziehungsweise 1,3) Kindern.



Tab. 6: Geborene in Deutschland 2000 bis 2009

Jahr	Geburten		Staatsangehörigkeit des Kindes		
	insgesamt		deutsch		ausländisch
		darunter: beide Eltern- teile mit auslän- discher Staatsange- hörigkeit	insgesamt – einschl. der Fälle, bei denen die Eltern ausländisch sind und die Vorausset- zungen für die deutsche Staatsange- hörigkeit des Kindes vorliegen	darunter: nach § 4 Abs. 3 des StAG (Options- modell)	
2000	766.999	91.033	717.223	41.257	49.776
2001	734.475	82.773	690.302	38.600	44.173
2002	719.250	78.993	677.825	37.568	41.425
2003	706.721	76.174	667.366	36.819	39.355
2004	705.622	73.077	669.408	36.863	36.214
2005	685.795	70.417	655.534	40.156	30.261
2006	672.724	68.265	643.548	39.089	29.176
2007	684.862	67.005	653.523	35.666	31.339
2008	682.514	64.218	648.632	30.336	33.882
2009	665.126	61.688	632.415	28.977	32.711
insge- samt	7.024.088	733.643	6.655.776	365.331	368.312

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Tab. 7: Zu- und Fortzug von Ausländern und Deutschen

Jahr	Zuzug		Fortzug		Überschuss der Zu- und Fortzüge	
	insgesamt (inkl. Deutsche)	darunter: Ausländer	insgesamt (inkl. Deutsche)	darunter: Ausländer	insgesamt (inkl. Deutsche)	darunter: Ausländer
1983	354.496	273.252	487.268	424.913	-132.772	-151.661
1984	410.387	331.140	604.832	545.068	-194.445	-213.928
1985	480.872	398.219	425.313	366.708	55.559	31.511
1986	567.215	478.348	407.139	347.789	160.076	130.559
1987	591.765	472.336	398.518	333.984	193.247	138.352
1988	860.578	647.534	419.439	358.941	441.139	288.593
1989	1.133.794	766.945	539.832	438.082	593.962	328.863
1990	1.256.250	835.702	574.378	465.470	681.872	370.232
1991	1.198.978	925.345	596.455	497.540	602.523	427.805
1992	1.502.198	1.211.348	720.127	614.956	782.071	596.392
1993	1.277.408	989.847	815.312	710.659	462.096	279.188
1994	1.082.553	777.516	767.555	629.275	314.998	148.241
1995	1.096.048	792.701	698.113	567.441	397.935	225.260
1996	959.691	708.453	677.494	559.064	282.197	149.389
1997	840.633	615.298	746.969	637.066	93.664	-21.768
1998	802.456	605.500	755.358	638.955	47.098	-33.455
1999	874.023	673.873	672.048	555.638	201.975	118.235
2000	841.158	649.249	674.038	562.794	167.120	86.455
2001	879.217	685.259	606.494	496.987	272.723	188.272
2002	842.543	658.341	623.255	505.572	219.288	152.769
2003	768.975	601.759	626.330	499.063	142.645	102.696
2004	780.175	602.182	697.633	546.966	82.543	55.217

2005	707.352	579.301	628.399	483.584	78.953	95.717
2006	661.855	558.467	639.064	483.774	22.791	74.693
2007	680.766	574.752	636.854	475.749	43.912	99.003
2008	682.146	573.815	737.889	563.130	-55.743	10.685
2009	721.014	606.314	733.796	578.808	-12.782	27.506
2010*	798.241	683.529	670.606	529.606	127.635	153.923

* vorläufige Angaben

Hinweis: bis 1990 früheres Bundesgebiet

Quelle: Statistisches Bundesamt

Überblick über das Wanderungsgeschehen

Einen groben Überblick über das Migrationsgeschehen in Deutschland liefert die allgemeine Zu- und Fortzugsstatistik (vgl. Tabelle 7).

Von 1991 bis 2010 wurden 18,0 Millionen Zu- und 13,7 Millionen Fortzüge (Deutsche und Ausländer) zwischen Deutschland und dem Ausland registriert. Mit über 1,5 Millionen Zuzügen wurde im Jahr 1992 der historische Höchststand erreicht, im Jahr 2003 lag der Wert erstmals unter 800.000, 2006 sogar bei 662.000, um bis 2010 – nach vorläufigen Angaben des Statistischen Bundesamtes – wieder auf knapp 800.000 anzusteigen. Die hohen Zuzugszahlen sind vor allem auf den – bis Mitte der 1990er-Jahre – erhöhten Zuzug von (Spät-)Aussiedlern, die bis 1992 gestiegene Zahl von Asylsuchenden sowie die seit 1991/92 aus dem ehemaligen Jugoslawien geflohenen Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge zurückzuführen.

Sowohl die Zu- als auch die Fortzüge werden in quantitativer Hinsicht durch Ausländer bestimmt: Von 1991 bis 2010 lag der Anteil von Ausländern an den Zuzügen bei circa 78 Prozent und circa 62 Prozent bei den Fortzügen. Nach einem negativen Wanderungssaldo (Differenz aus Zu- und Fortzügen) von Ausländern in den Jahren 1997 und 1998 ist der Wert seit 1999 wieder positiv, verringert sich aber bis 2004 auf 55.000, insbesondere durch die gesunkenen Asylbewerberzahlen. 2010 ist mit etwa 154.000 wieder der Saldo des Jahres 2002 erreicht.



Beim Zuzug von Deutschen handelt es sich um aus dem Ausland rückwandernde deutsche Staatsangehörige und Spätaussiedler. Insbesondere durch die stark gesunkenen Spätaussiedlerzugänge ist der Zuzug von Deutschen seit 2005 erstmals geringer als deren Fortzug. Allerdings war der Fortzug Deutscher in diesem Zeitraum zudem besonders hoch: 1991 bis 2003 zogen im Jahresdurchschnitt 116.000 Deutsche in das Ausland, 2003 bis 2010 durchschnittlich 151.000.

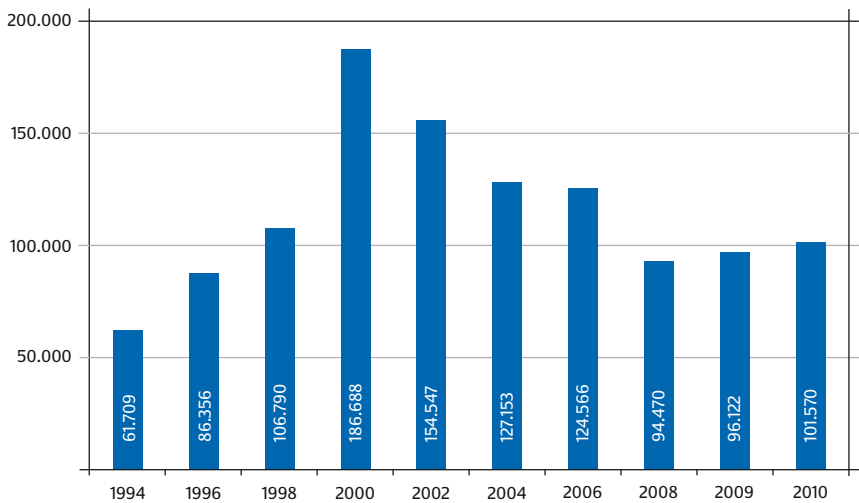
Herkunfts- und Zielländer: Die Struktur der Zuziehenden hinsichtlich der Herkunftsländer ist heute wesentlich vielfältiger als noch zu Zeiten der sogenannten „Gastarbeiterwanderungen“ und seit Mitte der 1990er-Jahre relativ konstant. Von den zugezogenen Ausländern im Jahr 2010 kamen knapp 60 Prozent aus den EU-Mitgliedstaaten, darunter wiederum ein Viertel allein aus Polen. 11 Prozent kamen aus Rumänien, 4 Prozent aus der Türkei. 24 Prozent der Zuwanderer kamen aus außereuropäischen Staaten. Bei den Fortzügen von Ausländern war 2010 die Europäische Union mit 58 Prozent das Hauptzielgebiet, darunter Polen mit 18 Prozent. 9 Prozent zogen nach Rumänien, 6 Prozent in die Türkei. 23 Prozent der Fortzüge gingen in außereuropäische Staaten.

Einbürgerungen

Von 1994 bis 2000 hat sich die Zahl der Einbürgerungen mehr als verdreifacht⁶. Im Zuge der Einführung eines reformierten Staatsangehörigkeitsrechts erreichten die Einbürgerungen im Jahr 2000 den Höchststand von knapp 187.000 Personen. In den Folgejahren sanken die Zahlen bis 2008,

⁶ Zur Vergleichbarkeit wurden die verwendeten Einbürgerungsdaten für die Jahre 1994 bis zum 31. Juli 1999 um die Zahl der Anspruchseinbürgerungen von Aussiedlern bereinigt.

Abb. 7: Einbürgerungen von Ausländern in Deutschland



Quelle: Statistisches Bundesamt

um dann wieder leicht auf 101.570 Einbürgerungen im Jahre 2010 zu steigen (vgl. Abbildung 7 und Tabelle 8).

Fast drei Viertel (72,5 Prozent) der im Jahr 2010 eingebürgerten Personen erlangten die deutsche Staatsangehörigkeit auf der Grundlage eines Einbürgerungsanspruchs nach § 10 Absatz 1 StAG (mindestens achtjähriger rechtmäßiger Aufenthalt in Deutschland sowie eine gültige Aufenthaltserlaubnis für bestimmte Zwecke oder eine Niederlassungserlaubnis).

Mit Abstand die größte Gruppe der Eingebürgerten waren 2010 – wie schon in den Jahren zuvor – ehemals türkische Staatsangehörige, die etwas über ein Viertel der Einbürgerungen ausmachten. Danach folgten Einbürgerungen von Personen aus dem ehemaligen Serbien und Montenegro und seinen Nachfolgestaaten (6,4 Prozent), aus dem Irak (5,1 Prozent) und Polen (3,7 Prozent).

Tab. 8: Einbürgerungen von Ausländern im Jahr 2010 nach ausgewählten bisherigen Staatsangehörigkeiten

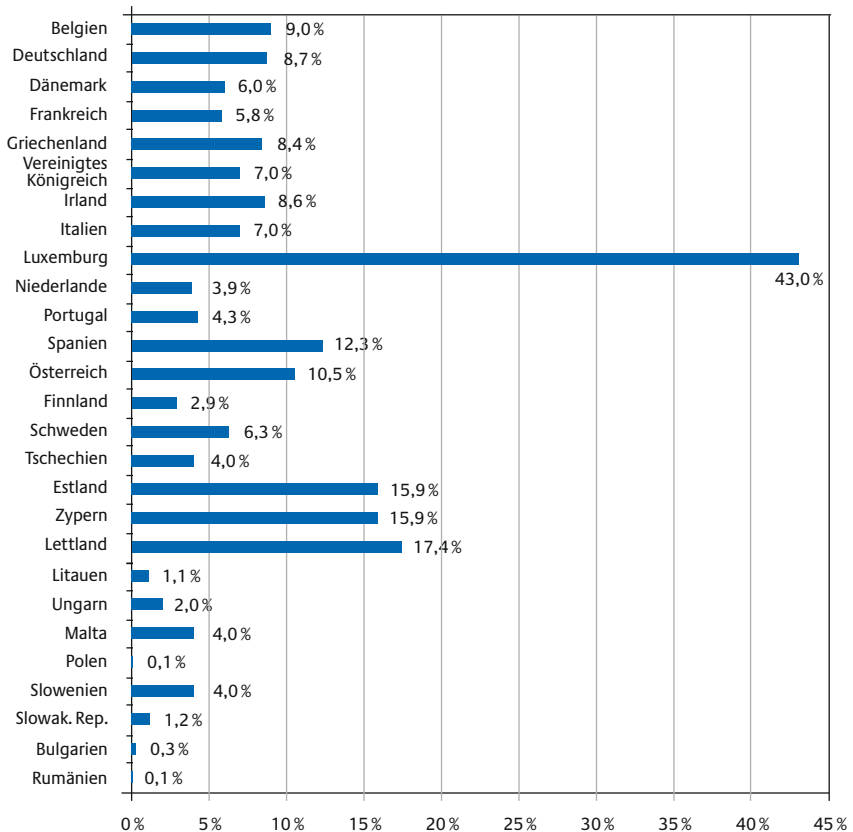
Einbürgerungen gesamt:	101.570
darunter:	
Türkei	26.192
Serbien, Montenegro, Kosovo sowie ehemaliges Serbien und Montenegro	6.522
Irak	5.228
Polen	3.789
Afghanistan	3.520
Ukraine	3.118
Iran	3.046
Marokko	2.806
Russische Föderation	2.753
Rumänien	2.523

Quelle: Statistisches Bundesamt

1.4.3 Deutschland im internationalen Vergleich

Die Daten über Umfang und Anteil der Migrantenpopulation in Deutschland sind nur begrenzt international vergleichbar, da die Definitionen und statistischen Methoden zur Erfassung der ausländischen Bevölkerung beziehungsweise der Bevölkerung mit Migrationshintergrund international stark variieren. Dennoch sollen die folgenden Abbildungen und Tabellen (vgl. Abbildung 8 bis 10 und Tabelle 9 bis 10) näherungsweise einen Vergleich der Migrantenanteile in den EU-Mitgliedstaaten ermöglichen.

Abb. 8: Ausländeranteil in der EU im Jahr 2010



Stand: 1. Januar 2010

Quelle: Eurostat

Tab. 9: Bevölkerung und Ausländeranteil in der EU

Land	Gesamtbevölkerung	darunter: Ausländer	Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung
Belgien	10.839.905	971.448	9,0%
Deutschland	81.802.257	7.130.919	8,7%
Dänemark	5.534.738	329.797	6,0%
Frankreich	64.716.310	3.769.016	5,8%
Griechenland	11.305.118	954.784	8,4%
Vereinigtes Königreich	62.008.048	4.367.605	7,0%
Irland	4.467.854	385.730	8,6%
Italien	60.340.328	4.235.059	7,0%
Luxemburg	502.066	215.699	43,0%
Niederlande	16.574.989	652.188	3,9%
Portugal	10.637.713	457.306	4,3%
Spanien	45.989.016	5.663.525	12,3%
Österreich	8.367.670	876.355	10,5%
Finnland	5.351.427	154.623	2,9%
Schweden	9.340.682	590.475	6,3%
Tschechische Republik	10.506.813	424.419	4,0%
Estland	1.340.127	212.659	15,9%
Zypern	803.147	127.316	15,9%
Lettland	2.248.374	392.150	17,4%
Litauen	3.329.039	37.001	1,1%
Ungarn	10.014.324	200.005	2,0%
Malta	412.970	16.685	4,0%
Polen	38.167.329	45.464	0,1%
Slowenien	2.046.976	82.176	4,0%
Slowakei	5.424.925	62.882	1,2%
Bulgarien	7.606.551	23.838	0,3%
Rumänien	21.498.616	31.354	0,1%
Europäische Union	501.177.312	32.410.478	6,5%

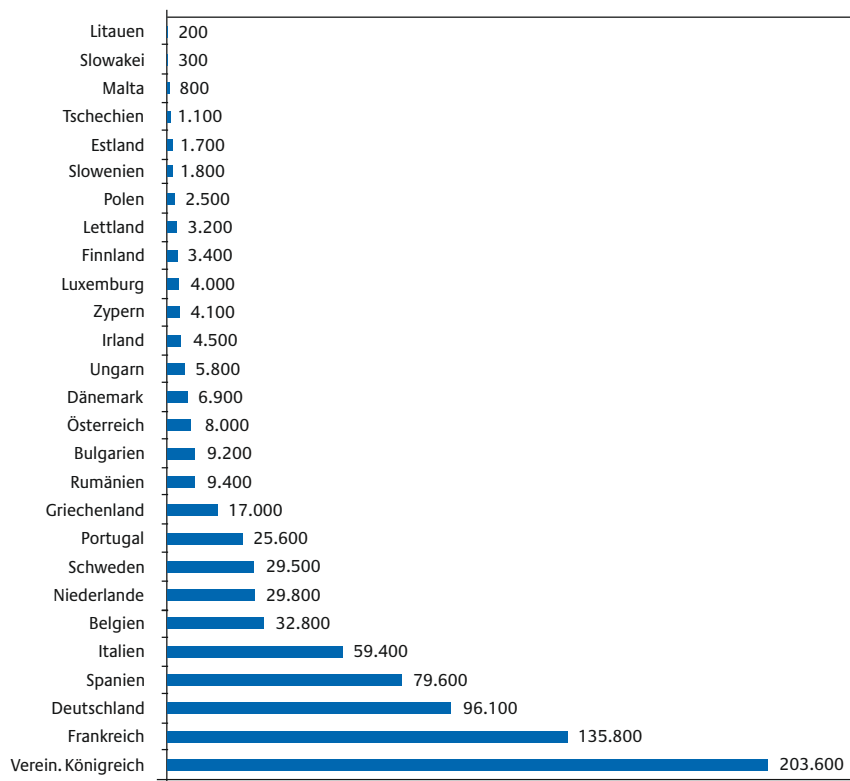
Stand: 1. Januar 2010

Quelle: Eurostat Online Datenbank

Hinweis: Bevölkerungszahlen vorläufig – Vereinigtes Königreich und Polen; Bevölkerungs- und Ausländerzahlen aus 2009 – Bulgarien und Rumänien; Ausländerzahlen aus 2008 – Belgien

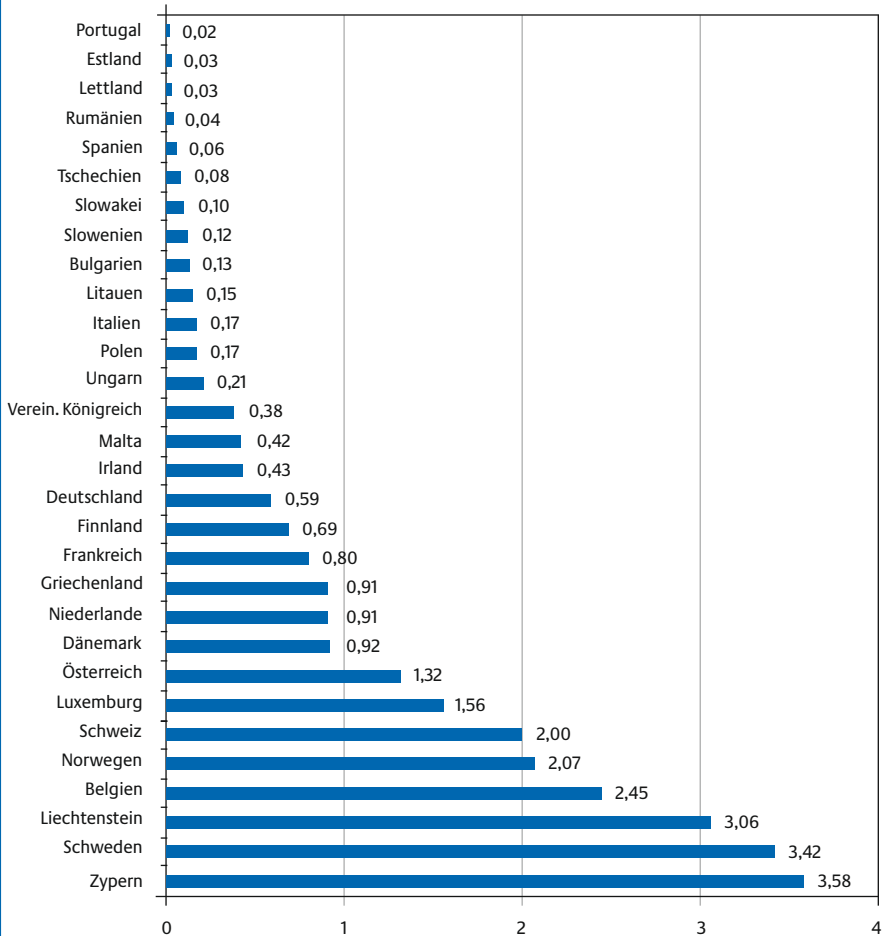


Abb. 9: Einbürgerungen von Ausländern in der EU im Jahr 2009



Quelle: Eurostat

Abb. 10: Europäischer Vergleich – Asylbewerber pro 1.000 Einwohner im Jahr 2010



Stand: 30. März 2011

Quelle: Eurostat

Tab. 10: Entwicklung der Asylbewerberzugänge im internationalen Vergleich

Staaten	1995	1998	2001
Europäische Union	275.095	305.626	392.769
Belgien ¹	11.648	21.965	24.527
Bulgarien	517	833	2.428
Dänemark	5.104	5.699	12.512
Deutschland	127.937	98.644	88.287
Estland	k. A.	23	12
Finnland	854	1.272	1.650
Frankreich ¹	20.329	22.375	47.260
Griechenland	1.312	2.953	5.499
Irland	424	4.626	10.325
Italien	1.752	9.513	14.844
Lettland	k. A.	58	14
Litauen	k. A.	163	256
Luxemburg	394	1.709	689
Malta	150	170	116
Niederlande	29.258	45.217	32.579
Österreich	5.920	13.805	30.134
Polen	843	3.373	4.533
Portugal	450	365	192
Rumänien	634	1.236	2.380
Schweden	9.047	12.844	23.499
Slowakei	359	506	8.151
Slowenien	k. A.	499	1.508
Spanien	5.678	6.639	9.219
Tschechische Republik	1.413	4.082	18.037
Ungarn	130	7.097	9.554
Vereinigtes Königreich ²	54.988	58.000	91.553
Zypern	110	230	1.620
Anteil Deutschlands	46,5%	32,3%	22,5%
Weitere Staaten			
Liechtenstein			
Norwegen	1.460	8.543	14.782
Schweiz	18.336	43.395	21.854
Australien	7677	7.992	12.366
Kanada	25.941	25.388	44.137
Neuseeland	680	1.970	1.791
USA	147.686	51.512	65.545

¹ Bis 2006 ohne minderjährige Angehörige.

Quellen: BAMF, IGC, UNHCR (ab 2008 ersetzt durch Eurostat)

² Bis 2006 ohne Angehörige.

(Zahlen können je nach Quelle leicht abweichen)

2004	2006	2008	2010
286.774	208.181	257.640	259.095
15.357	11.587	15.940	26.560
1.127	567	745	1.025
3.222	1.918	2.375	5.100
35.607	21.029	26.945	48.590
15	13	15	35
3.861	2.288	3.770	3.675
65.614	39.315	41.845	51.595
4.466	12.267	19.885	10.275
4.766	4.315	3.865	1.940
9.720	10.350	30.145	10.050
7	8	55	65
140	161	520	495
1.577	524	455	785
997	1.272	2.605	175
9.782	14.465	15.255	15.100
24.675	13.350	12.750	11.060
8.077	4.223	8.515	6.540
107	128	160	160
661	378	1.180	885
23.161	24.322	24.875	31.940
11.354	2.871	905	540
1.174	518	260	245
5.553	5.266	4.515	2.745
5.460	3.016	1.650	790
1.600	2.109	3.175	2.105
40.623	28.321	31.315	23.745
9.859	4.545	3.920	2.875
12,4%	10,1%	10,5%	18,8%
	50	25	110
7.945	5.320	14.430	10.065
15.061	11.173	16.605	15.565
3.097	3.458	4.774	8.246
25.499	22.907	36.895	23.157
583	276	254	303
31.191	33.752	29.279	30.750

2

Integration von Migranten in Deutschland

2.1 Integrationsziele

Deutschland ist seit jeher ein Land gewesen, das Einwanderer angezogen hat. Dies wird auch in der Zukunft so sein – vielleicht sogar in noch stärkerem Maße. Durch die zunehmende Globalisierung erfolgt die Zuwanderung heute aus den verschiedensten Kulturräumen, aus mannigfaltigen Gründen und mit sehr unterschiedlichen Voraussetzungen, zum Beispiel im Hinblick auf Bildung, Sprachkenntnisse oder berufliche Qualifikation.

Umso wichtiger ist es daher, dass klare Anforderungen definiert werden, die jemand erfüllen muss, um dauerhaft in Deutschland bleiben zu können. Das Ziel der Integration kann sich nicht darauf beschränken, das Zusammenleben von Menschen aus unterschiedlichen Kulturen zu organisieren. Eine innere Spaltung, die auf kulturellen Trennungen beruht, hält keine Gesellschaft auf Dauer aus. Zu den Mindestanforderungen, um den Zusammenhalt der Gesellschaft gewährleisten zu können, gehören die gemeinsame Sprache und die Akzeptanz der Grundwerte der Aufnahmegesellschaft. Den Zuwanderern mit einer Bleibeperspektive ist zugleich eine umfassende, möglichst gleichberechtigte und ihrer individuellen Voraussetzung und Bereitschaft entsprechende Teilhabe am gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Leben zu ermöglichen. Sie sollen damit eine reale Perspektive der Zugehörigkeit zur deutschen Gesellschaft erhalten.

Die Integrationspolitik der Bundesregierung folgt dem Grundsatz des „Förderns“ und „Forderns“. Zuwanderer haben die Pflicht, durch eigene Anstrengungen und unterstützt durch staatliche Angebote die deutsche Sprache zu erlernen sowie die Grundwerte unserer Gesellschaft kennen und respektieren zu lernen. Die deutsche Gesellschaft ist gefordert, Zuwanderern einen durch Chancengleichheit und Gleichbehandlung gekennzeichneten Zugang zu allen wichtigen Bereichen von Gesellschaft, Wirtschaft und Politik zu gewährleisten, indem bestehende Barrieren erkannt und abgebaut werden.

Das Aufenthaltsgesetz ermöglicht und gestaltet Zuwanderung unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit Deutschlands. Integration ist damit nicht nur wie in der Vergangenheit Sozialarbeit, sondern auch Migrationssteuerung. Alle Neuzuwanderer, Ausländer mit dauerhaftem Aufenthalt in Deutschland, Spätaussiedler und ihre Familienangehörigen sowie Unionsbürger erhalten ein staatliches Grundangebot zur Integration, das ihre eigenen Eingliederungsbemühungen in unsere Gesellschaft unterstützt. Die wichtigste Fördermaßnahme des Bundes ist der Integrationskurs. Ausländer sind nach den im Aufenthaltsgesetz genannten Voraussetzungen zur Teilnahme verpflichtet (siehe auch Kapitel 2.3.2). Ein weiteres Regelangebot der Integrationsförderung des Bundes ist die Migrationsberatung (siehe auch Kapitel 2.3.3).

2.2 Daten zur Integration

Daten zur Integrationsförderung

Eine Kernmaßnahme der Bundesregierung zur Förderung der Integration ist die bundesweite Durchführung von Integrationskursen. In diesen werden Schlüsselqualifikationen wie Sprachkenntnisse und Grundwissen zur Rechts- und Gesellschaftsordnung vermittelt. Seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2005 bis zum Jahresende 2010



wurden insgesamt 917.503 Teilnahmeberechtigungen ausgestellt; in diesem Zeitraum wurden im gesamten Bundesgebiet 35.634 Integrationskurse abgeschlossen. Der Bund hat in dieser Zeit rund eine Milliarde Euro in das System der Integrationskurse investiert.

Im Jahr 2010 nahmen 103.875 Integrationskursabsolventen am Deutsch-Test für Zuwanderer teil, der den Sprachkurs abschließt. Hierbei erreichten 51.791 Personen (49,9 Prozent) das Niveau B1 (selbstständige Sprachverwendung) des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen und wiesen damit ausreichende Sprachkenntnisse im Sinne des Aufenthaltsgesetzes nach. Weiteren 39.649 Personen (38,2 Prozent) wurde das Erreichen von Niveau A2 (elementare Sprachverwendung) bescheinigt.

Den Orientierungskurstest legten seit seiner Einführung im Jahr 2009 bis zum Jahresende 2010 143.937 Personen ab; bestanden haben hiervon 132.650 Teilnehmer (92,2 Prozent).

Die vom Bund geförderte Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer wird in mehr als 600 Beratungseinrichtungen bundesweit angeboten. Pro Quartal werden für rund 50.000 Personen Beratungsleistungen durchgeführt.

Darüber hinaus bieten die ebenfalls vom Bund geförderten Jugendmigrationsdienste passgenaue Integrationshilfen für junge Menschen mit Migrationshintergrund an. Jährlich werden in den über 420 Einrichtungen bundesweit circa 66.000 junge Menschen erreicht, mehr als die Hälfte von ihnen werden mit einem individuellen Integrationsförderplan begleitet.

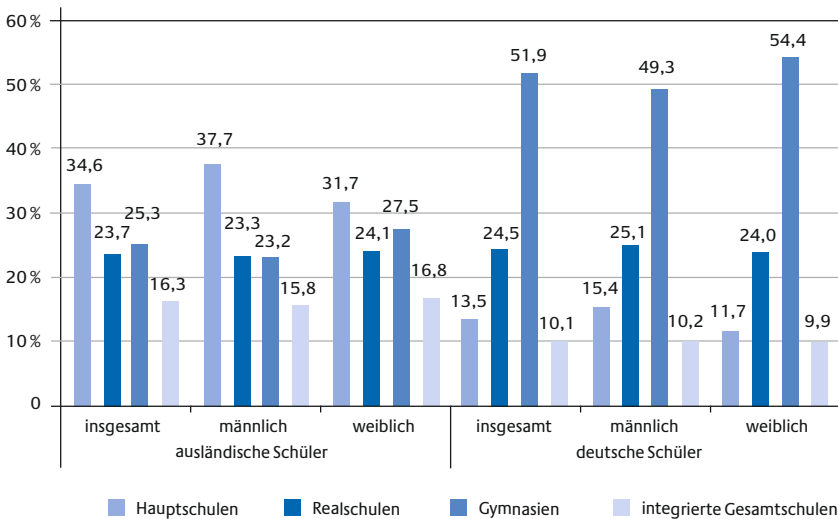
Bildung

Ausländische Kinder und Jugendliche schneiden im Bildungssystem nach wie vor schlechter ab als deutsche. So besuchen sie fast dreimal so häufig eine Hauptschule und weniger als halb so häufig ein Gymnasium. Darüber hinaus verlassen sie mehr als doppelt so häufig die Schule ohne einen Abschluss. Dabei muss aber beachtet werden, dass die Gruppe der Ausländer diesbezüglich sehr heterogen ist. So schneiden einige Nationalitätengruppen (zum Beispiel polnische und russische Schüler) deutlich besser ab als andere. Weiterhin hat sich die Situation zwischen 2000 und 2009 leicht verbessert. Der Anteil der ausländischen Schüler, die eine Realschule oder ein Gymnasium besuchten, nahm zu, während der

Anteil derjenigen, die eine Hauptschule besuchten, abnahm. Jedoch findet diese Aufwärtsentwicklung im Bildungswesen auch bei den deutschen Schülern statt, wodurch sich die Unterschiede zwischen Deutschen und Ausländern kaum verringern.

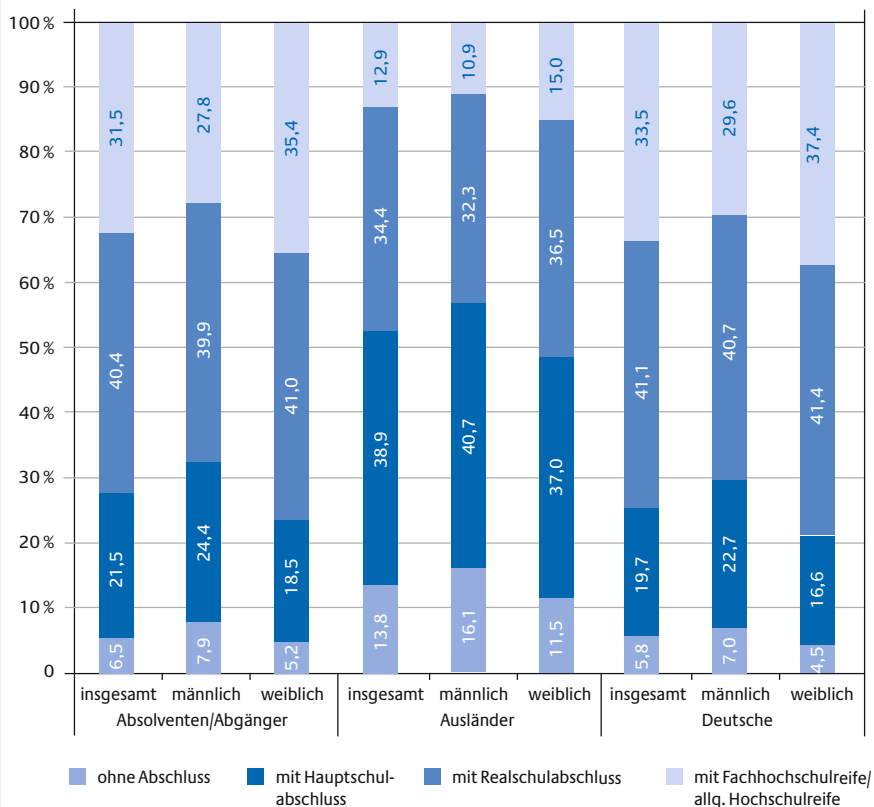
Die Schulstatistik weist bisher Schüler mit Migrationshintergrund nicht aus, sondern differenziert lediglich nach deutscher oder ausländischer Staatsangehörigkeit. Aussagen zu Bildungserfolgen im schulischen Bereich von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund lassen sich nicht ableiten. Anhaltspunkte hierfür liefern jedoch internationale Bildungsvergleiche, wie zum Beispiel die international vergleichende Schulleistungstudie PISA (Programme for International Student Assessment). Seit Beginn der PISA-Berichterstattung im Jahr 2009 lassen sich für die Gruppe der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund zwar Verbesserungen erkennen, die Disparitäten bleiben allerdings weiterhin groß.

Abb. 11: Anteile von Schülern an ausgewählten weiterführenden Schulen im Schuljahr 2009/2010 in Deutschland



Quelle: Statistisches Bundesamt – Statistik der allgemeinbildenden Schulen; eigene Zusammenstellung und Berechnung

Abb. 12: Anteil der Schulabsolventen nach Nationalität und Geschlecht im Jahr 2009



Quelle: Statistisches Bundesamt – Statistik der allgemeinbildenden Schulen; eigene Zusammenstellung und Berechnung

Tab. 11: Berufliche Bildungsabschlüsse der 25- bis unter 65-Jährigen nach Migrationshintergrund und Geschlecht, Deutschland 2010 (Anteile in Prozent)

	Personen ohne Migrationshintergrund		Personen mit Migrationshintergrund im engeren Sinne	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen
mit berufsqualifizierendem Bildungsabschluss	89,9	86,5	62,8	56,4
– darunter mit höchstem berufsqualifizierenden Bildungsabschluss:				
Lehre o. Ä.	56,7	59,3	40,3	33,6
Berufsfachschule	1,1	2,6	1,1	2,2
Meister/Techniker/ Fachschule	11,4	8,3	5,2	4,0
Fachhochschule	8,6	5,2	4,9	4,0
Universität	11,8	10,5	10,6	12,2
ohne berufsqualifizierenden Bildungsabschluss ¹	9,8	13,2	36,5	43,0

¹ Einschließlich Personen, die noch in berufsqualifizierender Ausbildung sind.

Hinweis: Personen ohne Angabe zum Berufsabschluss sind nicht dargestellt, daher ergeben die Anteile aufsummiert nicht 100 Prozent.

Quelle: Statistisches Bundesamt – Ergebnisse des Mikrozensus 2010

Berufliche Qualifikation

Personen mit Migrationshintergrund verfügen deutlich seltener über einen beruflichen Bildungsabschluss als Personen ohne Migrationshintergrund. Dabei sind Frauen mit Migrationshintergrund besonders häufig beruflich nur gering oder gar nicht qualifiziert.

In der Berufsausbildung sind ausländische Jugendliche weiterhin stark unterrepräsentiert. Im Jahr 2009 fiel die Ausbildungsbeteiligungsquote junger Ausländer mit 31,4 Prozent nur etwa halb so hoch aus wie die der deutschen Jugendlichen mit 64,3 Prozent⁷. In einigen wenigen Ausbildungsberufen sind ausländische Auszubildende teilweise deutlich stärker vertreten als Auszubildende ohne Migrationshintergrund (vgl. Tabelle 12).

Die 15- bis 65-jährigen Personen mit Migrationshintergrund sind seltener erwerbstätig als die Personen ohne Migrationshintergrund. Besonders niedrig ist die Erwerbstätigenquote bei den Frauen mit Migrationshintergrund, von denen nur etwas mehr als die Hälfte einer auf Erwerb ausgerichteten Tätigkeit nachgeht. Darüber hinaus sind die erwerbstätigen Personen mit Migrationshintergrund häufiger geringfügig entlohnt beschäftigt („Minijobber“). Dies trifft wiederum besonders auf die Frauen mit Migrationshintergrund zu. Gut ein Fünftel der Erwerbstätigen dieser Gruppe ist ausschließlich geringfügig entlohnt beschäftigt. Personen mit Migrationshintergrund arbeiten darüber hinaus seltener als Angestellte und häufiger als Arbeiter und sie leisten häufiger Schichtarbeit als die Erwerbstätigen ohne Migrationshintergrund. Hinsichtlich der Erwerbslosigkeit zeigt sich, dass die Erwerbslosenquote bei den Personen mit Migrationshintergrund beiderlei Geschlechts circa doppelt so hoch wie bei den Personen ohne Migrationshintergrund ist.

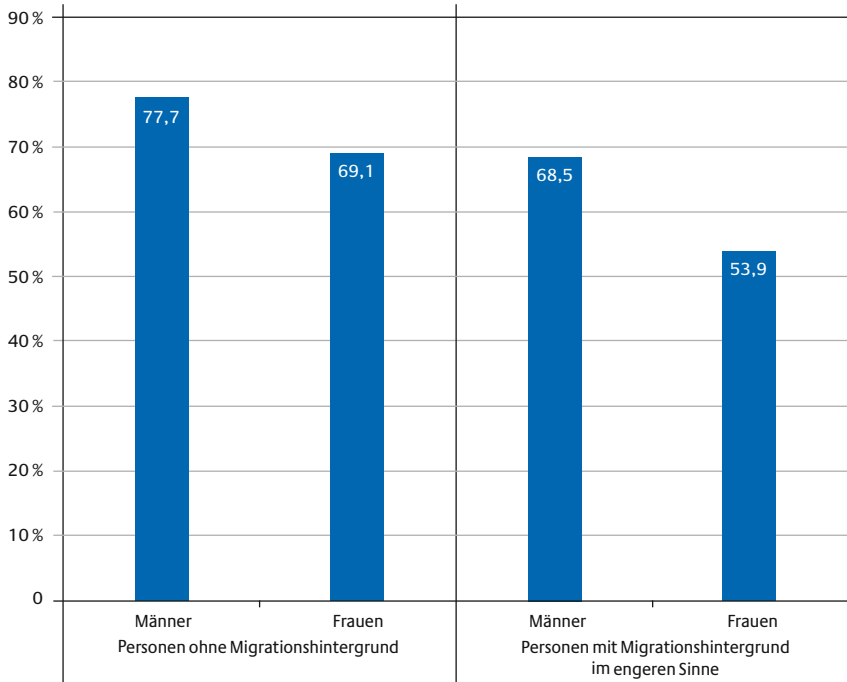
⁷ Berufsbildungsbericht 2011 des BMFSFJ (S. 51): Errechnet wird die Ausbildungsquote, indem die Zahl der Jugendlichen mit neu abgeschlossenem Ausbildungsvertrag auf die Zahl der Jugendlichen in der Wohnbevölkerung mit entsprechendem Alter prozentuiert wird. Zur Berechnung werden die Daten der Berufsbildungsstatistik der statistischen Ämter des Bundes und der Länder sowie die Daten der Bevölkerungsfortschreibung des StBA verwendet (Stichtag: 31. Dezember).

Tab. 12: Die zehn am stärksten besetzten Ausbildungsberufe bei ausländischen Auszubildenden in Deutschland 2009

	Anteil aller ausländischen Auszubildenden, die diesen Beruf erlernen	Anteil der Ausländer an allen Auszubildenden in diesem Beruf	Anteil aller deutschen Auszubildenden, die diesen Beruf erlernen	Anteil der Deutschen an allen Auszubildenden in diesem Beruf
Friseur/-in	7,2 %	14,4 %	2,2 %	85,6 %
Kaufmann/Kauffrau im Einzelhandel	7,1 %	7,1 %	4,7 %	92,9 %
Verkäufer/-in	6,1 %	9,8 %	2,8 %	90,2 %
Medizinische(r) Fachangestellte(r)	4,8 %	8,8 %	2,5 %	91,2 %
Zahnmedizinische(r) Fachangestellte(r)	4,7 %	11,7 %	1,8 %	88,3 %
Kraftfahrzeugmechatroniker/-in	3,8 %	4,4 %	4,2 %	95,6 %
Bürokaufmann/-kauffrau	3,2 %	4,3 %	3,6 %	95,7 %
Kaufmann/Kauffrau für Bürokommunikation	2,7 %	5,9 %	2,2 %	94,1 %
Fachverkäufer/-in im Lebensmittelhandwerk	2,5 %	6,1 %	2,0 %	93,9 %
Anlagenmechaniker/-in für Sanitär-, Heizungs- und Klimatechnik	2,3 %	5,3 %	2,1 %	94,7 %
alle übrigen Berufe	55,6 %	3,8 %	71,9 %	96,2 %
insgesamt	100,0 %	4,8 %	100,0 %	95,2 %

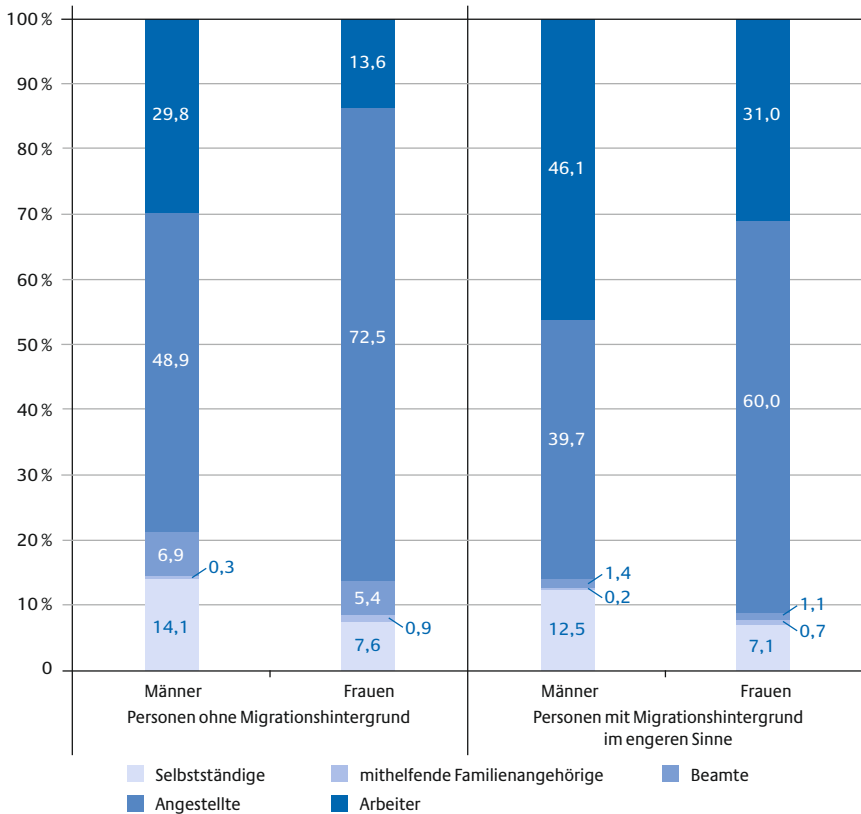
Quelle: Statistisches Bundesamt – Berufliche Bildung; eigene Berechnung und Darstellung

Abb. 13: Anteil der Erwerbstätigen im Alter von 15 bis unter 65 Jahren an der Bevölkerung gleichen Alters (Erwerbstätigenquote), Deutschland 2010 (in Prozent)



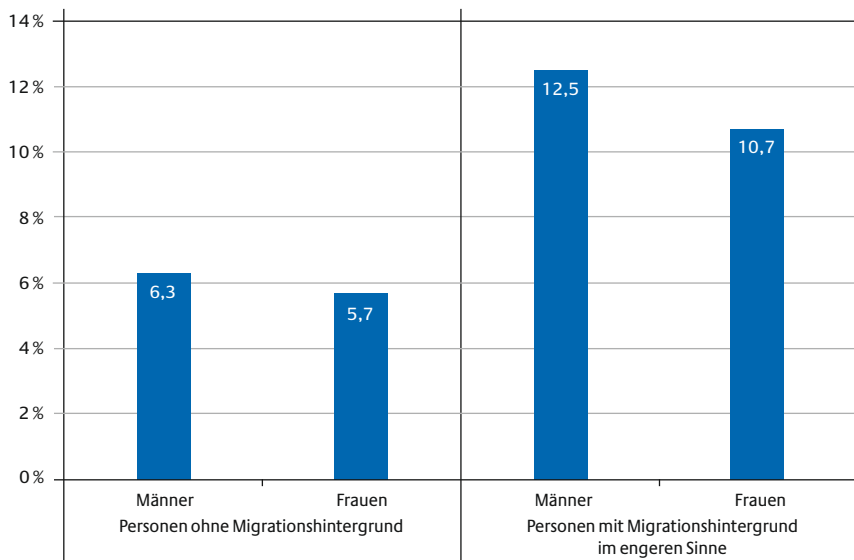
Quelle: Statistisches Bundesamt – Mikrozensus 2010

**Abb. 14: Erwerbstätige nach Stellung im Beruf, Deutschland 2010
(in Prozent)**



Quelle: Statistisches Bundesamt – Mikrozensus 2010

Abb. 15: Anteil der Erwerbslosen an den Erwerbspersonen (Erwerbslosenquote), Deutschland 2010 (in Prozent)

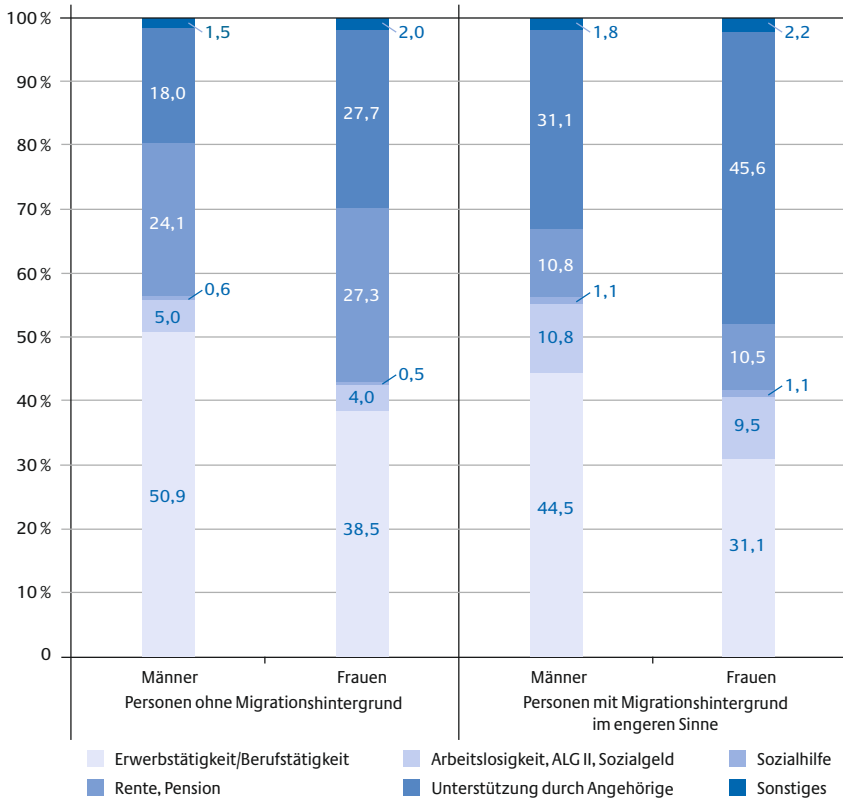


Quelle: Statistisches Bundesamt – Mikrozensus 2010

Lebensunterhalt und Abhängigkeit von Sozialleistungen

Aufgrund der höheren Erwerbslosigkeit sind Personen mit Migrationshintergrund häufiger auf Arbeitslosengeld I oder II beziehungsweise Sozialgeld angewiesen als Personen ohne Migrationshintergrund. Darüber hinaus werden sie auch deutlich häufiger durch Angehörige unterstützt als Personen ohne Migrationshintergrund. Insbesondere bei den Frauen mit Migrationshintergrund bestreitet weniger als ein Drittel den Lebensunterhalt überwiegend aus Erwerbs- und Berufstätigkeit, hingegen fast die Hälfte über Angehörige. Aufgrund der Altersstruktur sind Personen mit Migrationshintergrund auf der anderen Seite noch wesentlich seltener Renten- oder Pensionsempfänger als Personen ohne Migrationshintergrund.

Abb. 16: Bevölkerung nach überwiegender Lebensunterhalt, Deutschland 2010 (Anteile in Prozent)



Quelle: Statistisches Bundesamt – Mikrozensus 2010



2.3 Integrationsförderung durch den Bund

2.3.1 Zuständigkeiten innerhalb der Bundesregierung

Bundesministerium des Innern

Die Integration von Neuzuwanderern und die nachholende Integration der bereits länger in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund ist eine Querschnitts- und Schwerpunktaufgabe der Bundesregierung. Zuständiges Integrationsministerium innerhalb der Bundesregierung ist das Bundesministerium des Innern. Die Maßnahmen des Ministeriums, das neben der Integrationspolitik auch für die Migrations- und Flüchtlingspolitik zuständig ist, umfassen folgende Schwerpunkte:

- Koordinierung der Integrationsmaßnahmen des Bundes
- Integrationskurse
- Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer
- Förderung von Maßnahmen zur sozialen und gesellschaftlichen Integration
- Europäische Zusammenarbeit (siehe Kapitel Europäisierung der Migrationspolitik)

Unter dem Aspekt der Fachpolitik werden weitere Integrationsaufgaben von anderen Ressorts wahrgenommen, beispielsweise vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales, dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie dem Bundesministerium für Bildung und Forschung. Im Rahmen der Zuständigkeit für die Arbeitsmarktpolitik fördert das Bundesministerium für Arbeit und Soziales die Integration von erwachsenen Personen mit Migrationshintergrund auf dem Arbeitsmarkt.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Mit der Initiative JUGEND STÄRKEN (www.jugend-staerken.de) und ihren fünf Programmen (Schulverweigerung – Die 2. Chance, Kompetenzagenturen, Jugendmigrationsdienste, Stärken vor Ort und Aktiv in der Region) bündelt und schärft das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend seine Aktivitäten für benachteiligte junge Menschen und Jugendliche mit Migrationshintergrund am Übergang von der Schule in den Beruf.

Ein wesentlicher Baustein dieser Initiative sind die Jugendmigrationsdienste. In mehr als 420 Einrichtungen bundesweit begleiten Fachleute junge Menschen mit Migrationshintergrund im Alter von 12 bis 27 Jahren mit einem sehr vielschichtigen Angebot, um sie zu aktiven Mitgliedern der Gesellschaft zu machen und ihnen Chancengerechtigkeit und Teilhabe zu eröffnen. Dabei stehen vor allem die Stärkung der Kompetenzen der jungen Migranten und die Integration in Ausbildung und Arbeitsmarkt im Vordergrund. Die Aufgaben reichen von der Einzelfallbegleitung im Case-Management über Beratungen bis hin zu Gruppenmaßnahmen. Jugendmigrationsdienste verstehen sich auch als Verbindungsstelle zu den Regeleinrichtungen vor Ort und kooperieren in verschiedenen Netzwerken und mit allen für die Integration relevanten Stellen, dabei ist auch die Zusammenarbeit mit Schulen, Betrieben und besonders den Eltern sehr wichtig.

Eine wichtige Ergänzung zu den ausbildungs- und arbeitsmarktorientierten Angeboten der Jugendmigrationsdienste stellen die Integrationsprojekte dar, die nach den Richtlinien zur Förderung von Maßnahmen der gesellschaftlichen und sozialen Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern gefördert und durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge verwaltet werden. Mit etwa 200 jugendspezifischen Projekten im Jahr werden mit wechselnden Schwerpunkten die Integration der jungen Menschen und die gleichberechtigte gesellschaftliche, wirtschaftliche und kulturelle Teilhabe im Gemeinwesen sowie die gegenseitige Akzeptanz von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund unterstützt.

Bundesministerium für Bildung und Forschung

Ein Schwerpunkt der Integrationsförderung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) liegt angesichts der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in der Bildungspolitik im Bereich der beruflichen Bildung. Zu den Aktivitäten zur Verbesserung der Ausbildungssituation von Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund zählen Maßnahmen wie die Initiative „Abschluss und Anschluss – Bildungsketten bis zum Ausbildungsabschluss“, das Ausbildungsstrukturprogramm JOBSTARTER, die Förderung der Koordinierungsstelle Ausbildung in ausländischen Unternehmen/KAUSA, die Initiative „VerA – Verhinderung von Ausbildungsabbrüchen und Stärkung von Jugendlichen in der Berufsausbildung durch Ausbildungsbegleiter“, das Programm JOBSTARTER CONNECT, das Programm „Perspektive Berufsabschluss“ sowie der neue Förderschwerpunkt „Neue Wege in die duale Ausbildung – Heterogenität als Chance für die Fachkräftesicherung“.

Mit dem Rahmenprogramm „Empirische Bildungsforschung“ fördert das BMBF unter anderem das Nationale Bildungspanel und den neuen Forschungsschwerpunkt „Chancengerechtigkeit und Teilhabe. Sozialer Wandel und Strategien der Förderung“ sowie die Forschungsinitiative „Sprachdiagnostik und Sprachförderung“. Es legt damit Grundlagen für politische Entscheidungen zur Förderung individueller Bildungsverläufe.

Zur Stärkung frühkindlicher Bildung auch von Kindern mit Migrationshintergrund fördert das BMBF unter anderem die „Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte (WIFF)“, die Stiftung „Haus der kleinen Forscher“ und das Programm „Lesestart – Drei Meilen für das Lesen“.

Die Förderung des Programms „AQUA – arbeitslose Akademikerinnen und Akademiker qualifizieren sich für den Arbeitsmarkt“ der Otto Benecke Stiftung e. V. (OBS) dient der Vorbereitung auf die berufliche Integration hochqualifizierter Zugewanderter.

Von erheblicher Bedeutung besonders auch für Migranten ist die Förderung des kommunalen Bildungsmanagements im Rahmen des Programms „Lernen vor Ort“.

Der Deutsche Bundestag hat im September 2011 das „Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“ beschlossen. Die damit vorgesehenen verbesserten Möglichkeiten der Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifika-

tionen werden die Integration von Migranten in den deutschen Arbeitsmarkt unterstützen. Das Gesetz bedarf noch der Zustimmung des Bundesrats und wird voraussichtlich Anfang 2012 in Kraft treten. Begleitende Maßnahmen sollen die Informationslage der Antragsteller entscheidend verbessern.

Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration

Die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration (Näheres siehe Kapitel 13.2) wird von der Bundesregierung ernannt. Sie unterstützt und berät die Bundesregierung bei der Weiterentwicklung der Integrationspolitik und der Förderung des Zusammenlebens von Deutschen und Zuwanderern. Die Beauftragte ist in ihrer Tätigkeit unabhängig.

Die Aufgaben der Integrationsbeauftragten sind in § 93 AufenthG festgelegt. Schwerpunkt ist die Integrationsförderung der in Deutschland lebenden Migranten. Die Beauftragte unterstützt die Bundesregierung bei der Weiterentwicklung ihrer Integrationspolitik. Mit ihrer Arbeit trägt sie dazu bei, Bedingungen zu schaffen, unter denen Deutsche und Zuwanderer gut und friedvoll zusammen leben und arbeiten können. Sie wirkt nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlungen von Migranten entgegen und berät in Fragen der Einbürgerung.

Beauftragter der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten

Der Beauftragte nimmt für die Aussiedler und Spätaussiedler im Wesentlichen folgende Aufgaben wahr (Näheres siehe Kapitel 13.3):

- zentraler Ansprechpartner auf Bundesebene
- Koordination der aussiedlerbezogenen Maßnahmen, insbesondere:
 - des Aufnahmeverfahrens gemäß § 26 BVFG einschließlich des Bescheinigungsverfahren im Sinne von § 15 BVFG
 - der Integrationsmaßnahmen mit Bund, Ländern und Gemeinden sowie der im Eingliederungsbereich tätigen Kirchen, Wohlfahrtsverbände und gesellschaftlichen Gruppen
 - der Betreuung der deutschen Minderheiten in den Herkunftsgebieten und Übernahme des Kovorsitzes bei den bestehenden Regie-

rungskommissionen mit den Titularstaaten für die Angelegenheiten der jeweiligen Minderheit

- der Informationsarbeit im Inland und bei den deutschen Minderheiten in den Herkunftsgebieten

Interministerielle Arbeitsgruppe Integration

Die vom Bund geförderten Maßnahmen zur Verbesserung der Integration von Migranten werden vom Bundesinnenministerium zu einer ressortübergreifenden Gesamtkonzeption verknüpft. Koordinierungs- und Abstimmungsgremium innerhalb der Bundesregierung ist die Interministerielle Arbeitsgruppe Integration unter Vorsitz des Bundesinnenministeriums.

Aufgabe der Interministeriellen Arbeitsgruppe ist die kontinuierliche Prüfung der Wirkung der geförderten Maßnahmen, um die Effizienz und die Nachhaltigkeit der Integrationsangebote des Bundes weiter zu verbessern.

2.3.2 Integrationskurse

Kernstück der Bundesmaßnahmen ist der Integrationskurs, bestehend aus einem Sprachkurs zur Vermittlung ausreichender Sprachkenntnisse sowie einem Orientierungskurs zur Vermittlung von Wissen über die Rechtsordnung, Geschichte und Kultur in Deutschland. Die Einzelheiten zur Kursdurchführung sind in der Integrationskursverordnung geregelt. Die wichtigsten Rahmenbedingungen für die Integrationskurse sind:

- Um im Sprachkurs eine individuelle Sprachförderung der Teilnehmer zu ermöglichen, wurde ein nach dem jeweiligen Lerntempo differenzierter und modularer Aufbau in sechs Kursabschnitte vorgenommen (insgesamt 600 Unterrichtsstunden). Für die Zielgruppen Jugendliche, Eltern/Frauen, Analphabeten und Personen mit besonderem sprachpädagogischen Förderbedarf können spezielle Integrationskurse mit bis zu 900 Unterrichtsstunden vorgesehen werden. Unter Einbeziehung der Wiederholungsmöglichkeit von 300 Unterrichtseinheiten erhalten die Teilnehmer also je nach individuellem Förderbedarf bis zu 1.200 Stunden Sprachunterricht.

- Ziel des Sprachkurses ist der Erwerb „ausreichender Sprachkenntnisse“, wie sie mit B1 der ersten Stufe der selbstständigen Sprachverwendung auf der Skala des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER) beschrieben sind. Danach werden Zuwanderer in die Lage versetzt, sich im täglichen Leben in ihrer Umgebung selbstständig zurechtzufinden, entsprechend ihrem Alter und Bildungsstand ein Gespräch zu führen und sich schriftlich auszudrücken.
- Der Orientierungskurs soll bei den Zuwanderern das Verständnis für das deutsche Staatswesen wecken. Insbesondere die Bedeutung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung, des Parteiensystems, des föderalen Aufbaus Deutschlands, der Sozialstaatlichkeit, der Gleichberechtigung, der Toleranz und der Religionsfreiheit soll vermittelt werden. Ziel ist es, den Zuwanderern das Zurechtfinden in der neuen Gesellschaft zu erleichtern und Identifikationsmöglichkeiten zu schaffen.
- Die erfolgreiche Teilnahme am Integrationskurs wird mit bundeseinheitlichen Tests im Sprach- und Orientierungskurs nachgewiesen.



Tab. 13: Ausgestellte Teilnahmeberechtigungen in den Jahren von 2005 bis 2010 nach Statusgruppen

	2005 bis 2008	
	absolut	in Prozent
Neuzuwanderer nach § 4 I 1 Nr. 1 IntV (bestätigt durch Ausländerbehörde)	218.920	33,4
– davon verpflichtet nach § 44 a I 1 Nr. 1 AufenthG	158.908	
Spätaussiedler nach § 4 I 1 Nr. 2 IntV (bestätigt durch Bundesverwaltungsamt)	48.099	7,3
Altzuwanderer/EU-Bürger/Deutsche nach § 4 I 1 Nr. 3 IntV (zugelassen durch BAMF)	294.557	44,9
– davon Deutsche (§ 44 IV 2 AufenthG) ¹	26.517	
ALG-II-Bezieher nach § 4 I 1 Nr. 4 IntV (verpflichtet durch Grundsicherungsträger) ²	33.874	5,2
Altzuwanderer nach § 4 I 1 Nr. 5 IntV (verpflichtet durch Ausländerbehörde)	60.692	9,2
gesamt	656.142	100,0
zuzüglich für Kurswiederholer	30.738	

¹ Seit Mitte des Jahres 2007 können auch integrationsbedürftige Deutsche zu einem Integrationskurs zugelassen werden.

² Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Seit Mitte des Jahres 2007 können diese neben den Ausländerbehörden auch Personen zur Kursteilnahme verpflichten.

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

2009		2010		gesamt	
absolut	in Prozent	absolut	in Prozent	absolut	in Prozent
45.737	31,3	44.605	38,6	309.262	33,7
33.474		34.486		226.868	
2.304	1,6	1.556	1,3	51.959	5,7
67.665	46,4	40.981	35,5	403.203	43,9
15.817		9.908		52.242	
27.746	19,0	26.177	22,7	87.797	9,6
2.482	1,7	2.108	1,8	65.282	7,1
145.934	100,0	115.427	100,0	917.503	100,0
33.367		25.829		89.934	

**Tab. 14: Neue Kursteilnehmer in den Jahren von 2005 bis 2010
nach Statusgruppen**

	2005 bis 2008	
	absolut	in Prozent
Neuzuwanderer nach § 4 I 1 Nr. 1 IntV (bestätigt durch Ausländerbehörde)	148.885	30,7
– davon verpflichtet nach § 44 a I 1 Nr. 1 AufenthG	115.342	
Spätaussiedler nach § 4 I 1 Nr. 2 IntV (bestätigt durch Bundesverwaltungsamt)	39.458	8,1
Altzuwanderer/EU-Bürger/Deutsche nach § 4 I 1 Nr. 3 IntV (zugelassen durch BAMF)	230.182	47,5
– davon Deutsche (§ 44 IV 2 AufenthG) ¹	19.073	
ALG-II-Bezieher nach § 4 I 1 Nr. 4 IntV (verpflichtet durch Grundsicherungsträger) ²	20.317	4,2
Altzuwanderer nach § 4 I 1 Nr. 5 IntV (verpflichtet durch Ausländerbehörde)	45.480	9,4
gesamt	484.322	100,0
zuzüglich für Kurswiederholer	20.538	

¹ Seit Mitte des Jahres 2007 können auch integrationsbedürftige Deutsche zu einem Integrationskurs zugelassen werden.

² Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Seit Mitte des Jahres 2007 können diese neben den Ausländerbehörden auch Personen zur Kursteilnahme verpflichten.

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

2009		2010		gesamt	
absolut	in Prozent	absolut	in Prozent	absolut	in Prozent
35.155	30,3	33.268	37,5	217.308	31,5
26.918		26.819		169.079	
2.236	1,9	1.492	1,7	43.186	6,3
54.950	47,3	32.579	36,8	317.711	46,1
13.322		7.836		40.231	
21.265	18,3	19.565	22,1	61.147	8,9
2.446	2,1	1.725	1,9	49.651	7,2
116.052	100,0	88.629	100,0	689.003	100,0
27.174		23.567		71.279	

Tab. 15: Neue Teilnehmer in den Jahren von 2005 bis 2010 nach Kursarten

	2005 bis 2008	
	absolut	in Prozent
Allgemeiner Integrationskurs	386.848	79,9
Alphabetisierungskurs	39.666	8,2
Eltern- und Frauenintegrationskurs	46.922	9,7
Förderkurs ¹	3.607	0,7
Intensivkurs ¹	473	0,1
Jugendintegrationskurs	5.468	1,1
sonstiger Integrationskurs ²	1.338	0,3
gesamt	484.322	100,0
zuzüglich für Kurswiederholer	20.538	

¹ Erfassung der Kurstypen Förder- und Intensivkurse seit 8. Dezember 2007.

² Zum Beispiel Integrationskurs für Gehörlose.

Tab. 16: Teilnehmer am Deutsch-Test für Zuwanderer (DTZ) im zweiten Halbjahr 2009 und im Jahr 2010 nach Prüfungsergebnis

	B1-Niveau	
	absolut	in Prozent
2. Halbjahr 2009	25.212	47,2
– davon Prüfungswiederholer	174	41,0
Jahr 2010	51.791	49,9
– davon Prüfungswiederholer	2.570	43,4
gesamt	77.003	48,9
– davon Prüfungswiederholer	2.744	43,3

¹ In der Gesamtzahl der Prüfungsteilnehmer sind auch Prüfungswiederholer enthalten, die in den Vorjahreszeiträumen erfolglos an der Sprachprüfung „Zertifikat Deutsch“ (B1) oder an der Sprachprüfung „Start Deutsch 2“ (A2) teilgenommen haben.

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

2009		2010		gesamt	
absolut	in Prozent	absolut	in Prozent	absolut	in Prozent
77.227	66,5	60.191	67,9	524.266	76,1
16.338	14,1	12.093	13,6	68.097	9,9
16.394	14,1	12.151	13,7	75.467	11,0
2.833	2,4	1.476	1,7	7.916	1,1
514	0,4	142	0,2	1.129	0,2
1.458	1,3	1.551	1,7	8.477	1,2
1.288	1,1	1.025	1,2	3.651	0,5
116.052	100,0	88.629	100,0	689.003	100,0
27.174		23.567		71.279	

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

A2-Niveau		unter A2-Niveau		gesamt ¹	
absolut	in Prozent	absolut	in Prozent	absolut	in Prozent
20.225	37,8	8.014	15,0	53.451	100,0
188	44,3	62	14,6	424	100,0
39.649	38,2	12.435	12,0	103.875	100,0
2.600	43,9	750	12,7	5.920	100,0
59.874	38,1	20.449	13,0	157.326	100,0
2.788	43,9	812	12,8	6.344	100,0

Tab. 17: Prüfungsteilnehmer am Orientierungskurstest in den Jahren 2009 und 2010 nach Prüfungsergebnis

	Prüfungsteilnehmer	Prüfung teilgenommen	Prüfung bestanden	
		absolut	absolut	in Prozent
2009	interne Teilnehmer ¹	68.501	62.920	91,9
	externe Teilnehmer ²	1.956	1.868	95,5
	Summe 2009	70.457	64.788	92,0
2010	interne Teilnehmer ¹	70.558	65.142	92,3
	externe Teilnehmer ²	2.822	2.720	96,4
	Summe 2010	73.380	67.862	92,5
gesamt		143.837	132.650	92,2

¹ Teilnehmer mit Teilnahmeberechtigung/-verpflichtung am Integrationskurs.

² Externe Teilnehmer, die auf eigene Kosten am Test teilnehmen (einschließlich Prüfungswiederholern).

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Änderungen der rechtlichen Grundlagen im Aufenthaltsgesetz und der Integrationskursverordnung sowie die fortlaufende praktische Optimierung des Systems der Integrationskurse haben in den letzten Jahren zu folgenden wesentlichen Neuerungen geführt:

- Mit dem Deutsch-Test für Zuwanderer (DTZ) wurde zum 1. Juli 2009 ein skalierter Sprach-Abschlusstest eingeführt, mit dem die Teilnehmer Sprachkenntnisse auf dem Sprachniveau B1 oder A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER) nachweisen können und der sich konsequent an den Sprachbedarfen von Zugewanderten orientiert.
- Die Stundenzahl beim Orientierungskurs wird ab dem Jahr 2012 von 45 auf 60 Stunden erhöht, um eine intensivere Befassung mit den dort

behandelten Themen zur deutschen Rechts- und Gesellschaftsordnung zu ermöglichen. Seit dem 1. Januar 2009 schließt der Kurs mit dem Orientierungskurstest ab. Künftig sollen die Teilnehmer zudem die Möglichkeit haben, im Rahmen dieses Tests bei Erfüllen der entsprechenden Voraussetzungen auch das für eine Einbürgerung erforderliche Wissen des Einbürgerungstests nachzuweisen. Ein entsprechendes skaliertes Testformat wird derzeit entwickelt.

- Die 2011 in Kraft getretene Änderung in § 8 Absatz 3 Aufenthaltsgesetz regelt, dass vor der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis festzustellen ist, ob der Ausländer einer etwaigen Pflicht zur ordnungsgemäßen Teilnahme am Integrationskurs nachgekommen ist. Im Fall einer Teilnahmepflicht soll die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis jeweils auf höchstens ein Jahr befristet werden, solange der Ausländer den Integrationskurs noch nicht erfolgreich abgeschlossen oder noch nicht den Nachweis erbracht hat, dass seine Integration in das gesellschaftliche und soziale Leben anderweitig erfolgt ist.
- Im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Integration wurden im Bereich des Dialogforums 7 „Sprache – Integrationskurse“ Expertengespräche über den Einsatz von neuen Medien in Sprachkursen, die Überprüfbarkeit von Lernerfolgen, die Qualifizierung des pädagogischen Personals und über Methoden zur Beibehaltung eines flächendeckenden, bedarfsorientierten Integrationskursangebots unter Fortentwicklung der Kursqualität geführt, deren Ergebnisse beispielsweise bei der Neugestaltung des Kursträgerzulassungsverfahrens im Jahr 2011 berücksichtigt wurden. Im Bereich der Elternintegrationskurse, in denen den Teilnehmenden neben der deutschen Sprache auch wichtige Informationen über das Bildungssystem in Deutschland und den Spracherwerb ihrer Kinder vermittelt werden, wurde die Motivationskampagne „Deutsch lernen – Deutschland kennen lernen“ weiterentwickelt, um einen möglichst großen Teil der Zielgruppe an die Kurse heranzuführen.
- In der Integrationskursverwaltung wird durch die Onlineanbindung der Träger an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge eine vereinfachte und beschleunigte Weitergabe der notwendigen Informationen ermöglicht.

2.3.3 Migrationsberatungsdienste

Neben den Integrationskursen gehört die Migrationsberatung zu den Regelangeboten der Integrationsförderung. Das Bundesministerium des Innern ist für die Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) zuständig, während die Beratung junger Zuwanderer unter 27 Jahren in die Zuständigkeit des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Jugendmigrationsdienste) fällt. Beide Beratungsdienste kooperieren miteinander und haben sich auch als ergänzende Bausteine rund um den Integrationskurs für alle Zuwanderer als professionelle Ansprechpartner etabliert. Die Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer initiiert, steuert und begleitet den Integrationsprozess und bietet ihre Dienstleistungen in einem zeitlich begrenzten Rahmen von maximal drei Jahren an. Sie richtet sich primär an Neuzuwanderer, im Rahmen der nachholenden Integration aber auch an bereits länger in Deutschland lebende Migranten mit bestehendem Integrationsbedarf. Mit der einzelfallbezogenen Beratung vor, während und nach den Integrationskursen wird ein ganzheitliches Integrationsverständnis verfolgt: Es werden unter anderem die Kompetenzen der Zuwanderer ermittelt. Des Weiteren wird mit ihnen gemeinsam ein individueller Förderplan erstellt und dessen Umsetzung begleitet. Die Zuwanderer sollen zu selbstständigem Handeln und zur Teilhabe in Deutschland befähigt werden. Durch das Anfang 2011 eingeführte Controllingssystem sollen Steuerung und Effizienzkontrolle der Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer verbessert werden.

2.3.4 Maßnahmen zur sozialen und gesellschaftlichen Integration von Zuwanderern

In Ergänzung zu den gesetzlichen Integrationsangeboten des Bundes fördert die Bundesregierung Maßnahmen zur sozialen und gesellschaftlichen Integration von Zuwanderern mit auf Dauer angelegtem Aufenthaltsstatus in Wohnumfeld und Gemeinwesen. Die Projekte orientieren sich an den konkreten Integrationsbedürfnissen der Zuwanderer. Zielgruppe sind Neuzuwanderer sowie schon länger in Deutschland lebende Zuwanderer. Auch hier gibt es eine Arbeitsteilung zwischen dem Bundesministerium des Innern (Erwachsene ab 27 Jahren, einschließlich altersunabhängiger Projekte) und dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Jugendliche unter 27 Jahren). Die Umsetzung der Projekte erfolgt auf der Grundlage gemeinsamer Förderrichtlinien. Aktuelle Förderschwerpunkte sind die Stärkung der Erziehungskompetenz

der Eltern, die gleichberechtigte Einbeziehung von Migrantenorganisationen, die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements, die Stärkung der interkulturellen Kompetenz und der mitgebrachten Kompetenzen sowie die präventive Arbeit (Gewalt- und Suchtprävention, Konfliktmanagement). Großer Wert wird in der gemeinwesenorientierten Projektarbeit auf die Vernetzung und Kooperation aller am Integrationsprozess beteiligten Akteure gelegt.

2.3.5 Informationsmaßnahmen

Die Vermittlung und der Austausch von Informationen sind für eine gelingende Integrationsarbeit unverzichtbar. Denn nur wer seine Möglichkeiten kennt, kann sie auch nutzen. Informationsmaterialien über die Integrationsangebote von Bund, Ländern und Kommunen für Zuwanderer bereitzustellen, ist daher eine gesetzlich verankerte Aufgabe, die dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge übertragen wurde. Neben dem Dialog mit den Zuwanderern sucht und fördert die Bundesbehörde über verschiedene Foren auch den Informationsaustausch mit der Fachöffentlichkeit und den Akteuren der Integrationsarbeit in Deutschland.



Das Informationsangebot umfasst eine große Bandbreite an Publikationen. Diese reicht von zielgruppengerechten Broschüren und Faltblättern über Sprachförderangebote, Migrationsberatung und Projektförderung bis hin zu themenspezifischen Veröffentlichungen für das interessierte Fachpublikum. Kernstück des Angebots ist die Broschüre „Willkommen in Deutschland – Informationen für Zuwanderer“, die als Basisinformation für Neuzuwanderer in den ersten Wochen ihres Aufenthaltes konzipiert ist. Die Broschüre bietet viele nützliche Hinweise und zahlreiche Kontaktadressen zu allen wichtigen Lebensbereichen. Darüber hinaus berichtet der aktuelle Informationsdienst „Blickpunkt Integration“ laufend über neueste Entwicklungen der Integrationsarbeit in Deutschland, und die Zeitschrift „Deutsch als Zweitsprache“ fördert den fachlichen Austausch in diesem Arbeitsgebiet.

Schnelle und umfassende Informationen rund um das Thema Integration sind auch unter der Webadresse **www.bamf.de** im Internet verfügbar. Das mehrsprachige Internetportal bietet Zuwanderungsinteressierten die Möglichkeit, sich bereits in ihrem Heimatland über die Integrationsangebote in Deutschland zu informieren. Für Zuwanderer, Akteure der Integrationsarbeit und die interessierte Öffentlichkeit hält die Internetplattform viele auf die jeweiligen Bedarfe abgestimmte Informationen bereit. Die Suche nach Integrationskursen, Migrationsberatungsstellen und vielem mehr ist über ein webbasiertes Geoinformationssystem (WEB-GIS), ein Auskunft- und Informationssystem mit dynamischen Landkarten, möglich. Damit können sich Interessierte optimal über Integrationsangebote in ihrer Nähe und in ganz Deutschland informieren.

Für weiter gehende Fragen steht der „Bürgerservice Integration“ des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge zur Verfügung, der telefonisch oder per E-Mail eingehende Anfragen zu den Themenbereichen Integration und Migration rasch und kompetent beantwortet (Kontaktangaben siehe Anhang).

2.4 Integrationsdialog

2.4.1 Nationaler Aktionsplan Integration und Dialogforen

Im Juli 2006 lud Bundeskanzlerin Angela Merkel zum ersten Nationalen Integrationsgipfel ein. Damit begann ein Dialog, in den alle staatlichen Ebenen – Bund, Länder und Kommunen – sowie Vertreter der Bürgergesellschaft und Migranten einbezogen sind. Es wurde die Erarbeitung eines Nationalen Integrationsplans (NIP) vereinbart. Dieser wurde in zehn



Arbeitsgruppen von Politik (Bund, Länder und Kommunen) und Zivilgesellschaft erstellt und beim zweiten Gipfel im Juli 2007 mit insgesamt 400 Selbstverpflichtungen der staatlichen und nichtstaatlichen Akteure präsentiert. Beim dritten Gipfel im November 2008 wurde der erste Fortschrittsbericht vorgestellt. Das Bundesministerium des Innern hat die Arbeitsgruppen „Integrationskurse verbessern“ sowie „Integration durch Sport“ geleitet.

Der Koalitionsvertrag sieht die Weiterentwicklung des NIP zu einem Aktionsplan mit klar definierten und überprüfbaren Zielen vor. Der Nationale Aktionsplan Integration soll die Selbstverpflichtungen des NIP verbindlicher gestalten sowie neue Aktionsfelder benennen. Dafür fiel der Startschuss auf dem vierten Nationalen Integrationsgipfel im November 2010. Wie schon beim Nationalen Integrationsplan (NIP) liegt die Koordinierung im Auftrag der Bundesregierung auch beim Nationalen Aktionsplan wiederum in Händen der Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration. In elf Dialogforen steht die Formulierung von Zielvorgaben, konkreten Maßnahmen und Indikatoren zur Überprüfung der Umsetzung im Mittelpunkt. Die Dialogforen sind: „Frühkindliche Förderung“, „Bildung, Ausbildung, Weiterbildung“, „Arbeitsmarkt, Erwerbsleben“, „Gesundheit, Pflege“, „Integration vor Ort“, „Bürgerschaftliches Engagement“, „Medien“, „Kultur“ sowie die drei unter Federführung des BMI stehenden Dialogforen „Migranten im öffentlichen Dienst“, „Sprache – Integrationskurse“ und „Sport“.



Das Thema „Migranten im öffentlichen Dienst“ ist unter anderem erstmals Gegenstand des Dialogs. Ziel ist die Erhöhung des Anteils der Beschäftigten mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst (der Bundesverwaltung). Dies soll nicht durch die Festlegung einer Quote vorgegeben werden. Vielmehr kommt es darauf an, durch geeignete Maßnahmen den Bewerberkreis mit Migrationshintergrund nachhaltig zu erweitern und unter anderem in den Einstellungsverfahren sprachliche und interkulturelle Kompetenzen angemessen zu berücksichtigen. Durch konkrete Zielbestimmungen und integrationsfördernde Maßnahmen sollen für alle Bewerber auf allen Ebenen der Bundesverwaltung gleiche Startchancen hergestellt werden.

2.4.2 Deutsche Islam Konferenz (DIK)

Mit der Deutschen Islam Konferenz hat das Bundesministerium des Innern im September 2006 einen gesamtstaatlichen Rahmen für den langfristigen Dialog zwischen dem deutschen Staat und den Muslimen in Deutschland geschaffen. Ziel des Dialogs ist eine bessere institutionelle und gesellschaftliche Integration der rund vier Millionen Muslime in Deutschland und ein gutes Miteinander aller Menschen, gleich welchen Glaubens.

Im Plenum und im Vorbereitungsausschuss der DIK suchen Vertreter von Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam mit Vertretern der breiten Vielfalt muslimischen Lebens nach Lösungen für ein gutes Miteinander. Wenn nötig richtet der Vorbereitungsausschuss personell und thematisch flexible Projektgruppen mit konkretem Arbeitsauftrag ein. Das Plenum berät die Ergebnisse des regelmäßig vertraulich tagenden Vorbereitungsausschusses und beschließt im Konsens Vorschläge zu Fragen des Zusammenlebens.

Die erste Phase der Deutschen Islam Konferenz fand mit Ende der 16. Legislaturperiode ihren Abschluss. In der neuen Arbeitsphase ist die DIK stärker praktisch ausgerichtet. Ihr Schwerpunkt besteht darin, die konkrete Teilhabe der Muslime in Deutschland zu stärken. Die DIK hat bereits wesentliche Ergebnisse wie das Bekenntnis zur deutschen Rechtsordnung und der Werteordnung des Grundgesetzes von muslimischer Seite erreicht. Sie setzte wichtige Impulse im Prozess der Einführung von bekenntnisorientiertem Islamunterricht in Schulen, erarbeitete Empfehlungen zum Moscheebau und zu schulpraktischen Fragen sowie einen Leitfaden für die landeskundliche und sprachliche Fortbildung von Imamen auf kommunaler Ebene, setzte sich ein für die Einrichtung islamisch-theologischer Lehrangebote an deutschen Hochschulen, für eine differenzierte Medienberichterstattung und für eine Intensivierung der Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen.

2.4.3 Bundesweites Integrationsprogramm

Mit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes wurde das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge vom Bundesministerium des Innern beauftragt, ein bundesweites Integrationsprogramm zu entwickeln, in dem die bestehenden Integrationsangebote von Bund, Ländern, Kommunen und privaten Trägern für Zuwanderer festgestellt und Empfehlungen zur Weiterentwicklung von Integrationsangeboten vorgelegt werden (§ 45 Aufenthaltsgesetz). Das Programm wurde im September 2010 dem Bundeskabinett vorgelegt sowie der Öffentlichkeit vorgestellt. Es umfasst die Handlungsfelder sprachliche Integration, Bildung und Integration sowie gesellschaftliche Integration. Mit der Vorlage dieser Publikation ist der Prozess zur Erstellung eines bundesweiten Integrationsprogramms abgeschlossen und der gesetzliche Auftrag des § 45 Aufenthaltsgesetz erfüllt. Die wichtigsten Themen des Integrationsprogramms werden in den Prozess des Nationalen Aktionsplans Integration eingebracht und in diesem Rahmen umgesetzt.

2.5 Wahlrecht und Beteiligungsmöglichkeiten von Migranten

Nach Artikel 20 Absatz 2 des Grundgesetzes steht das Wahlrecht dem Volk zu. Damit ist nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts das Staatsvolk, also die Gemeinschaft der deutschen Staatsbürger, gemeint. Ausländer haben grundsätzlich kein Wahlrecht.

Eine Ausnahme bilden die Europawahlen. Hierbei sind in Deutschland lebende Unionsbürger, das heißt Staatsangehörige eines EU-Mitgliedstaates, sowohl wahlberechtigt als auch wählbar. Dies ergibt sich aus § 6 Absatz 3 sowie § 6b Absatz 2 des Europawahlgesetzes, mit denen Artikel 19 Absatz 2 des EG-Vertrages sowie die Richtlinie 93/109/EG des Rates vom 6. Dezember 1993 in deutsches Recht umgesetzt wurden. Eine weitere Ausnahme bildet das kommunale Wahlrecht für Unionsbürger. Diese sind in der Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 28 Absatz 1 Satz 3 des Grundgesetzes bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden nach Maßgabe des Rechts der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar.

Die Regelung ist durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. Dezember 1992 (BGBl. I Seite 2086) eingefügt worden und beruht auf europäischem Gemeinschaftsrecht. Artikel 19 Absatz 1 des EG-Vertrages und die Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 gewähren jedem Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen. Dabei gelten für ihn dieselben Bedingungen wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaates.

Die Bundesregierung hat mit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts im Jahr 2000 den Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit für hier geborene und langjährig in Deutschland lebende Ausländer wesentlich erleichtert. Das Wahlrecht kann damit leichter als zuvor auch durch eine Einbürgerung erlangt werden. Unabhängig davon stehen Ausländern bereits jetzt zahlreiche Mitwirkungsmöglichkeiten im kommunalen Bereich offen, zum Beispiel das Engagement in Vereinen, Bürgerinitiativen, Gewerkschaften, Schulen etc.



3

Europäisierung der Migrationspolitik

3.1 Einführung

Die europäische Zusammenarbeit in der Einwanderungs- und Asylpolitik besteht bereits seit den 1970er-Jahren, in denen die europäischen Staaten zunächst auf zwischenstaatlicher Basis ihre Zusammenarbeit begannen. Im Vertrag von Maastricht wurden diese Politikfelder 1993 zu Bereichen des gemeinsamen Interesses erklärt. Mit ihm wurde erstmals eine gemeinschaftsrechtliche Grundlage für die weiterhin intergouvernementale Zusammenarbeit im Rahmen der sogenannten Dritten Säule der Europäischen Union geschaffen. Die für die europäischen Institutionen festgelegten Kompetenzen waren jedoch weiterhin äußerst begrenzt.

Ein entscheidender Fortschritt wurde mit dem Amsterdamer Vertrag aus dem Jahr 1999 erzielt, der den Maastrichter Vertrag ablöste. Politisch verbunden war damit ein Bekenntnis zu einer Verstärkung der europäischen Integration in diesem Themenfeld. Die Gemeinschaft erhielt erstmals weitgehende Zuständigkeiten in den Bereichen Asyl, legale und illegale Einwanderung, Visumpolitik und Außengrenzkontrolle. Allerdings war für die Beschlussfassung im Ministerrat Einstimmigkeit erforderlich, und das Europäische Parlament hatte keine Mitentscheidungsbefugnisse. Inhaltlich wurde dem Rat aufgegeben, binnen fünf Jahren nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags verbindliche Rechtsakte in den verschiedenen Bereichen der Einwanderungs- und Asylpolitik zu verabschieden.

Beim Treffen des Europäischen Rats im finnischen Tampere, das ausschließlich der Erörterung von Fragen der Innen- und Justizpolitik galt, haben die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union im Oktober 1999 die erforderliche Konkretisierung der Aufträge des Amsterdamer Vertrages vorgenommen und eine gemeinsame europäische Asyl- und Migrationspolitik formuliert, die vier verschiedene, aber eng miteinander verbundene Bereiche umfasst: eine Partnerschaft mit den Herkunftsländern, ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem, das unter Geltung der Genfer Flüchtlingskonvention auf längere Sicht ein einheitliches Verfahren und einen einheitlichen Status für politische Flüchtlinge umfassen soll, eine gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen, deren Rechtsstel-

lung an die der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten anzunähern ist, sowie eine aktive Politik zur Steuerung der Migrationsströme unter Einchluss einer nachdrücklichen Bekämpfung der illegalen Einwanderung.

Mit dem im Februar 2003 in Kraft getretenen Vertrag von Nizza wurden für die Einwanderungs- und Asylpolitik das Mehrheitsprinzip im Rat und das Verfahren der Mitentscheidung des Europäischen Parlaments eingeführt. Ausgenommen hiervon blieb nur der Bereich der legalen Migration.

Nach Ablauf des im Amsterdamer Vertrag und den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere genannten Fünfjahreszeitraums waren die Arbeitsaufträge zum größten Teil erfüllt und insbesondere im Asylbereich Mindestnormen erlassen worden. Der Europäische Rat hatte daher im November 2004, auf der Basis und zur weiteren Fortentwicklung des bisher Erreichten, ein weiteres Mehrjahresarbeitsprogramm beschlossen, das „Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union“. Das Programm enthielt Arbeitsaufträge zu einer gemeinsamen Asylregelung, zur legalen Zuwanderung und dem Kampf gegen illegale Beschäftigung, zur Integration von Drittstaatsangehörigen, zur Steuerung von Wanderungsbewegungen und zur externen Dimension von Asyl und Zuwanderung.

Zur Ausformung dieser externen Dimension verabschiedete der Europäische Rat im Dezember 2005 den „Gesamtansatz zur Migrationsfrage“⁸. Er ist Ausdruck des Bestrebens der Europäischen Union, im Wege des politischen Dialogs und der engen praktischen Zusammenarbeit mit Herkunfts-



⁸ Englischer Titel „Global Approach to Migration“.



und Transitstaaten einen bereichsübergreifenden Rahmen für eine kohärente Steuerung der Migration zu schaffen.

Die drei Hauptkomponenten des Gesamtansatzes richten sich thematisch auf die effektive Gestaltung der legalen Migration, die wirksame Prävention und Bekämpfung der illegalen Einwanderung und eine Förderung der Synergien zwischen Migration und Entwicklung. Der Gesamtansatz ist in der Folgezeit weiter ausgebaut und verfeinert worden.

Vor dem Hintergrund der ins Stocken geratenen Ratifizierung des Reformvertrags von Lissabon entschloss sich der Europäische Rat, den Arbeiten an einer gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik neue Impulse zu geben. Er hat daher im Oktober 2008 den Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl angenommen. Der Pakt bildet nunmehr für die Union und ihre Mitgliedstaaten den Sockel für eine gemeinsame Einwanderungs- und Asylpolitik im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten und der Zusammenarbeit mit den Drittstaaten. Er umfasst fünf grundlegende Verpflichtungen:

- Gestaltung der legalen Einwanderung unter Berücksichtigung der selbstbestimmten Prioritäten, Bedürfnisse und Aufnahmekapazitäten jedes Mitgliedstaats und Förderung der Integration
- Bekämpfung der illegalen Einwanderung, insbesondere durch Sicherstellung der Rückführung illegal aufhältiger Ausländer in ihr Herkunfts- oder Transitland
- Stärkung der Wirksamkeit der Grenzkontrollen

- Schaffung eines Europas des Asyls
- Aufbau einer umfassenden Partnerschaft mit den Herkunfts- und Transitländern

Die Mitgliedstaaten berichten jährlich über die Umsetzung der Ziele des Paktes, und der Europäische Rat wird jährlich (erstmalig 2010) eine Aussprache über die Einwanderungs- und Asylpolitik durchführen, um sich über die wichtigsten Entwicklungen auf dem Laufenden zu halten und gegebenenfalls neue Anstöße zu geben.

Die Umsetzung der Vorgaben des Paktes in konkrete Maßnahmen erfolgt im Rahmen des sogenannten Stockholmer Programms mit dem Titel „Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger“, das 2010 das Haager Programm abgelöst hat.

Dieses im Dezember 2009 vom Europäischen Rat in Stockholm verabschiedete Programm für die Jahre 2010 bis 2014 bekräftigt im Migrationsbereich das politische Ziel einer vorausschauenden und umfassenden europäischen Politik, die auf Solidarität und Verantwortlichkeit beruht.

Das Programm betont die Notwendigkeit einer flexiblen Politik, die den Prioritäten und dem Bedarf der Mitgliedstaaten gerecht wird und die es Migranten ermöglicht, ihr Potential voll auszuschöpfen. Zentrales politisches Ziel bleibt im Stockholmer Programm die Schaffung eines gemeinsamen Europäischen Asylsystems.

Zugleich betont der Europäische Rat im Programm, dass Vorschläge für neue Gesetzgebungsinstrumente zur Verwirklichung des gemeinsamen Asylsystems eine Evaluierung des Status quo voraussetzen. Das Stockholmer Programm setzt auch einen Schwerpunkt im Bereich illegaler Migration, die zu verhüten und zu bekämpfen von entscheidender Bedeutung für die Entwicklung einer gemeinsamen Einwanderungspolitik ist. Dabei ist der integrierte Ansatz, der legale Migration, die bessere Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik und die Bekämpfung der illegalen Einwanderung miteinander verknüpft, weiterzuentwickeln und zu konsolidieren.

Den rechtlichen Rahmen für die Umsetzung des Stockholmer Programms bildet der Vertrag von Lissabon, der kurz vor der Verabschiedung des Programms am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten ist. Die in Kapitel 2 (Artikel 77 ff.) des „Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union“

enthaltenen Regelungen über die „Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung“ bilden den aktuellen Bezugsrahmen für die europäische Harmonisierung in diesen Politikfeldern. Der Vertrag enthält vergleichsweise geringfügige Erweiterungen der Gemeinschaftskompetenz. So wird im Bereich des Asyls die bisherige Gemeinschaftskompetenz auf sogenannte subsidiär Schutzberechtigte ausgeweitet und bleibt zudem nicht mehr auf Mindestnormen beschränkt. Neu ist auch die Begründung einer Gemeinschaftskompetenz zur Förderung und Unterstützung der Integrationsbemühungen der Mitgliedstaaten, wobei allerdings jegliche Harmonisierung ausgeschlossen ist. Die Mitgliedstaaten können dagegen weiterhin in eigener Kompetenz festlegen, wie viele Drittstaatsangehörige aus Drittländern zur Arbeitsaufnahme in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen. Der Vertrag legt fest, dass die gesetzgeberischen Maßnahmen der Gemeinschaft auf den Gebieten der Grenzkontrollen, des Asyls, der Einwanderung und der Integration ausnahmslos im sogenannten ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (dem früheren Mitentscheidungsverfahren), das heißt mit qualifizierter Mehrheit im Rat und Mitentscheidungsrecht des Europäischen Parlaments, verabschiedet werden müssen.

Europäisches Parlament und Rat sind somit gleichgestellt entscheidungsbefugt, und keines der beiden Organe kann das andere – selbst mit noch so großer Mehrheit – überstimmen.

Die Gestaltung der europäischen Migrations- und Asylpolitik ist ein fortschreitender Prozess, in dem eine Vielzahl von Vorhaben zum Teil zeitgleich diskutiert und umgesetzt wird. Seit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages sind in allen Bereichen der gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik erhebliche Fortschritte erzielt und zahlreiche Gemeinschaftsrechtsakte verabschiedet worden. Im Folgenden wird ohne Anspruch auf Vollständigkeit ein Überblick über die wichtigsten Vorhaben und Rechtsakte gegeben.

3.2 Europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik

3.2.1 Richtlinien und Verordnungen

Durch Angleichung der Rechtsvorschriften in der Asyl- und Flüchtlingspolitik soll sowohl ein EU-weit einheitliches Schutzniveau für Asylbewerber erreicht als auch dazu beigetragen werden, dass Asylbewerber nicht bevorzugt jene Mitgliedstaaten aufsuchen, in denen die günstigsten

Bestimmungen in Kraft sind. Im Einzelnen wurden die folgenden Rechtsakte verabschiedet:

Richtlinie zum vorübergehenden Schutz

Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten (ABl. EU Nr. L 212, Seite 12)

Diese Richtlinie regelt die Aufnahme der Schutzbedürftigen durch die Mitgliedstaaten im Falle eines Massenzustroms in die Europäische Union. Stellt der Rat mit qualifizierter Mehrheit das Bestehen einer solchen Massenfluchtsituation fest, gibt jeder Mitgliedstaat seine Aufnahmekapazität in Zahlen an.

Auf der Grundlage der angegebenen Aufnahmekapazität und des angegebenen Zielstaates erfolgt die Aufnahme in den Mitgliedstaaten für eine Höchstdauer von drei Jahren. Personen, denen vorübergehender Schutz gewährt wurde, haben grundsätzlich Zugang zum Arbeitsmarkt. Die Mitgliedstaaten können aber vorsehen, dass EU-Bürgern und bevorrechtigten Drittstaatsangehörigen Vorrang eingeräumt wird. Die betroffenen Personen können während des vorübergehenden Schutzes einen Asylantrag stellen. Den Mitgliedstaaten wird jedoch die Option eingeräumt, die Entscheidung über Asylanträge für die Dauer des vorübergehenden Schutzes auszusetzen.

Richtlinie Aufenthaltsbedingungen

Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (ABl. EU Nr. L 31, Seite 18)

Die Richtlinie bezweckt die Angleichung der Lebensbedingungen von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten. So soll unerwünschten Entwicklungen wie der Weiterwanderung von Asylbewerbern innerhalb der EU oder der Antragstellung in mehreren Mitgliedstaaten („Asyl-Shopping“) entgegengewirkt werden. Die Richtlinie enthält Bestimmungen unter anderem zur Unterkunft, zur medizinischen Versorgung, zum Zugang zum Arbeitsmarkt und zur Bildung.

Dublin-II-Verordnung

Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen gestellten Asylantrags zuständig ist (ABl. EU Nr. L 50, Seite 1)

Im Jahre 2003 hat die EU verbindliche objektive Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates festgelegt, der für die Prüfung eines von einem Ausländer in einem Mitgliedstaat der EU gestellten Asylantrages zuständig ist. Nach der sogenannten Dublin-II-Verordnung, die das Dubliner Übereinkommen abgelöst hat, ist grundsätzlich derjenige Staat für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig, der auch für den Aufenthalt des Ausländers in der EU verantwortlich ist oder für den spezifische Aspekte der Familieneinheit erfüllt sind. Stellt ein Ausländer zum Beispiel in Deutschland einen Asylantrag und ist ihm die Einreise in die EU mit einem französischen Visum ermöglicht worden, ist grundsätzlich Frankreich für die Prüfung des Asylantrages zuständig. Mit diesen Regelungen wird sichergestellt, dass ein Asylverfahren durchgeführt wird, und verhindert, dass ein Ausländer in verschiedenen Mitgliedstaaten parallel oder hintereinander mehrere Asylverfahren betreibt.

Eurodac-Verordnung

Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens (ABl. EU Nr. L 316, Seite 1)

Eurodac, das im Jahr 2003 seine Arbeit aufgenommen hat, ist das zentrale europäische automatisierte Fingerabdruck-Identifizierungssystem für Asylbewerber und unerlaubt eingereiste beziehungsweise aufhältige Ausländer. Nach der Eurodac-EG-Verordnung sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, von allen über 14 Jahre alten Asylbewerbern und unerlaubt eingereisten Ausländern Fingerabdrücke zu nehmen und zu speichern. Durch einen Vergleich mit den in Eurodac gespeicherten Fingerabdrücken kann festgestellt werden, ob die betreffende Person bereits vorher in einem anderen Mitgliedstaat Asyl beantragt hat oder über einen anderen Mitgliedstaat unerlaubt in das Gebiet der EU gelangt ist. Dies erleichtert die Anwendung der entsprechenden Asylzuständigkeitskriterien, die bis 2003 im Dubliner Übereinkommen und seit 2003 in der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 geregelt sind.



Qualifikationsrichtlinie

Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (ABl. EU Nr. L 304, Seite 12)

Mit dieser Richtlinie („Qualifikationsrichtlinie“) werden die materiellrechtlichen Voraussetzungen der Flüchtlingsanerkennung (dies betrifft den Regelungsbereich des geltenden § 60 Absatz 1 AufenthG, nicht aber die Asylberechtigung nach Artikel 16a des Grundgesetzes) und der subsidiären Schutzgewährung sowie die an die Schutzgewährung anknüpfenden Statusrechte geregelt. Die Flüchtlingsanerkennung erfolgt auf der Grundlage der Genfer Konvention. „Internationaler“ subsidiärer Schutz wird gewährt, wenn die Voraussetzungen der Genfer Konvention nicht erfüllt sind, der Asylbewerber aber dennoch schutzbedürftig ist, weil ihm schwere Menschenrechtsverletzungen drohen. Von der Qualifikationsrichtlinie unberührt bleibt der auf der Basis nationalen Rechts gewährte subsidiäre Schutz, zum Beispiel bei im Herkunftsstaat nicht behandelbaren schweren Erkrankungen.



Verfahrensrichtlinie

Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (ABl. EU Nr. L 326, Seite 13)

Die sogenannte Verfahrensrichtlinie regelt das Asylverfahren vor den Verwaltungsbehörden und in Grundzügen auch vor Gerichten. Die Richtlinie legt neben den Rechten und Pflichten der Asylbewerber – zum Beispiel Rechte auf einen Dolmetscher, auf persönliche Anhörung und Zugang zum UNHCR, Pflichten zum Erscheinen vor Behörden und zur Vorlage von Dokumenten – unterschiedliche Entscheidungskategorien und Verfahrensmaximen fest, die effiziente, faire und zielgenaue Entscheidungen über Asylanträge sicherstellen. Dies betrifft unter anderem unzulässige Anträge, offensichtlich unbegründete Anträge, das Konzept sicherer Herkunftsstaaten, die Einreise aus sicheren Drittstaaten und die Behandlung von Folgeanträgen.

Europäischer Flüchtlingsfonds

Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates 2007/573/EG vom 23. Mai 2007 zur Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2008 bis 2013 (ABl. EU Nr. L 144, Seite 1)

Als erste Maßnahme in der gemeinsamen Asyl- und Flüchtlingspolitik hatte der Rat am 28. September 2000 die Errichtung eines Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF) mit einer Laufzeit bis 2004 und einem finanziellen

Volumen von 216 Millionen Euro beschlossen. Der Fonds sollte die Mitgliedstaaten bei der Aufnahme von Asylbewerbern und Flüchtlingen finanziell unterstützen. Inzwischen wurde die dritte Fortschreibung des Flüchtlingsfonds als Teil des Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ für die Jahre 2008 bis 2013 verabschiedet. Mit dem Fonds werden Leistungen, die die Mitgliedstaaten vor allem im Zusammenhang mit der Aufnahme und der Integration von Asylbewerbern, Flüchtlingen, subsidiär Schutzberechtigten, Vertriebenen und neu angesiedelten Personen erbringen, unterstützt. Dabei sind ausdrücklich Regelungen zugunsten von Mitgliedstaaten vorgesehen, deren Asylsystem kurzfristig in außergewöhnlicher Weise beansprucht wird. Das finanzielle Volumen des Europäischen Flüchtlingsfonds beträgt für 2008 bis 2013 628 Millionen Euro. Hiervon entfallen auf Deutschland bisher circa 31 Millionen Euro (für die Förderjahre 2008 bis 2011).

3.2.2 Gegenwärtige und künftige Arbeiten

Zu den genannten Rechtsakten – mit Ausnahme der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz – hat die Kommission seit Dezember 2008 neue Vorschläge für Rechtsakte vorgelegt. Sie sollen der Herstellung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems dienen, das vor allem eine weitergehende Harmonisierung und hohe Schutzstandards für Asylbewerber und Flüchtlinge gewährleisten soll. Die Arbeiten hierzu sollen bis 2012 abgeschlossen werden. Bereits in Kraft getreten ist die Verordnung zur Errichtung des Europäischen Asylunterstützungsbüros (EASO). Es soll zur besseren Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems beitragen, die praktische Zusammenarbeit stärken und besonders belastete Mitgliedstaaten operativ unterstützen. Die volle Arbeitsfähigkeit wurde zum 19. Juni 2011 hergestellt.

Mit den Herkunfts- und Transitstaaten außerhalb der EU erfolgt eine verstärkte Zusammenarbeit. Durch regionale Schutzprogramme leistet die EU Unterstützung beim Aufbau von Schutzkapazitäten; Zielgebiete sind zunächst die Ukraine, die Republik Moldau, Weißrussland und das Gebiet der Großen Seen in Afrika (Schwerpunkt Tansania) sowie künftig auch Nordafrika. Insgesamt ist die Flüchtlingspolitik in einen Gesamtansatz zur Migrationspolitik einzufügen, bei dem die Politiken zu Migration, humanitärer Hilfe und zur Entwicklungszusammenarbeit stärker als bisher zu einer kohärenten Strategie gebündelt werden.

3.3 Gemeinsame Migrationspolitik der EU

3.3.1 Steuerung der legalen Migration

Viele Menschen aus anderen Teilen der Welt möchten aus unterschiedlichen Gründen in der Europäischen Union leben. Ihre Zuwanderung wirft jedoch auch Probleme auf, die wegen der möglichen Auswirkung auf andere Mitgliedstaaten in der Europäischen Union nur gemeinsam gelöst werden können. Deshalb ist eine Politik der abgestimmten und – insbesondere in Abhängigkeit von den Arbeitsmarkterfordernissen der Mitgliedstaaten – bewusst gewählten Einwanderung notwendig, die eine gerechte Behandlung der Migranten und gegebenenfalls deren Integration in die Gesellschaft des Aufnahmelandes ermöglicht. Hierzu sind bereits folgende Fortschritte erzielt worden:

Familiennachzugsrichtlinie

Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (ABl. EU Nr. L 251, Seite 12)

Die Richtlinie regelt die Harmonisierung des Rechts auf Familienzusammenführung von sich rechtmäßig aufhaltenden Drittstaatsangehörigen unter Einbeziehung von anerkannten Flüchtlingen. Der Anspruch auf Familiennachzug wird durch diese Richtlinie für die Kernfamilie gewährt. Es können Ehegatten und Kinder bis zur Vollendung des 18. Lebensjahrs nachgeholt werden.

Voraussetzung für den Nachzug von Familienangehörigen ist unter anderem, dass das bereits im Mitgliedstaat lebende Familienmitglied feste und regelmäßige Einkünfte nachweist, die für seinen Unterhalt und den seiner Familienangehörigen ausreichen, ohne dass auf das Sozialhilfesystem des betreffenden Mitgliedstaats zurückgegriffen werden muss. Die Mitgliedstaaten können verlangen, dass die Familienmitglieder vor oder nach der Einreise Integrationsmaßnahmen nachkommen müssen.

Daueraufenthaltsrichtlinie

Richtlinie 2003/109 EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (ABl. EU Nr. L 016, Seite 44)

Die Richtlinie harmonisiert das Daueraufenthaltsrecht von Drittstaatsangehörigen in der EU. Sie regelt unter anderem die Voraussetzungen für die

Erteilung eines europäischen Daueraufenthaltstitels nach fünfjährigem rechtmäßigen Aufenthalt in einem Mitgliedstaat. Zudem schreibt sie eine weitgehende Gleichstellung von langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen mit eigenen Staatsangehörigen vor, zum Beispiel beim Arbeitsmarktzugang und bei der Inanspruchnahme sozialer Leistungen, und verleiht den Daueraufenthaltsberechtigten das Recht auf Weiterwanderung in einen zweiten Mitgliedstaat. Am 20. Mai 2011 ist eine Richtlinie in Kraft getreten, durch die der Anwendungsbereich der Daueraufenthaltsrichtlinie auf Personen mit internationalem Schutzstatus erweitert wird.

Verordnung zur Einführung eines einheitlichen Aufenthaltstitels
Verordnung (EG) Nr. 380/2008 des Rates vom 18. April 2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 des Rates vom 13. Juni 2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige (ABl. EU Nr. L 115, Seite 1)

Nach Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 des Rates vom 13. Juni 2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige in Verbindung mit der Verordnung (EG) Nr. 380/2008 des Rates vom 18. April 2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 werden die von den Mitgliedstaaten ausgestellten Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige einheitlich gestaltet.



Wesentlich ist vor allem, dass die Verordnungen vorgeben, dass Aufenthaltstitel künftig nur noch als eigenständige Dokumente auszustellen sind und dass biometrische Merkmale (Gesichtsbild und zwei Fingerabdrücke) zu erfassen und im Chip des neuen sogenannten elektronischen Aufenthaltstitels zu speichern sind.

Die Einbeziehung biometrischer Erkennungsmerkmale entsprechend der EU-Vorgaben stellt einen wichtigen Schritt dar, eine verlässlichere Verbindung zwischen dem Inhaber und dem Aufenthaltstitel zu schaffen. Eine betrügerische Verwendung des Aufenthaltstitels wird damit erschwert. In den Verordnungen werden ferner die allgemeinen Merkmale des einheitlichen Aufenthaltstitels festgelegt.

Studentenrichtlinie

Richtlinie 2004/114/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst (ABl. EU Nr. L 375, Seite 12)

Die Richtlinie regelt die Zulassungsbedingungen für Studenten, unbezahlte Praktikanten, Teilnehmer an grenzüberschreitenden Freiwilligenprogrammen sowie Austauschschüler aus Drittstaaten. Außerdem wird festgelegt, unter welchen Bedingungen Drittstaatsangehörige, die einen Aufenthaltstitel als Student in einem Mitgliedstaat besitzen, einen Anspruch auf Erteilung eines Aufenthaltstitels in einem zweiten Mitgliedstaat zum Zweck des Studiums haben. Damit soll die Mobilität ausländischer Studenten gefördert werden.



Forscherrichtlinie

Richtlinie 2005/71/EG des Rates vom 12. Oktober 2005 über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung (ABl. EU Nr. L 289, Seite 26)

Die Richtlinie ermöglicht es hochqualifizierten ausländischen Forschern aus Drittstaaten, unter erleichterten Bedingungen eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten. Dazu sieht die Richtlinie ein besonderes Zulassungsverfahren vor. Durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge anerkannte Forschungseinrichtungen können danach Aufnahmevereinbarungen mit Forschern aus Drittstaaten abschließen. Dies führt zu erheblichen Verfahrensvereinfachungen. Weitere Informationen, insbesondere zum Anerkennungsverfahren, sind im Internet auf der Homepage des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge zu finden (www.bamf.de).

Mitteilung der Kommission

„Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung“

Im Dezember 2005 hat die Kommission ihre Überlegungen zur Zukunft der Europäischen Migrationspolitik in einem „Strategieplan“ dargelegt, der die geplanten Maßnahmen und rechtlichen Initiativen für eine konsequente Entwicklung einer EU-Politik zur legalen Zuwanderung enthält.

Zum Thema Zuwanderung von Arbeitskräften schlägt die Kommission eine Reihe legislativer und operativer Maßnahmen in vier Aktionsbereichen vor. Insbesondere soll nach Vorstellung der Kommission eine Rahmenrichtlinie ausgearbeitet werden, die allen legal beschäftigten Drittstaatsangehörigen bestimmte Rechte garantiert. Ferner sind vier sektorale Richtlinien geplant, die die Einreise und den Aufenthalt bestimmter Drittstaatsangehöriger (hochqualifizierte Arbeitnehmer, Saisonarbeiter, innerbetrieblich versetzte Arbeitnehmer und bezahlte Praktikanten) regeln sollen.

Weiterhin umfasst der Strategieplan Vorschläge bezüglich der zirkulären Arbeitsmigration, der Intensivierung der Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern und der Verbesserung der sozialen Integration in die Gesellschaften der Zielländer. Diese Vorschläge werden in der Praxis durch konkrete Maßnahmen zum Wissensaufbau und zur Information über verschiedene Migrationsaspekte begleitet. So hat das europäische Migrationsnetzwerk (EMN) bereits 2004 seine Arbeit aufgenommen, und mit dem EURES-Netzwerk (European Employment Services) wurde zudem eine

europaweite Plattform initiiert, die seit 2005 Daten zu Jobanzeigen sammelt und anbietet. Diese Maßnahmen sollen zukünftig durch das EU-Zuwanderungsportal und das Mobilitätsportal für europäische Forscher komplementiert werden.

Hochqualifiziertenrichtlinie („Blaue Karte EU“)

Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung (ABl. EU Nr. L 289, Seite 26)

Die Richtlinie sieht einen besonderen Aufenthaltstitel, die sogenannte „Blaue Karte EU“, für Hochqualifizierte vor, dessen Erteilung an konkrete Vorgaben (zum Beispiel berufliche Qualifikation und festzulegendes Mindestgehalt) gebunden ist und der besondere Rechte, beispielsweise hinsichtlich Mobilität, Familiennachzug und Daueraufenthalt, verleiht. Die Hochqualifiziertenrichtlinie ist im Juni 2009 in Kraft getreten.

Rahmenrichtlinie Arbeitnehmerrechte

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein einheitliches Antragsverfahren für eine kombinierte Erlaubnis für Drittstaatsangehörige zum Aufenthalt und zur Arbeit im Gebiet eines Mitgliedstaates und über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten (KOM (2007) 638 vom 23. Oktober 2007)

Der Richtlinienvorschlag, der Teil des Strategischen Plans zur legalen Zuwanderung ist, sieht zwei Kernelemente vor:

- die Einführung einer „kombinierten Erlaubnis“ (Aufenthaltstitel und Arbeitserlaubnis) für Aufenthalte zum Zweck der Erwerbstätigkeit, die durch ein „einheitliches Verfahren“ erteilt wird, das heißt durch eine verfahrensrechtlich gebündelte Entscheidung zur Aufenthalt- und Arbeitserlaubnis (dies ist in Deutschland bereits seit 2005 geltendes Recht)
- die Festschreibung bestimmter Gleichbehandlungsansprüche auf arbeits-, sozial- und ausbildungsrechtlichem Gebiet für ausländische Arbeitnehmer, die sich (noch nicht langfristig) in den Mitgliedstaaten aufhalten und einer legalen Beschäftigung nachgehen

Der Richtlinienvorschlag wird seit Ende 2007 im Rat und seinen Gremien beraten. Die Verhandlungen sind weit fortgeschritten und dürften bald abgeschlossen werden.

Saisonarbeitnehmerrichtlinie

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung (KOM (2010) 379 vom 13. Juli 2011)

Ziel des Richtlinienvorschlags ist es, den saisonal bedingten Arbeitskräftebedarf der Mitgliedstaaten zu befriedigen und gleichzeitig Saisonarbeitnehmer aus Drittstaaten vor Ausbeutung zu schützen. Dazu sollen einheitliche Zulassungsverfahren und -kriterien festgelegt sowie bestimmte Gleichbehandlungsrechte mit Inländern gewährt werden. Zudem soll ein spezieller Aufenthaltstitel für Saisonarbeitnehmer eingeführt werden. Der Vorschlag wird seit September 2010 in den Gremien von Rat und Europäischem Parlament beraten.

Richtlinie konzerninterne Entsendung (ICT-RL)

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen einer konzerninternen Entsendung (KOM (2010) 378 vom 13. Juli 2010)

Ziele des Richtlinienvorschlags sind die Erleichterung der befristeten konzerninternen Entsendung von Führungskräften, Spezialisten und Trainees aus Drittstaaten in die EU und die Verbesserung der Mobilität der entsandten Arbeitnehmer innerhalb der EU. Zu diesem Zweck sollen ein EU-weit einheitliches Zulassungsverfahren auf der Grundlage harmonisierter Kriterien und ein spezieller Aufenthaltstitel geschaffen werden. Den konzerninternen Entsandten sollen außerdem bestimmte Mobilitäts- und Gleichbehandlungsrechte eingeräumt werden. Schließlich soll es Erleichterungen bei den Bedingungen für den Familiennachzug zu konzerninternen Entsendeten geben. Der Richtlinienvorschlag wird seit September 2010 in den Gremien des Rates und des Europäischen Parlaments beraten.

3.3.2 Bekämpfung illegaler Migration

Wie bereits in der Vergangenheit bildet die Bekämpfung der illegalen Einwanderung auch nach dem Stockholmer Programm einen Schwerpunkt der europäischen Migrationspolitik.

Der Bekämpfung des Menschenhandels dient die Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren (ABl. EU Nr. L 261, Seite 19), nach der Opfer von Schleusern, die mit den zuständigen Behörden kooperieren, kurzfristige Aufenthaltstitel erhalten sollen.

Der EU-Gesamtansatz in der Migrationsfrage (Näheres siehe Kapitel 3.1) wurde im Jahr 2005 initiiert und seither kontinuierlich fortgeschrieben und weiterentwickelt. Mit dem Gesamtansatz hat der Europäische Rat anerkannt, dass eine erfolgreiche und dauerhafte Steuerung von Migrationsprozessen nur in Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten gelingen kann; er bildet den strategischen Rahmen für die externe Migrationspolitik der EU. Der Gesamtansatz beruht auf drei Säulen: Prävention und Bekämpfung illegaler Migration, Nutzung der Chancen legaler Migration sowie Stärkung der Synergien von Migration und Entwicklung. Eine wichtige Rolle spielt dabei immer auch die Stärkung des Flüchtlingsschutzes.

Als wichtigstes Instrument des EU-Gesamtansatzes Migration wurden seit Dezember 2007 sogenannte Mobilitätspartnerschaften initiiert. Hierbei handelt es sich um politische Vereinbarungen, die durch Unterstützung vor allem im Bereich wirtschaftlicher Entwicklung/legaler Migration für Drittstaaten Anreize zur guten Zusammenarbeit schaffen und diese mit Verpflichtungen zur Kooperation beim Flüchtlingsschutz, bei der Bekämpfung illegaler Migration, beispielsweise durch Informationskampagnen oder Rücknahmen eigener Staatsangehöriger, und auch beim Grenzschutz kombinieren. Eine solche Mobilitätspartnerschaft, an der sich auf freiwilliger Basis jeweils unterschiedliche Gruppen von EU-Mitgliedstaaten beteiligen und dabei auch selbst entscheiden, an welchen Einzelmaßnahmen der Partnerschaftsagenda sie mitwirken, ist bisher mit Kap Verde, der Republik Moldau und Georgien abgeschlossen worden. An den letztgenannten ist Deutschland beteiligt. Am Abschluss weiterer Mobilitätspartnerschaften (Armenien, Ghana und Senegal) wird in der EU bereits gearbeitet.

Darüber hinaus hat die Kommission im Mai 2011 konkrete Vorschläge für einen Dialog mit südlichen Mittelmeeranrainern zu Migration, Mobilität und Sicherheit auf Basis des Gesamtansatzes Migration vorgelegt. Der Rat initiierte daraufhin einen Dialog mit Tunesien, Marokko und Ägypten, der darauf zielt, nach den jüngsten politischen Umbrüchen in eine vertiefte partnerschaftliche Zusammenarbeit mit diesen nordafrikanischen Staaten einzutreten, um Migrationsursachen zu beseitigen und die Mobilität zwischen den südlichen Mittelmeeranrainern und der EU zu fördern. Dieser Dialog soll die Grundlage dafür schaffen, mit den südlichen Nachbarn ebenfalls Mobilitätspartnerschaften abzuschließen.

Am 20. Juli 2009 ist die Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen (sogenannte Sanktionsrichtlinie, ABl. EU Nr. L 168/24, Seite 24), in Kraft getreten.

Sie enthält ein Verbot der Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne rechtmäßigen Aufenthalt und sieht vor, dass in allen Mitgliedstaaten vergleichbare Maßnahmen zur Durchsetzung dieses Verbots ergriffen werden. Ansatzpunkt dabei ist nicht die illegal aufhältige Person, sondern der Arbeitgeber, der sie beschäftigt. Die vorgesehenen Maßnahmen reichen von Präventivmaßnahmen, wie Kontroll- und Meldepflichten, bis zu Sanktionen administrativer oder strafrechtlicher Art.

3.4 Europäische Visumpolitik

Zu den Ausgleichsmaßnahmen für den Wegfall der Binnengrenzkontrollen nach dem Schengener Übereinkommen und dem Schengener Durchführungsübereinkommen gehört eine gemeinsame Visumpolitik. Ihr Kernstück ist das einheitliche Schengenvisum, mit dem sich der Inhaber während des Gültigkeitszeitraums, längstens jedoch drei Monate pro Halbjahr, im Schengenraum aufhalten darf. Zu der gemeinschaftlich geregelten europäischen Visumpolitik gehören vor allem eine gemeinsame Liste von Drittstaaten, deren Staatsangehörige der Visumpflicht unterliegen beziehungsweise deren Staatsangehörige visumfrei sind, gemäß Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, oder deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, eine Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht

befreit sind (ABl. EU Nr. L 081, Seite 1, in der jeweils geltenden Fassung), und eine hochsichere einheitliche Visummarke, die Fälschungen und Missbrauch vorbeugen soll, sowie einheitliche Kriterien der Antragstellung, Prüfung und Entscheidung über ein Visum.

Die europäische Visumpolitik leistet damit einen Beitrag sowohl zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung als auch zur Sicherheit in der EU. Der Abschluss von Visumerleichterungsabkommen mit Drittstaaten ist ein weiterer Bestandteil der europäischen Visumpolitik.

Die Visumerteilung regelt der Visakodex, Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 (ABl. EU Nr. L 243, Seite 1). Durch den Visakodex wurde der im Visumbereich vorhandene Gemeinschaftsacquis konsolidiert und in Teilbereichen inhaltlich reformiert. Eine Reihe von bisherigen Rechtsakten wurde zusammengefasst und abgelöst, insbesondere die zuvor gültige Gemeinsame Konsularische Instruktion (GKI) sowie die einschlägigen Artikel 9 bis 17 des Schengener Durchführungsübereinkommens.

Derzeit wird in den europäischen Gremien der Vorschlag der Kommission zu einer Überarbeitung der Visumverordnung (Verordnung (EG) Nr. 539/2001) beraten. Darin schlägt die Kommission unter anderem die Einführung einer Schutzklausel zur Wiederherstellung der Visumpflicht



in bestimmten Fällen sowie eine Harmonisierung des Visumerfordernisses für bestimmte Personengruppen vor.

Besondere Bedeutung für die gemeinsame Visumpolitik kommt dem europäischen Visa-Informationssystem (VIS) zu. Seine Einrichtung beruht auf einer Entscheidung des Rates vom 8. Juni 2004 (2004/512/EG). Zweck, Funktionen und Zuständigkeiten im Rahmen des VIS werden in der Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 festgelegt. Das VIS ermöglicht den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Anträge auf Erteilung eines Visums für einen kurzfristigen Aufenthalt sowie über diesbezügliche Entscheidungen, um das Visumantragsverfahren zu vereinfachen, das „Visum-Shopping“ zu verhindern und zur Verhütung der Gefahren für die innere Sicherheit der Mitgliedstaaten beizutragen. Im VIS werden unter anderem die persönlichen Daten des Antragstellers mit Lichtbild und Fingerabdrücken gespeichert, auf die neben den Auslandsvertretungen insbesondere die Grenz- und Asylbehörden zugreifen können. Das VIS wird nach Regionen gestaffelt in Betrieb genommen. Die erste Region, in der das VIS voraussichtlich ab dem 11. Oktober 2011 Anwendung finden soll, ist Nordafrika.

3.5 EU-Rückführungspolitik

Die effektive Rückführung von ausreisepflichtigen Drittausländern ist eine wichtige Komponente bei der Steuerung der Migrationsbewegungen. Mit dem Amsterdamer Vertrag sind der Europäischen Gemeinschaft im Rückführungsbereich Zuständigkeiten übertragen worden, um auch hier eine wirksame Politik zu gestalten, die auf gemeinsamen Normen beruht. Von besonderer Bedeutung ist nicht nur die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten untereinander, sondern auch die Einbeziehung der Rückführungspolitik in den Gesamtkreis der Beziehungen der Gemeinschaft mit Drittstaaten.

Bereits das Rückkehraktionsprogramm vom 25. November 2002 (Ratsdokument 14673/02) sah die Verbesserung der praktischen Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten sowohl bei der freiwilligen Rückkehr als auch bei der Rückführung von ausreisepflichtigen Drittstaatsangehörigen, die Erarbeitung gemeinsamer Mindeststandards für Rückführungen und länderspezifische Rückkehrprogramme sowie die Intensivierung der Zusammenarbeit mit Drittländern vor. Wichtiges Instrument der Zusammenarbeit mit Drittländern ist der Abschluss von Rückübernahmeabkom-

men der EU mit Herkunfts- und Transitstaaten. Unter anderem wurden Rückübernahmeabkommen mit Russland, der Ukraine und den Westbalkanstaaten abgeschlossen. Maßnahmen im Bereich der freiwilligen sowie zwangsweisen Rückkehr können aktuell im Wesentlichen mit dem Europäischen Rückkehrfonds gefördert werden. Der Rückkehrfonds nahm seine Arbeit am 1. Januar 2008 auf und stellt für den Zeitraum 2008 bis 2013 insgesamt 676 Millionen Euro zur Verfügung. Neben rein nationalen Programmen zur Rückkehr soll der Rückkehrfonds besonders auch die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Rückkehrbereich und gemeinsame Anstrengungen des Rückkehrmanagements unterstützen.

Die Richtlinie 2001/40/EG des Rates vom 28. Mai 2001 über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen (ABl. EU Nr. L 149, Seite 34) schafft die Voraussetzungen dafür, dass eine Rückführungsentscheidung, die die zuständige Behörde eines EU-Staates gegen einen Drittstaatsangehörigen erlassen hat, der sich im Hoheitsgebiet eines anderen EU-Staates befindet, von diesem vollstreckt werden kann.

Die Richtlinie 2003/110/EG des Rates vom 25. November 2003 über die Unterstützung bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg (ABl. EU Nr. L 321, Seite 26) zielt darauf ab, das Verfahren (einschließlich von Unterstützungsmaßnahmen) zur Rückführung auf dem Luftweg über Transitstaaten der Europäischen Union zu vereinheitlichen und verbindlich zu regeln und damit die Zusammenarbeit bei der Rückführung Drittstaatsangehöriger auf europäischer Ebene zu verbessern. Rückführungsmaßnahmen über andere Transitstaaten der Europäischen Union berühren regelmäßig, insbesondere bei der Anwendung unmittelbaren Zwangs gegen Drittstaatsangehörige, Hoheitsrechte des Transitstaates.

Ziel der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger ist es zum einen, einen Rechtsrahmen für eine effiziente Rückführungspolitik der Mitgliedstaaten zu schaffen. Zum anderen sollen Mindeststandards zum Schutz und für eine menschenwürdige Behandlung der betroffenen Personen EU-weit eingeführt werden. Die Richtlinie enthält Vorschriften betreffend die Entscheidung über die Beendigung des illegalen Aufenthalts (Verfahrensfragen, Abschiebungsandrohung, Aussetzung der Vollstreckung), ein Wiedereinreiseverbot, Verfahrens-

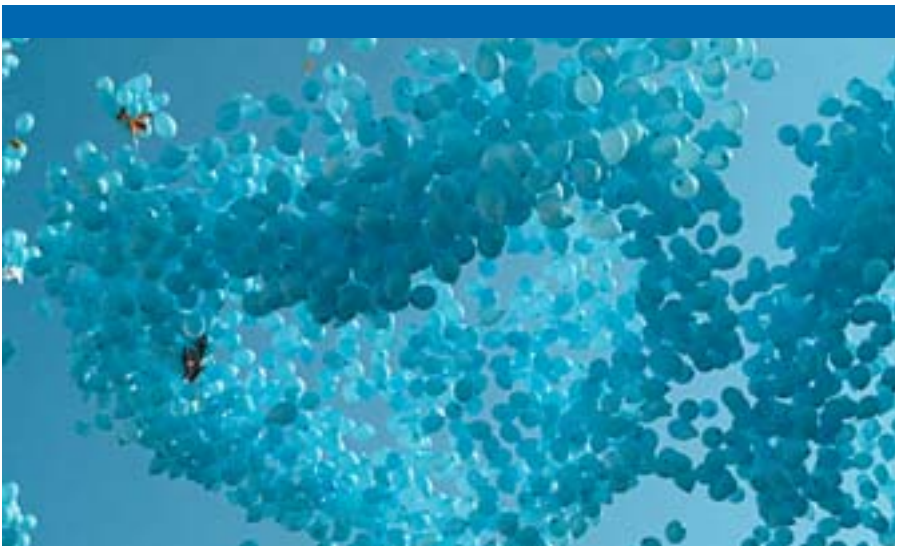
garantien (Rechtsbehelfe) und die Bedingungen und die Dauer einer vorläufigen Haft zum Zwecke der Abschiebung.

3.6 Europäische Integrationspolitik

Das über die EU-Richtliniensetzung beschlossene Gemeinschaftsrecht zum Einreise- und Aufenthaltsrecht von Drittstaatsangehörigen beinhaltet Anforderungen an die Integration. Das Gemeinschaftsrecht erlaubt (optional) Regelungen zum Sprachtest in den Herkunftsländern beim Familiennachzug und zum Nachweis von Integrationsanforderungen bei Erteilung eines EU-Daueraufenthaltstitels.

Die Integrationspolitik für Zuwanderer ist aber weiterhin grundsätzlich Sache der Mitgliedstaaten. Zum Zweck des informellen Erfahrungsaustauschs finden Treffen der in den EU-Mitgliedstaaten für Integration zuständigen Minister statt. Bislang gab es vier Treffen unter den jeweiligen Ratspräsidentschaften: Groningen (2004), Potsdam (2007), Vichy (2008) und Saragossa (2010).

Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV, Vertrag von Lissabon) sieht aber nunmehr in Artikel 79 Absatz 4 erstmals



ausdrücklich eine Ermächtigungsregelung zu Gemeinschaftsmaßnahmen unter Ausschluss der Harmonisierung vor. Speziell für den Integrationsbereich gilt, dass die Bemühungen der Mitgliedstaaten um die Integration von Drittstaatsangehörigen zwar „unterstützt“ werden dürfen, jedoch „unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten“.

Schwerpunkte der europäischen Zusammenarbeit sind die Entwicklung von europäischen Modulen zur Fortentwicklung der nationalen Integrationspolitiken und die Indikatorentwicklung auf EU-Ebene. Die Europäischen Module zu den Themen „Sprachkurse“, „Einbeziehung der Aufnahmegesellschaft“ und „Partizipation der Migranten“ sind als praktische Instrumente zur Unterstützung von Entscheidungsträgern und Praktikern gedacht. Die Entwicklung von Indikatoren auf EU-Ebene soll vor allem zur Vergleichbarkeit zwischen den Mitgliedstaaten beitragen. Schließlich wurde mit der Europäischen Website für Integration ein öffentliches Portal zum Austausch von Informationen geschaffen, das als Brücke zwischen Entscheidungsträgern und Praktikern dienen soll. Sie hat insbesondere die Förderung von integrationspolitischen Maßnahmen und Verfahren sowie die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Regierung und zivilgesellschaftlichen Organisationen in der EU zum Ziel.

Die europäische Zusammenarbeit findet insgesamt vor allem im Wege eines Informations- und Erfahrungsaustausches statt. Hierzu wurde die Gruppe der Nationalen Kontaktstellen zu Integrationsfragen als Expertengruppe unter dem Dach der Europäischen Kommission eingerichtet, in der Deutschland durch das Bundesministerium des Innern vertreten wird.

Auf deutsche Initiative hin findet im Rahmen der Zusammenarbeit der Nationalen Kontaktstellen auch erstmals ein Erfahrungs- und Informationsaustausch im Bereich des interkulturellen Dialogs auf europäischer Ebene statt. Damit verbunden ist die Schaffung von Strukturen, die die kurzfristige und schnelle Abstimmung bei aktuellen Problemen ermöglichen.

Die Europäische Kommission fördert überdies mit einer Vielzahl von Programmen nationale Integrationsmaßnahmen der Mitgliedstaaten. Diese Förderung erfolgt unter anderem in den Bereichen Soziales, Arbeitsmarktintegration, Bildung, Spracherwerb und Zusammenleben in den Städten. Daneben unterstützt die Kommission die Durchführung innovativer Integrationsprojekte, die als Vorbild für andere Mitgliedstaaten dienen.

Durch die Einrichtung eines Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen für den Zeitraum 2007 bis 2013 innerhalb des allgemeinen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ werden die Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen unterstützt, Drittstaatsangehörige verschiedener kultureller, religiöser und sprachlicher Herkunft in ihre Gesellschaften zu integrieren. Der mit 825 Millionen Euro ausgestattete Integrationsfonds zielt in erster Linie auf Maßnahmen ab, die die Integration von Neuzuwanderern betreffen.

3.7 Sonstige internationale Zusammenarbeit

Fragen, die sich im Zusammenhang mit der internationalen Migration stellen, können nicht allein auf nationaler oder regionaler Ebene beantwortet werden. Neben den Anstrengungen, die die Bundesregierung mithilfe bilateraler Abkommen und Verträge wie zum Beispiel Rückübernahme- und Kooperationsabkommen und gemeinsamer Anstrengungen im Rahmen der Europäischen Union unternimmt, kommt multinationalen Gremien und Zusammenschlüssen bis hin zu den Vereinten Nationen eine immer größere Bedeutung zu.

Der Europarat sieht es als seine Aufgabe an, die Migrations- und Integrationspolitik seiner 47 Mitgliedstaaten nach gemeinsamen Grundsätzen und besonders im Hinblick auf seine drei Kernkompetenzen, Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaat, weiterzuentwickeln. Bis 2010 war hierfür ein Lenkungsausschuss Migration eingesetzt, der die Arbeiten koordiniert und an die Regierungen der Mitgliedstaaten gerichtete Empfehlungen zum Migrationsmanagement, zu Fragen des Rechtsstatus von Zuwanderern und zu Integrationsfragen erarbeitet hatte. Zu ausgewählten migrationspolitischen Fragestellungen wird der Europarat auch ohne dieses Gremium weiterhin Stellungnahmen erarbeiten.

Auf EU-Ebene stellt das nach einer Pilot- und Projektphase am 14. Mai 2008 durch Ratsbeschluss 2008/381/EG institutionalisierte Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) ein wichtiges Instrument der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Migration dar. Es hat die Aufgabe, den Organen der Europäischen Gemeinschaft sowie ihren Mitgliedstaaten zur Unterstützung der Politikgestaltung aktuelle, objektive, zuverlässige und EU-weit vergleichbare Daten und Informationen zu den Bereichen Migration und Asyl zur Verfügung zu stellen. Außerdem soll es zwischen den am Netzwerk beteiligten Mitgliedstaaten einen direkten Informations- und Erfahrungs-



austausch ermöglichen. Ein aus Vertretern der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten zusammengesetzter Lenkungsausschuss legt in einem jährlichen Arbeitsprogramm die Arbeitsschwerpunkte des EMN und seiner Nationalen Kontaktstellen fest. Zu diesen gehören neben europapolitisch aktuellen Studien unter anderem ein Bericht zur Migrations- und Asylsituation in der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten sowie ein entsprechender Statistikbericht. Das Netzwerk soll hierbei zur Vermeidung von Überschneidungen mit anderen Gemeinschaftseinrichtungen den Austausch mit diesen suchen. Gleichzeitig soll es Bindeglied zwischen Politik und Wissenschaft sein und durch eine aktive Informationspolitik auch die breite Öffentlichkeit über das Geschehen im Migrations- und Asylbereich unterrichten.

Angeregt durch den High Level Dialogue on International Migration and Development zum Auftakt der 61. Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York (2006) findet seitdem jährlich das Global Forum on Migration and Development (GFMD) statt. Dieses Forum ist eine weltweite Initiative außerhalb der offiziellen Strukturen der Vereinten Nationen. Ziel des GFMD ist die Förderung des internationalen Dialogs und Erfahrungsaustauschs über den Zusammenhang zwischen Migration und Entwicklung und diesbezüglich die Entwicklung handlungsorientierter Perspektiven. Das GFMD versteht sich als zwischenstaatliches, informelles Dialogforum, an dem jährlich hochrangige Vertreter von mehr als 150 Staaten teilnehmen. Im Vorfeld finden analog zum Treffen der Regierungsvertreter die „Civil Society Days“ statt, zu denen sich die Vertreter verschiedenster Nichtregierungsorganisationen treffen, um aktuelle Fragen zu Migration und Entwicklung aus dem Blickwinkel der Zivilgesellschaft zu diskutieren. Bislang fanden vier Konferenzen statt (Brüssel 2007; Manila 2008; Athen 2009; Puerto Vallarta, Mexiko 2010). Im Jahr 2011 ist die Schweiz Gastgeber des Global Forums, im Jahr 2012 Mauritius. Für 2013 ist wieder ein High-Level-Dialog der Vereinten Nationen in New York geplant.

Deutschland arbeitet darüber hinaus im Transatlantic Council on Migration (TCM) mit. Der vom Migration Policy Institute (MPI) mit Sitz in Washington im April 2008 gegründete TCM ist eine unabhängige Plattform, die hochrangige Führungspersonlichkeiten und Entscheidungsträger aus den USA, Kanada und Europa zu den Themen Migration und Integration zusammenbringt und sich als Impulsgeber für die öffentliche Diskussion versteht. Ziel der Zusammenarbeit ist es, den transatlantischen Dialog zu intensivieren, integrationspolitische Ansätze der teilnehmenden Staaten in den TCM einzubringen und neue Impulse für die nationalen Integrationspolitiken zu erhalten. Die Mitgliedschaft beinhaltet neben einer Teilnahme an den Sitzungen den Rückgriff auf die Expertise des MPI, die Erstellung von Gutachten zu aktuellen Schwerpunktthemen wie zuletzt zur Zuwanderung Hochqualifizierter sowie die Unterstützung bei Veranstaltungen und Tagungen. Sie bietet damit der nationalen Integrationspolitik eine wertvolle Hilfe.

4

Freizügigkeit von Unionsbürgern



4.1 Allgemeines

Jeder Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Union hat als Unionsbürger grundsätzlich das Recht, sich in der EU frei zu bewegen, in jeden anderen Mitgliedstaat einzureisen und sich dort aufzuhalten. Dieses Recht auf Freizügigkeit ist in Artikel 21 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) garantiert.

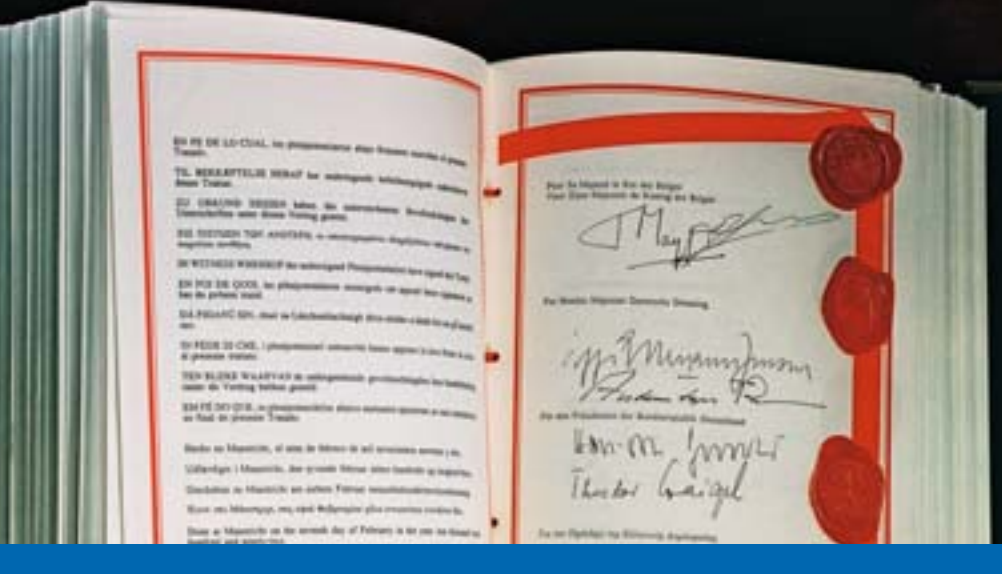
Neben dieser aufenthaltsrechtlichen Komponente bedeutet Freizügigkeit im Binnenmarkt, sich in jedem Mitgliedstaat wirtschaftlich betätigen zu können, also unselbstständig oder selbstständig, dauerhaft oder vorübergehend tätig zu sein. Unionsbürger haben damit das Recht, sich in jedem anderen Mitgliedstaat unter den gleichen Voraussetzungen wie Inländer wirtschaftlich zu betätigen.

4.2 Entwicklung des europäischen Freizügigkeitsrechts

Mit fortschreitender Integration der EU und vor allem mit Einführung der Unionsbürgerschaft durch den Vertrag von Maastricht mit Wirkung vom 1. November 1993 hat sich das Freizügigkeitsrecht von einer Freiheit des gemeinsamen Marktes für Arbeitnehmer, Selbstständige und Dienstleister zu einem allgemeinen Grundrecht aller Unionsbürger weiterentwickelt. Das Recht, sich in einem anderen Mitgliedstaat aufzuhalten, ist nicht mehr länger an bestimmte Formen der wirtschaftlichen Teilhabe geknüpft.

Diese Entwicklung setzte 1990/1993 mit der Einführung des Freizügigkeitsrechts für Nichterwerbstätige (Studenten, Rentner und sonstige Nichterwerbstätige) ein, die unter der Voraussetzung ein Aufenthaltsrecht haben, dass sie über ausreichende Existenzmittel und Krankenversicherungsschutz verfügen.

Mit Artikel 21 AEUV (ehemals Artikel 18 EG-Vertrag) ist nun auch im europäischen Primärrecht ausdrücklich festgeschrieben, dass jeder Unionsbürger das Recht hat, „sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten ... frei zu bewegen und aufzuhalten“. Die Freizügigkeit als Unionsbürgerrecht ist jedoch nicht voraussetzungslos gewährt. Sie steht unter dem Vorbehalt der entsprechenden Durchführungsbestimmungen des europäischen Gemeinschaftsrechts.



4.3 Rechtliche Grundlagen

Voraussetzungen und Umfang des Freizügigkeitsrechts von Unionsbürgern richten sich nach europäischem Recht: Die Ausübung des Freizügigkeitsrechts steht unter den Bedingungen und Beschränkungen der Durchführungsvorschriften, in erster Linie der Richtlinie 2004/38/EG vom 29. April 2004, der sogenannten Freizügigkeitsrichtlinie. Sie fasst Rechte und Pflichten von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen bei Einreise und Aufenthalt in anderen Mitgliedstaaten zusammen.

Die Freizügigkeitsrichtlinie wird durch das Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Freizügigkeitsgesetz/EU) in nationales Recht umgesetzt. Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Freizügigkeitsgesetz/EU schließlich enthält bindende Vorgaben für die Verwaltung zur Anwendung des Gesetzes. Daneben garantiert das europäische Recht die Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Artikel 45 AEUV), das freie Niederlassungsrecht in der Union (Artikel 49 AEUV) sowie die Dienstleistungsfreiheit (Artikel 56 AEUV).

4.4 Die Rechte von Unionsbürgern auf Einreise und Aufenthalt

Im Einklang mit der Freizügigkeitsrichtlinie benötigen Unionsbürger für die Einreise sowie für einen Aufenthalt von bis zu drei Monaten nur einen gültigen Personalausweis oder Reisepass (§ 2 Absatz 5 Freizügigkeitsgesetz/EU).

Für ein Aufenthaltsrecht von mehr als drei Monaten müssen bestimmte weitere Voraussetzungen erfüllt sein: Gemeinschaftsrechtlich freizügigkeitsberechtigt sind nach § 2 Absatz 2 des Freizügigkeitsgesetzes/EU:

- Arbeitnehmer sowie Unionsbürger, die sich – für eine gewisse Zeit – zur Arbeitssuche oder zur Berufsausbildung aufhalten wollen
- Selbstständige sowie Erbringer von Dienstleistungen
- nicht erwerbstätige Unionsbürger, sofern sie über ausreichende Existenzmittel und Krankenversicherungsschutz verfügen
- Unionsbürger, die nach fünf Jahren rechtmäßigem Aufenthalt ein Daueraufenthaltsrecht erworben haben
- sowie die Familienangehörigen dieser Unionsbürger, wenn sie den Unionsbürger begleiten oder ihm nachziehen

Grundgedanke ist also, dass Unionsbürger für einen Aufenthalt von mehr als drei Monaten in der Regel in der Lage sein müssen, für ihren und den Lebensunterhalt ihrer Familienangehörigen aufzukommen. Grundsätzlich genießen Familienangehörige, die einen freizügigkeitsberechtigten Unionsbürger begleiten oder ihm nachziehen, ebenfalls das Recht auf Freizügigkeit. Dieses Recht gilt ungeachtet der Staatsangehörigkeit des Familienangehörigen, also auch für Angehörige, die nicht selbst Unionsbürger sind.

Nach § 3 Freizügigkeitsgesetz/EU sind folgende Familienangehörige von Unionsbürgern freizügigkeitsberechtigt:

- Ehegatten sowie Verwandte in absteigender Linie, also Kinder und Kindeskinde, von freizügigkeitsberechtigten Unionsbürgern oder ihren Ehegatten, die noch nicht 21 Jahre alt sind
- Verwandte in auf- oder absteigender Linie von freizügigkeitsberechtigten Unionsbürgern oder ihren Ehegatten, denen von den Unionsbürgern oder ihren Ehegatten Unterhalt gewährt wird

Hält sich der Unionsbürger als Student in Deutschland auf, haben dieses Recht nur sein Ehegatte sowie seine Kinder, denen Lebensunterhalt gewährt wird.

4.5 Daueraufenthaltsrecht von Unionsbürgern

Unionsbürger, die sich seit fünf Jahren ständig rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten, erwerben ein Daueraufenthaltsrecht. Dies bedeutet, dass sie dann ein Aufenthaltsrecht unabhängig vom Vorliegen der Freizügigkeitsvoraussetzungen haben. Auf diese Weise soll die besondere Bindung von Unionsbürgern an ihre neue Heimat unterstrichen und die Integration in die Aufnahmegesellschaft gefördert werden. Außer für den freizügigkeitsberechtigten Unionsbürger gilt dies auch für seine Familienangehörigen und seinen Lebenspartner, wenn sie sich fünf Jahre rechtmäßig in Deutschland aufgehalten haben.

4.6 Verlust des Rechts auf Einreise und Aufenthalt

Freizügigkeitsberechtigte Unionsbürger können ihr Aufenthaltsrecht aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit verlieren. Für eine solche Feststellung gelten besonders enge Voraussetzungen: Es muss eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit vorliegen, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt. Diese Gefährdung muss auf dem persönlichen Verhalten des Unionsbürgers beruhen.

Außerdem kann die Ausländerbehörde auf der Grundlage von § 5 Absatz 5 Freizügigkeitsgesetz/EU in den ersten fünf Jahren des Aufenthalts den Verlust des Freizügigkeitsrechts feststellen, wenn die Voraussetzungen für die Ausübung des Rechts entfallen sind. Eine Überprüfung darf nur aus besonderem Anlass stattfinden. Das kann zum Beispiel dann der Fall sein, wenn Unionsbürger falsche Angaben über ein Arbeitsverhältnis gemacht haben und in erheblichem Umfang Sozialleistungen in Anspruch nehmen.

Unionsbürger sind nach der Verlustfeststellung des Freizügigkeitsrechts ausreisepflichtig. Das Freizügigkeitsgesetz/EU spricht in diesem Zusammenhang nicht von Ausweisung, sondern von der Feststellung des Verlusts des Freizügigkeitsrechts und der daraus resultierenden Ausreisepflicht. Kommt der Unionsbürger seiner Ausreisepflicht nicht freiwillig nach, kann er abgeschoben werden. Unionsbürger, die ihr Freizügigkeitsrecht aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit verloren haben, dürfen nicht wieder in das Bundesgebiet einreisen.

4.7 Übergangsregelungen für Unionsbürger aus Rumänien und Bulgarien

Das Recht, sich in jedem Mitgliedstaat frei zu bewegen und aufzuhalten, gilt auch für rumänische und bulgarische Staatsangehörige – nach Maßgabe der europarechtlichen Voraussetzungen – uneingeschränkt. Für Bulgarien und Rumänien, die der Europäischen Union am 1. Januar 2007 beigetreten sind, sehen der Beitrittsvertrag beziehungsweise die Beitrittsakte allerdings im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit sowie bei der Arbeitnehmerentsendung nach Deutschland für einige Dienstleistungssektoren Übergangsregelungen vor.

Es gilt ein flexibles sogenanntes „2+3+2“-Modell. Die alten Mitgliedstaaten können während einer Übergangszeit von zunächst zwei Jahren Maßnahmen treffen, um den Zugang zum Arbeitsmarkt für Staatsangehörige der Beitrittsländer abweichend von der Verordnung über die Freizügigkeit von Arbeitnehmern innerhalb der Gemeinschaft zu regeln (1. Phase). Diese Maßnahmen können die Mitgliedstaaten um weitere drei Jahre (2. Phase) sowie danach im Falle schwerer Störungen des Arbeitsmarktes oder der Gefahr solcher Störungen noch einmal um zwei Jahre verlängern (3. Phase).

Deutschland macht hiervon gegenwärtig Gebrauch, ebenso wie eine Vielzahl weiterer Mitgliedstaaten. Dies bedeutet, dass Arbeitnehmer aus diesen Mitgliedstaaten auch weiterhin grundsätzlich der Arbeitsgenehmigungspflicht unterliegen: Bulgarische und rumänische Arbeitnehmer benötigen während dieser Übergangszeit eine Arbeitsgenehmigung-EU.

Für die Staatsangehörigen von Bulgarien und Rumänien endet die 2. Phase am 31. Dezember 2011. Bis dahin wird die Bundesregierung entscheiden, ob die im Beitrittsvertrag vorgesehenen Voraussetzungen für eine letztmalige zweijährige Verlängerung vorliegen und ob eine solche Verlängerung vorgenommen wird.

Entsprechende Einschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Arbeitnehmerentsendung, im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit in bestimmten Sektoren, galten bis zum 1. Mai 2011 auch für Bürger von acht Mitgliedstaaten, die 2004 der EU beigetreten waren, nämlich Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Estland, Lettland, Litauen sowie Slowenien. Ähnliche Übergangsregelungen gab es bereits beim Beitritt Griechenlands sowie beim Beitritt Spaniens und Portugals.

5

Aufenthaltsrecht von Ausländern in Deutschland

Ausländer dürfen grundsätzlich nur in das Bundesgebiet einreisen oder sich darin aufhalten, wenn sie einen anerkannten und gültigen Pass oder Passersatz besitzen. Ausländer bedürfen für die Einreise und den Aufenthalt im Bundesgebiet grundsätzlich eines Aufenthaltstitels, der in Form eines Visums, einer (befristeten) Aufenthaltserlaubnis oder als (unbefristete) Niederlassungserlaubnis erteilt werden kann. Außerdem wurde in Umsetzung der Daueraufenthaltsrichtlinie⁹ die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG als unbefristeter Aufenthaltstitel eingeführt.

Im europäischen Gemeinschaftsrecht wird die Visumpflicht beziehungsweise -freiheit für einen kurzfristigen Aufenthalt von bis zu drei Monaten im Halbjahr für Angehörige bestimmter Staaten festgelegt. Auch die



⁹ Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen („Daueraufenthaltsrichtlinie“, ABl. EU 2004 Nr. L 16, S. 44).

Voraussetzungen für die Erteilung eines solchen Besuchvisums bestimmen sich nach europäischem Recht. Sie sind jedoch weitgehend identisch mit den im Aufenthaltsgesetz (AufenthG) vorgesehenen Bedingungen zur Erteilung eines anderen Aufenthaltstitels.

In der Regel wird für die Erteilung eines Aufenthaltstitels vorausgesetzt, dass

- der Lebensunterhalt gesichert ist,
- die Identität und, falls er nicht zur Rückkehr in einen anderen Staat berechtigt ist,
- die Staatsangehörigkeit des Ausländers geklärt ist,
- kein Ausweisungsgrund vorliegt,
- der Aufenthalt des Ausländers, soweit kein Anspruch auf Erteilung eines Aufenthaltstitels besteht, nicht aus einem sonstigen Grund Interessen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt oder gefährdet und
- die Passpflicht erfüllt ist.

Der Lebensunterhalt eines Ausländers ist gesichert, wenn er ihn einschließlich des ausreichenden Krankenversicherungsschutzes ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel bestreiten kann. Dabei bleiben das Kindergeld, der Kinderzuschlag und das Erziehungsgeld oder Elterngeld sowie öffentliche Mittel außer Betracht, die auf Beitragsleistungen beruhen oder die gewährt werden, um den Aufenthalt im Bundesgebiet zu ermöglichen. Bei der Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis zum Familiennachzug werden Beiträge der Familienangehörigen zum Haushaltseinkommen berücksichtigt. Ist der Ausländer in einer gesetzlichen Krankenversicherung krankenversichert, hat er ausreichenden Krankenversicherungsschutz.

Des Weiteren setzt die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis oder einer Niederlassungserlaubnis voraus, dass der Ausländer – soweit für ihn die Visumpflicht besteht – mit dem erforderlichen Visum eingereist ist und die für die Erteilung maßgeblichen Angaben bereits im Visumantrag gemacht hat. Hiervon kann abgesehen werden, wenn die Voraussetzungen eines

Anspruchs auf Erteilung eines Aufenthaltstitels erfüllt sind oder es aufgrund besonderer Umstände des Einzelfalls nicht zumutbar ist, das Visumverfahren nachzuholen.

Bei der Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG handelt es sich um einen unbefristeten Aufenthaltstitel, den Ausländer nach fünfjährigem rechtmäßigen Aufenthalt in Deutschland erhalten. Dieser Aufenthaltstitel gewährt grundsätzlich das Recht auf Weiterwanderung in einen anderen Mitgliedstaat und bietet, wie die Niederlassungserlaubnis, eine weitgehende Gleichstellung von Drittstaatsangehörigen mit deutschen Staatsangehörigen, zum Beispiel beim Arbeitsmarktzugang und bei sozialen Leistungen.

Das Aufenthaltsgesetz orientiert sich bei der Erteilung von Aufenthaltstiteln an den gesetzlich festgelegten Aufenthaltzwecken. Diese sind insbesondere Erwerbstätigkeit, Ausbildung und Studium, Familiennachzug und humanitäre Gründe.

5.1 Erwerbstätigkeit

Eine vorausschauende Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik hat für die Bundesregierung eine herausragende Bedeutung. Der steigende Wettbewerbsdruck auf den Märkten und der sich beschleunigende Wandel in der Arbeitswelt erfordern den Zuzug und länderübergreifenden Austausch hochqualifizierter Arbeitskräfte. Zur Förderung des Wissenschafts- und Hochschulstandorts Deutschland müssen die Bedingungen für innovative Fachkräfte und Studenten aus dem Ausland attraktiv sein. Engpässe am Arbeitsmarkt müssen durch die Möglichkeit flexibler Arbeitsmigration beseitigt werden können. Daher können hochqualifizierte Spitzenkräfte der Wirtschaft und Wissenschaftler, die ein entsprechendes Arbeitsplatzangebot haben, ohne Arbeitsmarktprüfung zum Arbeitsmarkt zugelassen werden, wenn die Beschäftigung einer der im Gesetz genannten Sachverhalte entspricht. Sie erhalten von Anfang an eine Niederlassungserlaubnis, wenn die Integration in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland gewährleistet ist.

Das Aufenthaltsgesetz sieht vor, dass eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Beschäftigung an Nicht- und Geringqualifizierte, aber auch für beruflich qualifizierte Ausländer nur dann erteilt werden darf, wenn eine Rechtsverordnung oder eine zwischenstaatliche Vereinbarung dies vorsieht. Zu den beruflich gut qualifizierten Ausländern, die danach zunächst eine

Aufenthaltsurlaubnis erhalten können, gehören insbesondere IT-Fachkräfte und Fachkräfte mit ausländischem und deutschem Hochschulabschluss. Diese Personen können nach fünf Jahren ein Daueraufenthaltsrecht erhalten, wenn sie unter anderem weiter über eine Beschäftigung verfügen.

Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens ist für den Bewerber die Ausländerbehörde alleiniger Ansprechpartner. Die Bundesagentur für Arbeit wird in einem behördeninternen Zustimmungsverfahren beteiligt. Die Arbeitsgenehmigung wird in einem Akt mit der Aufenthaltserlaubnis von der Ausländerbehörde erteilt, sofern die Arbeitsverwaltung intern zugestimmt hat (Stichwort: One-Stop-Government). Für diese Arbeitsgenehmigung findet in der Regel eine individuelle Vorrangprüfung statt, um sicherzustellen, dass sich die Arbeitserlaubnis nicht nachteilig auf den Arbeitsmarkt auswirkt. Staatsangehörige der EU-Beitrittsstaaten, die Übergangsregelungen zum Beitrittsvertrag unterliegen, erhalten Zugang zum Arbeitsmarkt bei qualifizierten Beschäftigungen. Das geschieht unter Beachtung des Vorrangprinzips, also nur soweit keine Deutschen oder Unionsbürger oder gleichberechtigte Drittausländer zur Verfügung stehen. Gegenüber neu einreisenden Angehörigen aus Drittstaaten haben sie jedoch Vorrang (§ 39 Absatz 6 AufenthG).

Der wirtschaftliche Nutzen aus der Zuwanderung von Selbstständigen ist groß, da in modernen Volkswirtschaften neue Arbeitsplätze vor allem in kleinen und mittleren Unternehmen entstehen. Die Zuwanderung von ausländischen Unternehmern, vor allem mit guten Geschäftsideen,





soll daher erleichtert werden. Zu diesem Zweck regelt das Gesetz den Aufenthalt zur Ausübung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit. Sie erhalten im Regelfall eine Aufenthaltserlaubnis bei einer Investition von mindestens 250.000 Euro und der Schaffung von mindestens fünf Arbeitsplätzen. Mit der Vorschrift soll insbesondere die dauerhafte Investition ausländischer Unternehmer mit einer tragfähigen Geschäftsidee und einer gesicherten Finanzierung im Bundesgebiet erleichtert werden.

5.2 Ausbildung und Studium

Ausländische Studenten haben eine gute Perspektive für einen Aufenthalt im Bundesgebiet. Nach erfolgreichem Studienabschluss können die Absolventen eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, die der im Studium erworbenen Qualifikation entspricht. Für die Suche nach einem entsprechenden Arbeitsplatz kann eine Aufenthaltserlaubnis für ein Jahr erteilt werden. Die Studienabsolventen unterliegen beim Arbeitsmarktzugang nicht der Vorrangprüfung.

5.3 Familiäre Gründe

Im Jahr 2007 wurden mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz wesentliche Änderungen beim Ehegattennachzug zur Förderung der Integration und Verhinderung von Zwangsverheiratungen eingeführt. So ist der Ehegattennachzug zu Deutschen und Ausländern nunmehr in der Regel davon abhängig, dass beide Ehegatten ein Mindestalter von 18 Jahren erreicht haben und der nachziehende Ehegatte sich zumindest auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen kann (§ 28 Absatz 1 Satz 4 in Verbindung mit

§ 30 Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 AufenthG). Damit soll sichergestellt werden, dass nachziehende Ehegatten im Bundesgebiet von Anfang an Alltagssituationen bewältigen und am gesellschaftlichen Leben teilnehmen können. In bestimmten Fällen sieht das Gesetz vor, dass vom Mindestalter und/oder dem Sprachnachweis abzusehen ist (§ 30 Absatz 1 Satz 2 und Satz 3 AufenthG).

Beim Kindernachzug zu Ausländern besteht ein Nachzugsanspruch bis zum 18. Lebensjahr für Kinder von Asylberechtigten und GFK-Flüchtlingen¹⁰ (§ 32 Absatz 1 AufenthG) sowie bei der Einreise im Familienverbund oder bei der Beherrschung der deutschen Sprache oder im Falle einer positiven Integrationsprognose (§ 32 Absatz 2 AufenthG). Als maßgebliche Altersgrenze gilt im Übrigen das 16. Lebensjahr (§ 32 Absatz 3 AufenthG) sowie eine restriktive Ermessensregelung, bei der aber das Kindeswohl und die familiäre Situation zu berücksichtigen sind (§ 32 Absatz 4 AufenthG).

Voraussetzung für den Familiennachzug zu einem Ausländer ist nach § 29 AufenthG allgemein, dass

- der bereits hier lebende Ausländer eine Niederlassungserlaubnis, eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG oder eine Aufenthaltserlaubnis besitzt,
- ausreichender Wohnraum zur Verfügung steht,
- der Lebensunterhalt des Familienangehörigen ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel gesichert ist (§ 5 Absatz 1 Nr. 1 AufenthG) und
- kein Ausweisungsgrund vorliegt (§ 5 Absatz 1 Nr. 2 AufenthG).

Darüber hinaus müssen je nach Fallkonstellation weitere Voraussetzungen erfüllt werden (siehe insbesondere beim Ehegattennachzug zu Ausländern, § 30 Absatz 1 AufenthG).

Abweichend hiervon kann bei Asylberechtigten und anerkannten GFK-Flüchtlingen von dem Nachweis ausreichenden Wohnraums und eigenständiger Unterhaltssicherung abgesehen werden, weil diese wegen ihrer politischen Verfolgung nicht in ihrem Herkunftsland mit ihrer Familie zusammenleben können (§ 29 Absatz 2 AufenthG).

¹⁰ Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention.

Minderjährige ledige Kinder von Deutschen und Eltern von minderjährigen ledigen Deutschen, deren Aufenthalt die Ausübung der Personensorge bezweckt, haben auch ohne den Nachweis ausreichenden Wohnraums und der Unterhaltssicherung Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis (§ 28 Absatz 1 Satz 2 AufenthG). Voraussetzung ist, dass der Deutsche seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Bundesgebiet hat. Beim Ehegattennachzug zu Deutschen kann bei Vorliegen besonderer Umstände ausnahmsweise der Nachweis der Lebensunterhaltssicherung gefordert werden (§ 28 Absatz 1 Satz 3 AufenthG). Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt den nachziehenden Ehegatten zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit (§ 28 Absatz 5 AufenthG).

Der Arbeitsmarktzugang für Familienangehörige von Ausländern richtet sich danach, inwieweit der Ausländer, zu dem der Familiennachzug erfolgt, zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt ist (§ 29 Absatz 5 Nr. 1 AufenthG). Familienangehörige von Ausländern mit gleichberechtigtem (unbeschränktem) Arbeitsmarktzugang erhalten ebenfalls einen gleichberechtigten Zugang, Angehörige von Personen mit nachrangigem Zugang einen nachrangigen Zugang. Im Übrigen erhalten sie einen Arbeitsmarktzugang, wenn die eheliche Lebensgemeinschaft seit mindestens zwei Jahren rechtmäßig im Bundesgebiet bestanden hat, es sei denn, der Ausländer, zu dem der Nachzug stattfindet, verfügt nur über ein befristetes Aufenthaltsrecht und hat selbst keine Perspektive auf einen Daueraufenthalt und einen uneingeschränkten Arbeitsmarktzugang (§ 29 Absatz 5 Nr. 2 AufenthG).

Einem Ausländer, der eine Aufenthaltserlaubnis aus bestimmten humanitären Gründen besitzt, kann der Nachzug seiner Familienangehörigen nur nach den Umständen des Einzelfalls gestattet werden; außerdem muss die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis an die Familienangehörigen aus humanitären oder völkerrechtlichen Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland erfolgen (§ 29 Absatz 3 Satz 1 AufenthG). Soweit die Aufenthaltserlaubnis nur für einen vorübergehenden Aufenthalt oder nach der gesetzlichen Altfallregelung (§ 104a Absatz 1 Satz 1, § 104b AufenthG) erteilt wurde oder weil eine Abschiebung über einen längeren Zeitraum nicht möglich ist, wird ein Familiennachzug nicht gewährt (§ 29 Absatz 3 Satz 3 AufenthG).

Andere Verwandte als Ehegatten oder minderjährige ledige Kinder können nur nachziehen, wenn es zur Vermeidung einer außergewöhnlichen Härte erforderlich ist (§ 36 Absatz 2 AufenthG). Eine Ausnahme gilt aufgrund der

EU-Familiennachzugsrichtlinie für die Eltern minderjähriger Asylberechtigter oder anerkannter GFK-Flüchtlinge, wenn sich kein sorgberechtigter Elternteil bereits im Bundesgebiet aufhält (§ 36 Absatz 1 AufenthG).

5.4 Aufenthalt aus humanitären Gründen

Der Gesetzgeber hat in den vergangenen Jahren erhebliche Verbesserungen im humanitären Schutzsystem erreicht.

GFK-Flüchtlinge und Familienangehörige

Bei nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung kann Flüchtlingsschutz gewährt und in der Folge ein Aufenthaltstitel erteilt werden. Geschlechtsspezifische Verfolgung wird als Verfolgung wegen der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe dann anerkannt, wenn eine Bedrohung des Lebens, der körperlichen Unversehrtheit oder der Freiheit allein an das Geschlecht anknüpft. Anerkannte GFK-Flüchtlinge erhalten, ebenso wie Asylberechtigte, zunächst eine befristete Aufenthaltserlaubnis, die nach drei Jahren zu einer Verfestigung in Form einer Niederlassungserlaubnis führen kann, wenn die Voraussetzungen weiterhin bestehen. Volljährige Kinder von Asylberechtigten und



GFK-Flüchtlingen, die vor dem 1. Januar 2005 als solche anerkannt wurden, erhalten eine Aufenthaltserlaubnis, soweit

- sie zum Zeitpunkt der Asylantragstellung minderjährig waren,
- sie sich seit der Unanfechtbarkeit der Flüchtlingsanerkennung im Bundesgebiet aufhalten,
- ihre Integration zu erwarten ist und
- sie keine vorsätzliche Straftat in den letzten drei Jahren begangen haben, die zu einer Jugend- oder Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten oder einer Geldstrafe von mindestens 180 Tagessätzen geführt hat (§ 104 Absatz 4 AufenthG).

Subsidiärer Schutz

Soweit eine Abschiebung zum Beispiel in Fällen der Foltergefahr, drohender Todesstrafe oder einer sonstigen erheblichen konkreten Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit nicht möglich ist, soll eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Ausgeschlossen sind Personen, die Menschenrechtsverletzungen oder ähnlich schwere Straftaten begangen haben oder gegen gesetzliche Mitwirkungspflichten wiederholt oder gröblich verstoßen haben (§ 25 Absatz 3 AufenthG).

Duldung und Bleiberechtsregelung

Eine Duldung erhalten Personen, deren Abschiebung lediglich ausgesetzt ist, weil eine Rückführung in die Herkunftsstaaten nicht möglich ist. Sie halten sich nicht rechtmäßig in Deutschland auf. Die Duldung wird in der Regel jeweils nur für einen kurzen Zeitraum (drei Monate) erteilt. Ausländer, für die ein Abschiebungsverbot festgestellt wurde, haben grundsätzlich einen Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis, § 25 Absatz 3 AufenthG (siehe oben subsidiärer Schutz). § 25 Absatz 5 AufenthG bietet darüber hinaus die Möglichkeit der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an vollziehbar ausreisepflichtige Personen, also zum Beispiel Geduldete, wenn ihre Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist und in absehbarer Zeit unmöglich bleibt (zum Beispiel bei Reiseunfähigkeit oder weil Verkehrsverbindungen unterbrochen sind oder fehlen). Dies gilt jedoch nur, wenn der Ausländer unverschuldet an der Ausreise gehindert ist. Ein Verschulden des Ausländers liegt vor, wenn er falsche Angaben gemacht, über seine Identität getäuscht oder zumutbare Anforderungen zur Beseitigung der Ausreisehindernisse nicht erfüllt hat.

Die Innenministerkonferenz (IMK) hat sich der Problematik der Vielzahl langjährig Geduldeter auf ihrer Sitzung am 17. November 2006 angenommen und eine Regelung beschlossen, mit der den langjährig Geduldeten, die in einem Beschäftigungsverhältnis stehen und damit ihren Lebensunterhalt sichern, eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Diese Bleiberechtsregelung wurde im Rahmen des am 28. August 2007 in Kraft getretenen Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union durch die sogenannte gesetzliche Altfallregelung ergänzt (§§ 104a, 104b AufenthG). Danach bekamen Geduldete, die sich am 1. Juli 2007 seit mindestens acht Jahren oder, falls in häuslicher Gemeinschaft mit minderjährigen Kindern lebend, seit sechs Jahren in Deutschland aufhielten, die ein Mindestmaß an Integrationswillen zeigten und die Ausländerbehörden nicht vorsätzlich getäuscht haben, bis zum 31. Dezember 2009 eine Aufenthaltserlaubnis und einen gleichrangigen Arbeitsmarktzugang. Im Dezember 2009 hat die IMK eine nochmalige Verlängerung der Altfallregelung unter erleichterten Voraussetzungen beschlossen. Danach kann die Aufenthaltserlaubnis auch dann um zwei Jahre (bis Ende 2011) verlängert werden, wenn ihr Inhaber nachweist, dass er sich ernsthaft um die eigenständige Lebensunterhaltssicherung bemüht hat, und zu erwarten ist, dass der Lebensunterhalt nach zwei Jahren eigenständig durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gesichert sein wird.

Durch das am 1. Juli 2011 in Kraft getretene Zwangsheiratsbekämpfungsgesetz wurde ein stichtagsunabhängiges Bleiberecht für gut integrierte geduldete Jugendliche und Heranwachsende geschaffen (§ 25a AufenthG – neu –). Nach dieser Regelung können langjährig aufhältige geduldete junge Ausländer, die die Schule besuchen beziehungsweise erfolgreich abgeschlossen haben und für die eine positive Integrationsprognose gestellt werden kann, künftig ein eigenständiges Aufenthaltsrecht erhalten. Weitere Voraussetzung für die Erteilung des Aufenthaltstitels ist, dass die Abschiebung nicht aufgrund eigener Falschangaben oder Täuschungshandlungen des jungen Ausländers verhindert wird. Die Eltern und minderjährigen Geschwister des jungen Ausländers sollen ein Aufenthaltsrecht erhalten, wenn ihre Abschiebung nicht aufgrund von Täuschungshandlungen verhindert wird und der Lebensunterhalt der Familie vollständig gesichert ist.

Personen, die die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nicht erfüllen, ist weiterhin eine Duldung zu erteilen, wenn die Ausreise aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist. Darüber

hinaus bietet § 60a Absatz 2 Satz 3 AufenthG den Ausländerbehörden die Möglichkeit, aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen oder aufgrund von erheblichen öffentlichen Interessen eine Duldung nach Ermessen zu erteilen. Geduldete Ausländer, die nicht unter die gesetzliche Altfallregelung fallen, haben nach einem Jahr erlaubtem oder geduldetem Aufenthalt einen sogenannten nachrangigen Arbeitsmarktzugang und nach vier Jahren einen gleichrangigen Arbeitsmarktzugang. Eine Beschäftigung wird nicht erlaubt, wenn der Betroffene es zu vertreten hat, dass aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können.

Härtefallregelung

Mit der Einführung einer Härtefallregelung im Aufenthaltsgesetz darf die oberste Landesbehörde nun erstmalig anordnen, dass in besonders gelagerten Einzelfällen einem vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer abweichend von den gesetzlichen Erteilungs- und Verlängerungsvoraussetzungen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Voraussetzung ist, dass eine Härtefallkommission ein Härtefallersuchen gestellt hat. Die Einrichtung und Zusammensetzung einer Härtefallkommission liegt im Ermessen der Länder, wie auch die Ausgestaltung des Verfahrens, etwaige Erteilungsvoraussetzungen oder Ausschlussgründe. Die Härtefallregelung begründet keine subjektiven Ansprüche.

Anordnung zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis in Bezug auf Ausländer aus bestimmten Staaten oder bestimmte Ausländergruppen

Die obersten Landesbehörden haben die Möglichkeit anzuordnen, dass bestimmten Ausländergruppen oder Ausländern aus bestimmten Staaten aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird (§ 23 Absatz 1 AufenthG). Die Anordnung kann sich sowohl auf Personen beziehen, die sich noch nicht im Bundesgebiet aufhalten, als auch auf bereits hier lebende, zum Beispiel auf langjährig geduldete Ausländer (siehe Duldung und Bleiberechtsregelung). Die Anordnung kann von der Übernahme der mit der Aufnahme verbundenen Kosten abhängig gemacht werden (Verpflichtungserklärung). Hiermit soll insbesondere den Interessen der im humanitären Bereich tätigen Körperschaften, beispielsweise der Kirchen, Rechnung getragen werden. Die Entscheidung über die Gruppenaufnahme bedarf zur Wahrung der Bundeseinheitlichkeit des Einvernehmens mit dem Bundesministerium des Innern.

Das Bundesministerium des Innern kann zudem zur Wahrung besonders gelagerter politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland, im

Benehmen mit den obersten Landesbehörden, anordnen, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Ausländern aus bestimmten Staaten oder in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen eine Aufnahmezusage erteilt (§ 23 Absatz 2 AufenthG). So wurden auf dieser Grundlage in den Jahren 2009 und 2010 zum Beispiel 2.501 irakische Flüchtlinge aus Syrien und Jordanien in Deutschland aufgenommen.

Familiennachzugsanspruch

Bis zum vollendeten 18. Lebensjahr haben Kinder von Asylberechtigten und GFK-Flüchtlingen einen Nachzugsanspruch. In allen anderen Fällen humanitärer Aufenthalte ist die maßgebliche Altersgrenze 16 Jahre. Allerdings ist ein Nachzug auch nach dem vollendeten 16. Lebensjahr möglich, wenn die Einreise im Familienverbund erfolgt, wenn das Kind die deutsche Sprache beherrscht oder es gewährleistet erscheint, dass es sich in die Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland einfügen kann. Soweit kein Nachzugsanspruch besteht, gelten besondere Ermessensregelungen für den Einzelfall, bei denen das Kindeswohl und die familiäre Situation zu berücksichtigen sind. Ein Familiennachzug wird nicht gewährt, wenn dem Ausländer, zu dem der Familiennachzug stattfinden soll, eine Aufenthaltserlaubnis nur für einen vorübergehenden Aufenthalt aus dringenden humanitären Gründen gewährt wurde. Gleiches gilt, wenn ein vollziehbar ausreisepflichtiger Ausländer im Ermessensweg eine Aufenthaltserlaubnis erhalten hat, weil seine Ausreise aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist und mit dem Wegfall der Ausreisehindernisse auf absehbare Zeit nicht zu rechnen ist.

5.5 Verteilung unerlaubt eingereister Ausländer auf die Bundesländer

Das Zuwanderungsgesetz hat außerdem eine Regelung eingeführt, wonach unerlaubt eingereiste Ausländer, die keinen Asylantrag stellen und bei denen keine unmittelbare Abschiebung oder Zurückschiebung möglich ist, auf die Bundesländer verteilt werden (§ 15a AufenthG). Das Verfahren orientiert sich an den für die Verteilung von Asylbewerbern geltenden Regelungen. Hiermit soll eine gleichmäßige Verteilung der finanziellen Lasten auf die Länder gewährleistet werden.

6

Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit

6.1 Allgemeines

Viele der in Deutschland rechtmäßig und auf Dauer lebenden Migranten sehen das Ziel ihrer individuellen Integration erst erreicht, wenn sie die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen und dann uneingeschränkt am politischen und gesellschaftlichen Leben in Deutschland teilhaben können. Die deutsche Staatsangehörigkeit wird von ihnen durch Einbürgerung erworben und steht daher häufig an einem markanten Punkt eines längeren Integrationsprozesses. Ihre Nachkommen erwerben dann nach dem allgemeinen Abstammungsprinzip mit der Geburt kraft Gesetz die deutsche Staatsangehörigkeit von einem deutschen Elternteil. Soweit sie mit der Geburt zugleich eine weitere Staatsangehörigkeit erwerben, steht es ihnen frei, darauf zu verzichten.

Seit dem 1. Januar 2000 erwerben ferner auch in Deutschland geborene Kinder, deren beide Elternteile noch Ausländer sind, durch die damals ergänzend eingeführte Staatsangehörigkeitserwerbsregelung nach dem Geburtsortsprinzip (*ius soli*) bereits mit der Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit. Voraussetzung hierfür ist, dass sich mindestens ein Elternteil seit acht Jahren rechtmäßig und auf Dauer in Deutschland aufhält und über ein Daueraufenthaltsrecht verfügt. Auf diese Weise haben bis zum Ende des Jahres 2009 allein 365.331 Kinder von ausländischen Eltern neben der Staatsangehörigkeit ihrer Eltern auch die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten (vgl. Tabelle 6). Dieser Staatsangehörigkeitserwerb nach dem deutschen Geburtsort ist jedoch mit einer Optionspflicht verknüpft, sodass sich diese Kinder mit Erreichen der Volljährigkeit zwischen der deutschen und der ausländischen Staatsangehörigkeit entscheiden müssen. Wählen sie die deutsche Staatsangehörigkeit, sind sie zur Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit verpflichtet, wenn dies möglich und zumutbar ist. Sprechen sie sich zugunsten der ausländischen Staatsangehörigkeit aus, verlieren sie kraft Gesetzes die deutsche Staatsangehörigkeit. Zur Erfüllung ihrer Optionspflicht haben sie jedoch bis zum 23. Lebensjahr Zeit.

Diese Optionspflicht gilt ferner auch für die nach der Übergangsregelung des § 40b StAG eingebürgerten Kinder. Denn nach dieser bis zum



31. Dezember 2000 befristeten Regelung waren vor dem 1. Januar 2000 geborene Kinder im Alter bis zu zehn Jahren, bei denen die Voraussetzungen des erst durch das Reformgesetz geschaffenen ius soli nach § 4 Absatz 3 Satz 1 StAG bei Geburt vorgelegen haben, auf Antrag ebenfalls einzubürgern.

6.2 Einbürgerungsverfahren

Für Migranten, die sich einbürgern lassen wollen, gelten die allgemeinen Einbürgerungsvoraussetzungen des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG). Danach können Einbürgerungsbewerber bereits nach acht Jahren rechtmäßigen und gewöhnlichen Aufenthalts in Deutschland einen Einbürgerungsanspruch (§ 10 Absatz 1 StAG) erwerben, wenn sie über einen für die Einbürgerung anerkannten verfestigten Aufenthaltsstatus verfügen, sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennen und erklären, dass sie keine Bestrebungen verfolgen oder unterstützen, die gegen

diese Grundordnung gerichtet sind. Außerdem müssen sie ihren Lebensunterhalt grundsätzlich für sich und ihre Familienangehörigen selbst bestreiten können und dürfen nicht wegen einer Straftat verurteilt worden sein. Ehegatten und minderjährige Kinder können mit eingebürgert werden, auch wenn sie sich noch nicht seit acht Jahren im Bundesgebiet aufhalten (§ 10 Absatz 2 StAG).

Zu den Einbürgerungsvoraussetzungen gehört auch, dass die bisherige Staatsangehörigkeit aufgegeben wird. Jedoch wurden durch den Gesetzgeber ausdrücklich auch gesetzliche Ausnahmeregelungen vorgesehen. Von der Voraussetzung der Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit wird dann abgesehen, wenn der Ausländer diese nicht oder nur unter besonders schwierigen Bedingungen aufgeben kann (§ 12 Absatz 1 StAG). Dies ist beispielsweise der Fall, wenn das Recht des Herkunftsstaates des Ausländers das Ausscheiden aus dessen Staatsangehörigkeit nicht vorsieht (§ 12 Absatz 1 Nr. 1 StAG) oder der Herkunftsstaat die Entlassung regelmäßig verweigert (§ 12 Absatz 1 Nr. 2 StAG). Auch wird politisch Verfolgten und



Flüchtlingen generell erspart, bei ihren Herkunftsstaaten um die Entlassung aus der Staatsangehörigkeit nachzusuchen. Zudem sind seit dem 28. August 2007 Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union und der Schweiz generell von der Aufgabe ihrer früheren Staatsangehörigkeit gemäß § 12 Absatz 2 StAG ausgenommen.

Der Einbürgerungsanspruch setzt ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache voraus. Bei einem erfolgreichen Abschluss eines Integrationskurses ist, neben der damit eintretenden Verkürzung des geforderten Mindestaufenthalts auf sieben Jahre, zugleich auch das geforderte Sprachniveau B1 bereits nachgewiesen. Bei Vorliegen besonderer Integrationsleistungen, insbesondere beim Nachweis von Sprachkenntnissen, die das Niveau der Sprachkenntnisse nach B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens (GER) übersteigen, kann die Mindestzeit des rechtmäßigen Aufenthalts in Deutschland um ein weiteres Jahr auf dann sechs Jahre reduziert werden.

Seit dem 1. September 2008 müssen Einbürgerungsbewerber generell auch über Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung sowie der Lebensverhältnisse in Deutschland verfügen. Diese sind in der Regel durch einen Einbürgerungstest nachzuweisen (§ 10 Absatz 5 StAG).

Die Einbürgerung von extremistischen Ausländern ist durch eine sogenannte Extremistenklausel ausgeschlossen. So fragen die Einbürgerungsbehörden vor der Einbürgerung eines Ausländers in der Regel bei den Verfassungsschutzbehörden an, ob gegen diesen Erkenntnisse wegen verfassungsfeindlicher Betätigung vorliegen.

Einbürgerungen von Ausländern mit rechtmäßigem und gewöhnlichem Aufenthalt im Inland können zudem auch nach Ermessen der zuständigen Behörde (§ 8 StAG) erfolgen. Ehegatten und Lebenspartner von Deutschen (§ 9 StAG) sollen in der Regel schon nach dreijährigem Inlandsaufenthalt bei mindestens zweijährigem Bestehen der Ehe beziehungsweise der Lebenspartnerschaft eingebürgert werden. Weitere Möglichkeiten der Einbürgerung gibt es für im Ausland lebende ehemalige Deutsche und deren minderjährige Kinder (§ 13 StAG) sowie in wenigen Ausnahmefällen für im Ausland lebende Ausländer (§ 14 StAG).

Die deutsche Staatsangehörigkeit geht mit einem (Wieder-)Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit verloren (§ 25 Absatz 1 StAG), es sei denn, es wurde vor der Annahme der ausländischen Staatsangehörigkeit

von der zuständigen Behörde die Beibehaltung der (deutschen) Staatsangehörigkeit genehmigt (§ 25 Absatz 2 StAG). Mit dem Inkrafttreten des Richtlinienumsetzungsgesetzes ab 28. August 2007 tritt ein Verlust jedoch nicht mehr ein, wenn ein Deutscher die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der EU, der Schweiz oder eines Staates erwirbt, mit dem die Bundesrepublik einen entsprechenden völkerrechtlichen Vertrag nach § 12 Absatz 3 StAG abgeschlossen hat. Bislang hat die Bundesrepublik Deutschland jedoch noch keinen solchen völkerrechtlichen Vertrag mit Staaten außerhalb der EU abgeschlossen.

6.3 Entwicklung der Einbürgerungen nach der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts

Zum 1. Januar 2000 ist das Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts vom 15. Juli 1999 in Kraft getreten. Im Zeitraum 2000 bis Ende des Jahres 2010 haben rund 1.434.000 Ausländer von ihrem Recht auf Einbürgerung Gebrauch gemacht. So haben sich allein im Jahr 2000 schon 186.688 Personen einbürgern lassen. Der damalige starke Zuwachs um 30,3 Prozent gegenüber dem Vorjahr war insbesondere geprägt durch die mit der Reform verbundenen Einbürgerungserleichterungen, wie zum Beispiel die Verkürzung der bisherigen Mindestaufenthaltszeiten auf acht Jahre beziehungsweise die Erleichterungen für anerkannte Asylberechtigte. In den nachfolgenden Jahren waren dann die Einbürgerungen bis 2008 wieder rückläufig und haben sich 2010 auf einem Niveau von 101.570 stabilisiert (vgl. Tabelle 18).

Tab. 18: Einbürgerungen in Deutschland 2000 bis 2010

Jahr	Einbürgerungen
2000	186.688
2001	178.098
2002	154.547
2003	140.731
2004	127.153
2005	117.241
2006	124.566
2007	113.030
2008	94.470
2009	96.122
2010	101.570
insgesamt	1.434.216

Stand: jeweils 31. Dezember

Quelle: Statistisches Bundesamt

6.4 Europäisches Übereinkommen vom 6. November 1997

Auf internationaler Ebene hat sich Deutschland durch Zeichnung und Ratifizierung des Europäischen Übereinkommens vom 6. November 1997 über die Staatsangehörigkeit zur Einhaltung europäischer Standards auf dem Gebiet des Staatsangehörigkeitsrechts bekannt. Das entsprechende Vertragsgesetz ist am 19. Mai 2004 in Kraft getreten. Ziel des Vertragswerkes ist eine weitgehende Harmonisierung des gesamten europäischen Staatsangehörigkeitsrechts.

7

Spätaussiedler

7.1 Vorbemerkung

Eine besondere Zuwanderergruppe bilden die in Deutschland aufgenommenen Spätaussiedler. Dabei handelt es sich um Personen deutscher Herkunft, die in Ost- und Südosteuropa sowie in der Sowjetunion unter den Folgen des Zweiten Weltkrieges gelitten haben. Sie wurden aufgrund ihrer deutschen Volkszugehörigkeit massiv verfolgt und noch Jahrzehnte nach Kriegsende zum Teil erheblich benachteiligt. Der deutsche Verfassungsgesetzgeber hat die Solidarität mit diesen Menschen in Artikel 116 Absatz 1 des Grundgesetzes verankert. Danach ist Deutscher, wer als Vertriebener oder Flüchtling deutscher Volkszugehörigkeit oder als dessen Ehegatte oder Abkömmling in Deutschland Aufnahme gefunden hat. Diese Bestimmung wurde durch das am 19. Mai 1953 erlassene Bundesvertriebenengesetz (BVFG) konkretisiert, das anders als das Aufenthaltsrecht kein Instrument zur Steuerung der Zuwanderung darstellt, sondern nach wie vor ein Instrument zur Kriegsfolgenbewältigung ist.

Als das Bundesvertriebenengesetz erlassen wurde, war die Situation von der Not unmittelbar nach Ende des Krieges und dem gewaltigen Flüchtlingsstrom geprägt. Die Eingliederung dieser Menschen, die ihre Heimat in den ehemaligen Reichsgebieten östlich von Oder und Neiße sowie in Ost-, Mittelost- und Südosteuropa unmittelbar am Ende des Zweiten Weltkrieges verlassen mussten, ist seit geraumer Zeit weitestgehend abgeschlossen. Im Laufe der Jahre rückte eine andere Gruppe von Menschen in den Mittelpunkt. Zunehmend kamen Aussiedler beziehungsweise ab 1993 Spätaussiedler nach Deutschland, die in ihrer Heimat aufgrund ihrer deutschen Volkszugehörigkeit ein besonders schweres Schicksal zu tragen hatten und diese deshalb auf eigenen Entschluss verließen. Infolge der Demokratisierung und der damit verbundenen Liberalisierung des Ausreiseverkehrs in Osteuropa stieg die Zahl der Aussiedlungen ab Mitte der 1980er-Jahre sprunghaft an. Deshalb wurde durch das Aussiedleraufnahmegesetz vom 28. Juni 1990 ein förmliches Aufnahmeverfahren eingeführt.

Die Einreisezahlen sind seit Mitte der 1990er-Jahre kontinuierlich zurückgegangen. Im Jahr 2006 sind erstmals unter 10.000 Personen als Spätaus-



siedler oder deren Familienangehörige eingereist. Für diese Entwicklung der Spätaussiedlerzuwanderung spielen neben dem Fortfall klassischer Aussiedlungsmotive, wie dem Wunsch nach Familienzusammenführung und der Verbesserung der Situation der deutschen Minderheiten in den Herkunftsgebieten, allerdings auch die im Laufe der Zeit mehrfach geänderten rechtlichen Rahmenbedingungen eine Rolle.

7.2 Aufnahmeverfahren

Seit Inkrafttreten des Aussiedleraufnahmegesetzes vom 28. Juni 1990 (BGBl. I Seite 1247) am 1. Juli 1990 ist eine Zuwanderung nach Vertriebenenrecht nur noch möglich, wenn bereits vor dem Verlassen des Herkunftsgebietes das Vorliegen der Aufnahmevoraussetzungen durch das Bundesverwaltungsamt in einem Aufnahmeverfahren überprüft und durch Erteilung eines Aufnahmebescheides bestätigt worden ist. Die abschließende Statusfeststellung erfolgt nach der Einreise im Rahmen des Bescheinigungsverfahrens.

Nur in Ausnahmefällen ist die Erteilung eines Aufnahmebescheides noch nach Verlassen des Herkunftsgebietes möglich, wenn sich die betreffende Person im Bundesgebiet aufhält. Gemäß § 27 Absatz 2 Satz 1 des Gesetzes

über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (BVFG) kann die Erteilung – sofern die sonstigen Voraussetzungen vorliegen – im Falle einer besonderen Härte nachgeholt werden. Eine solche liegt vor, wenn der betroffenen Person aufgrund besonderer Umstände nicht zuzumuten war, die Entscheidung im Aussiedlungsgebiet abzuwarten.

Durch das Kriegsfolgenbereinigungsgesetz (KfbG) vom 21. Dezember 1992 (BGBl. I Seite 2094) wurden die Aufnahmevoraussetzungen im Bundesvertriebenenengesetz grundlegend neu geregelt. Die Aufnahme von „Aussiedlern“ nach § 1 Absatz 2 Nr. 3 BVFG wurde abgeschlossen. An seine Stelle trat die Aufnahme von „Spätaussiedlern“ nach dem neuen § 4 BVFG. Zugleich wurde ein langsames Auslaufen der vertriebenenrechtlichen Aufnahme eingeleitet. Personen, die erst nach dem 31. Dezember 1992 geboren wurden, können keine Spätaussiedler mehr sein (vgl. § 4 Absatz 1 Nr. 3 BVFG). Vor diesem Stichtag geborene Personen sind Spätaussiedler, wenn sie

- die im Bundesvertriebenenengesetz benannten Aussiedlungsgebiete nach dem 31. Dezember 1992 im Wege des Aufnahmeverfahrens verlassen und innerhalb von sechs Monaten einen ständigen Aufenthalt im Bundesgebiet begründet haben,
- unter einem Kriegsfolgenschicksal gelitten haben,
- deutsche Volkszugehörige sind und
- in ihrer Person keinen Ausschlusstatbestand nach § 5 BVFG erfüllen.

Hinsichtlich des erforderlichen Kriegsfolgenschicksals gilt für Antragsteller aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion eine gesetzliche Kriegsfolgenschicksalsvermutung (vgl. § 4 Absatz 1 BVFG). Antragsteller aus anderen Aussiedlungsgebieten (überwiegend osteuropäische Staaten) müssen hingegen glaubhaft machen, dass sie am 31. Dezember 1992 oder danach Benachteiligungen oder Nachwirkungen früherer Benachteiligungen aufgrund ihrer deutschen Volkszugehörigkeit ausgesetzt waren (vgl. § 4 Absatz 2 BVFG). Letzteres gilt seit Inkrafttreten des Siebten Gesetzes zur Änderung des Bundesvertriebenenengesetzes (7. BVFGÄndG) vom 16. Mai 2007 (BGBl. I Seite 748) auch für Personen aus Estland, Lettland und Litauen. Damit hat der Gesetzgeber der Tatsache Rechnung getragen, dass diese Staaten am 1. Mai 2004 der Europäischen Union beigetreten sind.

Die Frage der deutschen Volkszugehörigkeit richtet sich nach § 6 BVFG. Dieser unterscheidet in seiner Fassung nach dem Spätaussiedlerstatusgesetz (SpStatG) vom 30. August 2001 (BGBl. I Seite 2266) zwischen Personen, die bis zum 31. Dezember 1923 geboren wurden, und sogenannten Spätgeborenen, die erst nach diesem Zeitpunkt geboren wurden. Für bis zum 31. Dezember 1923 Geborene gilt § 6 Absatz 1 BVFG. Sie sind deutsche Volkszugehörige, wenn sie sich in ihrer Heimat zum deutschen Volkstum bekannt haben und dieses Bekenntnis durch bestimmte Merkmale wie Abstammung, (deutsche) Sprache, Erziehung und Kultur bestätigt wird.

Für Spätgeborene gilt § 6 Absatz 2 BVFG. Sie können als Spätaussiedler aufgenommen werden, wenn sie von einem deutschen Staatsangehörigen oder deutschen Volkszugehörigen abstammen, sich bis zum Verlassen der Aussiedlungsgebiete (ununterbrochen) ausschließlich zum deutschen Volkstum bekannt haben (oder nach dem Recht ihres Herkunftsstaates zur deutschen Bevölkerungsgruppe gehört haben) und das Bekenntnis (beziehungsweise die Zugehörigkeit) bestätigt wird durch bereits in der Familie vermittelte deutsche Sprachkenntnisse. Solche gelten nur dann als festgestellt, wenn der Spätaussiedlerbewerber (noch) zum Zeitpunkt der verwaltungsbehördlichen Entscheidung über den Aufnahmeantrag aufgrund dieser Vermittlung zumindest ein einfaches Gespräch auf Deutsch führen kann. Die an ein solches Gespräch zu stellenden Anforderungen wurden durch die höchstrichterliche Rechtsprechung präzisiert (vgl. BVerwG vom 4. September 2003 – 5 C 11.03 und 5 C 33.02). Danach muss der Aufnahmebewerber fähig sein, sich über einfache Sachverhalte aus dem familiären Bereich, zu alltäglichen Situationen und Bedürfnissen oder zur Ausübung eines Berufes beziehungsweise einer Beschäftigung in ganzen Sätzen auszutauschen. Dabei genügen ein begrenzter Wortschatz und einfacher Satzbau. Es muss ein einigermaßen flüssiger Austausch in Rede und Gegenseite erfolgen. Ein durch Nichtverstehen bedingtes Nachfragen, das Suchen nach Worten, stockendes Sprechen oder Fehler in Satzbau, Wortwahl und Aussprache haben keine Auswirkungen auf die Entscheidung, wenn sie nach Art und Zahl dem richtigen Verstehen nicht entgegenstehen.

Seit 1997 werden zur Feststellung der sprachlichen Aufnahmevoraussetzungen im Aussiedlungsgebiet flächendeckend Anhörungen der Spätaussiedlerbewerber durchgeführt. Vor Einführung dieser sogenannten Sprachtests waren die Angaben der Antragsteller und der von ihnen benannten Zeugen ausschlaggebend für die Einschätzung der Sprachkenntnisse. Diese Einschätzungen konnten jedoch häufig nach der Einreise nicht bestätigt werden.

Ein Aufnahmebescheid kann nicht erteilt werden, wenn ein Ausschlussgrund nach § 5 BVFG vorliegt. Danach erwirbt wegen eines fehlenden Kriegsfolgenschicksals oder wegen Unwürdigkeit die Rechtsstellung als Spätaussiedler nicht, wer in den Aussiedlungsgebieten

- der nationalsozialistischen oder einer anderen Gewaltherrschaft erheblich Vorschub geleistet hat oder
- durch sein Verhalten gegen die Grundsätze der Menschlichkeit und Rechtsstaatlichkeit verstoßen hat oder
- in schwerwiegendem Maße seine Stellung zum eigenen Vorteil oder zum Nachteil anderer missbraucht hat,
- die Aussiedlungsgebiete wegen einer drohenden strafrechtlichen Verfolgung aufgrund eines kriminellen Delikts verlassen hat oder
- in den Aussiedlungsgebieten eine Funktion ausgeübt hat, die für die Aufrechterhaltung des kommunistischen Herrschaftssystems gewöhnlich als bedeutsam galt oder im Einzelfall bedeutsam war oder
- wer für mindestens drei Jahre mit dem Inhaber einer solchen Funktion in häuslicher Gemeinschaft gelebt hat.

Durch das Siebte Gesetz zur Änderung des Bundesvertriebenengesetzes wurden die Ausschlussgründe erweitert und erfassen jetzt insbesondere auch

- Personen, die – nach den Maßstäben des deutschen Strafrechts – schwerwiegende rechtswidrige Taten begangen haben sowie
- gewaltbereite Extremisten, Terroristen oder Unterstützer von Terroristen.

Zur Feststellung dieser neuen Ausschlussgründe hat das Bundesverwaltungsamt im Aufnahmeverfahren den Bundesnachrichtendienst, das Bundesamt für Verfassungsschutz, den Militärischen Abschirmdienst, die Bundespolizei, das Bundeskriminalamt und das Zollkriminalamt zu beteiligen.

7.3 Einbeziehung von Ehegatten und Abkömmlingen

Erfüllen Aufnahmebewerber alle Aufnahmevoraussetzungen, wird ihnen ein Aufnahmebescheid erteilt. Auf Antrag können ihre Ehegatten und Abkömmlinge bei Vorliegen der Voraussetzungen nach § 27 Absatz 1 Satz 2 BVFG zum Zweck der gemeinsamen Aussiedlung in den Aufnahmebescheid einbezogen werden. Eine Generationenbegrenzung innerhalb der Kernfamilie kennt das BVFG nicht, sodass etwa auch Enkel einbezogen werden können.

Da die Einbeziehung zum Zweck der gemeinsamen Aussiedlung erfolgt, ist sie grundsätzlich nur möglich, bevor die Bezugsperson das Herkunftsgebiet verlassen hat. Gemäß § 27 Absatz 2 BVFG kann die Einbeziehung – sofern die sonstigen Voraussetzungen vorliegen – im Falle einer besonderen Härte ausnahmsweise noch nachgeholt werden, wenn sich die betreffende Person bereits im Bundesgebiet aufhält. Eine besondere Härte liegt vor, wenn es dem Aufnahmebewerber aufgrund besonderer Umstände nicht zuzumuten war, die Entscheidung über die Einbeziehung im Aussiedlungsgebiet abzuwarten.

Die Einbeziehungsvoraussetzungen des § 27 Absatz 1 Satz 2 BVFG wurden durch das Zuwanderungsgesetz vom 30. Juli 2004 (BGBl. I Seite 1950), das zum 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist, neu gefasst. Seither ist eine Einbeziehung nur noch möglich, wenn der Spätaussiedlerbewerber selbst (Bezugsperson) sie ausdrücklich beantragt.

Es darf auch nur noch einbezogen werden, wer von keinem der Ausschlussgründe nach § 5 BVFG betroffen ist. Ehegatten müssen überdies seit mindestens drei Jahren mit der Bezugsperson verheiratet sein. Außerdem müssen Ehegatten und Abkömmlinge jetzt Grundkenntnisse der deutschen Sprache nachweisen. Diese Grundkenntnisse liegen vor, wenn die Kompetenzstufe A1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen des Europarates erreicht wird. Sie können durch Vorlage des Zertifikats „Start Deutsch 1“ des Goethe-Instituts oder durch Ablegung eines sogenannten Sprachstandstests im Rahmen einer Anhörung an einer deutschen Auslandsvertretung nachgewiesen werden. Da die Einbeziehung nicht die deutsche Volkszugehörigkeit des Antragstellers und infolgedessen nicht den Spracherwerb bereits in der Familie voraussetzt, ist dieser Test, im Gegensatz zu der Anhörung im Verfahren zur Aufnahme von Spätaussiedlern, aber beliebig oft wiederholbar.

7.4 Visumverfahren

Zum Zeitpunkt ihrer Einreise sind Inhaber von Aufnahme- und Einbeziehungsbescheiden in der Regel noch keine deutschen Staatsangehörigen. Deshalb gelten für ihre Einreise die allgemeinen aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen. Insbesondere ist gemäß § 4 Absatz 1 Satz 1 AufenthG die Erteilung eines Aufenthaltstitels vor der Einreise erforderlich.

Eine spezielle Anspruchsgrundlage für die Einreise von Personen zum Zweck der Durchführung der abschließenden Statusfeststellung im Bescheinigungsverfahren existiert nicht. Gemäß § 7 Absatz 1 Satz 3 AufenthG kann jedoch in begründeten Fällen auch für einen vom Aufenthaltsgesetz nicht vorgesehenen Aufenthaltsweg eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Von dieser Möglichkeit wird bei Inhabern von Aufnahme- und Einbeziehungsbescheiden Gebrauch gemacht, wenn sie die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen erfüllen.

7.5 Einreise weiterer Familienangehöriger nach Aufenthaltsrecht

Ehegatten und Abkömmlinge von Spätaussiedlerbewerbern, die die Einbeziehungsvoraussetzungen nicht erfüllen, sowie weitere Familienangehörige (zum Beispiel Schwieger- und Stiefkinder des Spätaussiedlerbewerbers) können grundsätzlich nur im Wege des ausländerrechtlichen Familiennachzugs beziehungsweise im Rahmen der allgemeinen ausländerrechtlichen Bestimmungen nach Deutschland (mit)einreisen.

7.6 Verteilungsverfahren

Nach ihrer Einreise werden die Spätaussiedlerbewerber und ihre mitreisenden Angehörigen vom Bundesverwaltungsamt gemäß § 8 BVFG nach einer gesetzlich festgelegten Quote auf die Bundesländer verteilt. Bis zum 31. Dezember 2009 konnten die Bundesländer ihnen gemäß § 2 Absatz 1 des Gesetzes über die Festlegung eines vorläufigen Wohnortes für Spätaussiedler (Wohnortzuweisungsgesetz) anschließend einen vorläufigen Wohnort zuweisen, wenn sie nicht einen Arbeitsplatz oder ein sonstiges den Lebensunterhalt sicherndes Einkommen nachweisen konnten.

Nur am zugewiesenen Wohnort erhielten die Betroffenen Sozialhilfe beziehungsweise Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II – Grundsicherung für Arbeitssuchende). Wer zuweisungswidrig wegzog, erhielt am neuen Wohnort nur die nach den Umständen unabweisbar gebotene Hilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII – Sozialhilfe). Letztere beschränkte sich weitestgehend auf die Übernahme der Verpflegungskosten und die Kosten für die Rückreise an den Zuweisungsort. Die Bindung an den Wohnort war auf drei Jahre begrenzt.

Angesichts des erheblichen Eingriffs in die Freizügigkeit der Betroffenen war die Geltung des Wohnortzuweisungsgesetzes zunächst bis zum 31. Dezember 2009 befristet. Nach Evaluierung der gesetzlichen Regelung wurde deren Geltungsdauer nicht verlängert, sodass das Gesetz zum 31. Dezember 2009 außer Kraft trat. Das hatte zur Konsequenz, dass Spätaussiedler und ihre Familienangehörigen seit diesem Zeitpunkt zwar weiterhin durch das Bundesverwaltungsamt auf die Länder verteilt werden, eine hiervon oder von einer landesinternen Zuweisung abweichende Entscheidung für einen Wohnort aber keine Auswirkungen auf den Bezug von Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch hat. Dies gilt sowohl für die bereits verteilten Spätaussiedler und ihre Familienangehörigen als auch für diejenigen, die erst nach dem Stichtag gekommen sind. Für alle besteht seit diesem Zeitpunkt die Möglichkeit, den Wohnsitz ohne sozialrechtliche Nachteile frei zu wählen. Davon losgelöst haben die Bundesländer jedoch die Möglichkeit, landesinterne Regelungen zur Wohnsitzzuweisung zu treffen. Allein das Land Hessen hat bislang hiervon Gebrauch gemacht. Eine Beschränkung von Sozialleistungen ist damit jedoch nicht verbunden.

7.7 Staterwerb

Spätaussiedler erwerben gemäß § 4 Absatz 3 Satz 1 BVFG mit Aufnahme und Begründung eines ständigen Wohnsitzes im Bundesgebiet die Rechtsstellung eines Deutschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 GG (Statusdeutscher). Einbezogene Ehegatten und Abkömmlinge erwerben diesen Status gemäß § 4 Absatz 3 Satz 2 BVFG mit ihrer Aufnahme im Bundesgebiet, jedoch nicht vor dem Staterwerb ihrer Bezugsperson.

7.8 Bescheinigungsverfahren

Das Bescheinigungsverfahren dient der endgültigen Statusfeststellung durch Erteilung einer Bescheinigung über die Spätaussiedlereigenschaft nach § 15 Absatz 1 BVFG oder über die Eigenschaft als Ehegatte oder Abkömmling eines Spätaussiedlers nach § 15 Absatz 2 BVFG. Die Bescheinigung ist für Staatsangehörigkeitsbehörden sowie alle Behörden und Stellen verbindlich, die Rechte und Vergünstigungen an Spätaussiedler und deren einbezogene Ehegatten und Abkömmlinge gewähren.

Seit dem 1. Januar 2005 ist für die Entscheidung über die Erteilung der Bescheinigung das Bundesverwaltungsamt zuständig. Zuvor oblag sie den jeweils zuständigen Landesbehörden. Außerdem wird das Verfahren jetzt von Amts wegen und nicht mehr auf Antrag durchgeführt. Alle Voraussetzungen für die Spätaussiedlereigenschaft beziehungsweise Eigenschaft als Ehegatte oder Abkömmling eines Spätaussiedlers werden in diesem Verfahren nochmals abschließend geprüft. Allein der Sprachtest für Spätaussiedlerbewerber wird gemäß § 15 Absatz 1 Satz 2 BVFG hierbei nicht wiederholt.

Kann eine Bescheinigung nicht erteilt werden, steht damit fest, dass der Status nach Artikel 116 Absatz 1 GG nicht erworben wurde. Der weitere Aufenthalt in Deutschland richtet sich nach den Vorschriften des Aufenthaltsrechts.

7.9 Erwerb der Staatsangehörigkeit

Mit Ausstellung der Bescheinigung nach § 15 Absatz 1 oder 2 BVFG erwerben Spätaussiedler und die in den Aufnahmebescheid einbezogenen Ehegatten und Abkömmlinge seit der Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechts ab 1. August 1999 automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit (vgl. § 7 StAG). Durch diese Neuregelung wurde das bis dahin notwendige Einbürgerungsverfahren (vgl. § 6 des Gesetzes zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit – alte Fassung) ersetzt. Die bis dahin Einbürgerungsberechtigten sind am 1. August 1999 kraft Gesetzes in die deutsche Staatsangehörigkeit übergeleitet worden (vgl. § 40a StAG). Ehegatten und Abkömmlinge von Spätaussiedlern, die die Einbeziehungsvoraussetzungen nicht erfüllen, sowie weitere Familienangehörige (zum Beispiel Schwiegerkinder des Spätaussiedlers) bleiben Ausländer. Sie haben jedoch die Möglichkeit, die deutsche Staatsangehörigkeit auf Antrag im Wege der Einbürgerung zu erwerben, wenn sie die hierfür maßgeblichen Voraussetzungen nach den §§ 8 ff. StAG erfüllen. Diese erfordern unter anderem ausreichende Deutschkenntnisse und in der Regel auch eine Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit.



8

Jüdische Zuwanderung

Deutschland nimmt seit Januar 1991 jüdische Zuwanderer und ihre Familienangehörigen aus der ehemaligen Sowjetunion auf. Wesentlicher Gesichtspunkt für die Aufnahme war und ist der Erhalt und die Stärkung der Lebensfähigkeit der jüdischen Gemeinden in Deutschland. Der Schutz vor antijüdischen Pressionen im Heimatland spielte zu Beginn des Aufnahmeverfahrens ebenfalls eine Rolle. Die deutsche jüdische Gemeinschaft ist heute (2011) die drittgrößte Europas (deutlich mehr als 100 Gemeinden mit über 100.000 Mitgliedern). Sie hat sich damit seit 1988 ungefähr vervierfacht (1988: 27.000). Knapp 90 Prozent der Mitglieder sind jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion.

Dieses Wachstum und Wiederaufblühen des jüdischen Lebens ist ein Vertrauensbeweis für Deutschland. Im Zusammenhang mit der jüdischen Zuwanderung aus der ehemaligen Sowjetunion kann man deshalb zu Recht von einer Erfolgsgeschichte sprechen. Die Juden aus der ehemaligen Sowjetunion haben Deutschland mit ihrer Zuwanderungsentscheidung wieder eine Chance auf ein reiches und sichtbares religiöses und kulturelles jüdisches Leben gegeben.



Bei der Bewältigung der Aufnahme haben die jüdischen Gemeinden, der Zentralrat der Juden in Deutschland und die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland e. V. große Integrationsleistungen erbracht. Die Aufnahme in eine jüdische Gemeinde ist gerade bei dieser Zuwanderergruppe nicht nur ausdrückliche Absicht des Zuwanderungsprogramms, sondern auch Bestandteil einer gelungenen Integration.

Historie des Aufnahmeverfahrens

Die Aufnahme jüdischer Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion beruhte bis Ende 2004 auf einem Beschluss der Regierungschefs des Bundes und der Länder (Ministerpräsidentenkonferenz) vom 9. Januar 1991. Der Beschluss sah vor, dass die Aufnahme in entsprechender Anwendung des Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge (HumHAG, das sogenannte Kontingentflüchtlingengesetz) ohne zahlenmäßige und zeitliche Begrenzung aufgrund von Einzelfallentscheidungen in einem für Bund und Länder zumutbaren Maß erfolgen soll.

Die Aufnahme jüdischer Zuwanderer aus den baltischen Staaten (Lettland, Litauen, Estland) wurde mit deren Beitritt zur Europäischen Union am 1. Mai 2004 abgelöst. Ein Aufenthalt in Deutschland ist seitdem im Rahmen der europarechtlichen Freizügigkeitsrechte und der nationalen Bestimmungen möglich (siehe auch Kapitel 4).

Mit den Beschlüssen der Innenministerkonferenz von Dezember 2004, Juni 2005 und November 2005¹¹ haben die Länder das Aufnahmeverfahren im Einvernehmen mit dem Bund, dem Zentralrat der Juden in Deutschland und der Union progressiver Juden in Deutschland e. V. neu geregelt. Die Neuregelung trägt dem Erfordernis Rechnung, das Aufnahmeverfahren stärker auf die Integrationsbedürfnisse der jüdischen Gemeinden und Kommunen auszurichten.

Rechtsgrundlagen des neuen Aufnahmeverfahrens

Die IMK-Beschlüsse sehen eine Übertragung der Zuständigkeit für das Aufnahmeverfahren auf den Bund vor (sogenannter Bundesvollzug). Die notwendigen rechtlichen Änderungen für den Bundesvollzug wurden in § 23 Absatz 2 und § 75 Nr. 8 AufenthG geschaffen und sind am 24. Mai 2007 in Kraft getreten. Danach kann das Bundesministerium des Innern zur

¹¹ Die IMK-Beschlüsse sind freigegeben und über die Homepage der Innenministerkonferenz im Internet abrufbar.



Wahrung besonders gelagerter politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland im Benehmen mit den obersten Landesbehörden anordnen, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Ausländern aus bestimmten Staaten oder in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen eine Aufnahmezusage erteilt. Auf der Grundlage einer entsprechenden Anordnung des Bundesinnenministeriums nimmt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge seitdem diese Aufgabe wahr.

Aufnahmevoraussetzungen

Antragsberechtigt sind Personen, die nach staatlichen, vor 1990 ausgestellten Personenstandsurkunden selbst jüdischer Nationalität sind oder von mindestens einem jüdischen Elternteil abstammen.

Sie müssen Staatsangehörige eines Nachfolgestaates im Herkunftsgebiet oder spätestens seit dem 1. Januar 2005 staatenlose Personen mit Wohnsitz im Herkunftsgebiet sein. Das Herkunftsgebiet umfasst alle Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion mit Ausnahme der baltischen Staaten. Familienangehörige (Ehegatten und minderjährige ledige Kinder) des Antragstellers, die mit diesem in häuslicher Gemeinschaft leben, können in den Antrag einbezogen werden. Antragsteller, die bereits in einen anderen Staat übersiedelt sind (zum Beispiel Israel, USA), können im Rahmen der jüdischen Zuwanderung aus der ehemaligen Sowjetunion keine Aufnahme in Deutschland finden.

Darüber hinaus müssen nachstehende Aufnahmevoraussetzungen erfüllt werden:

1. Nachweis der absehbar eigenständigen Sicherung des Lebensunterhalts, um den dauerhaften Bezug von Sozialleistungen zu vermeiden. Dazu wird für den Antragsteller eine Integrationsprognose erstellt, bei der auch das familiäre Umfeld berücksichtigt wird. Kriterien wie berufliche Qualifikation, Berufserfahrung und Deutschkenntnisse, aber auch das Lebensalter, die Mitarbeit in einer jüdischen Organisation, ein Arbeitsplatzangebot in Deutschland sowie bereits in Deutschland lebende Verwandte werden dabei bewertet.
2. Nachweis von Grundkenntnissen der deutschen Sprache (Prüfungszugang A1 Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen, GER). In Härtefällen kann vom Nachweis abgesehen werden.

3. Nachweis, dass die Möglichkeit zur Aufnahme in einer jüdischen Gemeinde in Deutschland besteht. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge holt hierzu eine Stellungnahme der Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland (ZWST) unter Einbeziehung der Union progressiver Juden in Deutschland e. V. (UPJ) ein.

Bei Opfern nationalsozialistischer Verfolgung wird davon abgesehen, dass diese deutsche Sprachkenntnisse und eine absehbar eigenständige Lebensunterhaltssicherung (Integrationsprognose) nachweisen müssen. Dabei wird regelmäßig davon ausgegangen, dass Antragsberechtigte, die vor dem 1. Januar 1945 geboren wurden, Opfer nationalsozialistischer Verfolgung sind.

Ehegatten und ältere Kinder (mit Vollendung des 14. Lebensjahres), die mit dem Zuwanderungsberechtigten aufgenommen werden, müssen ebenfalls Grundkenntnisse der deutschen Sprache (Stufe A1 GER) nachweisen. Vom Nachweis der Deutschkenntnisse kann in Härtefällen abgesehen werden. Die Ehe muss zum Zeitpunkt der Antragstellung seit drei Jahren bestehen.

Ablauf des Aufnahmeverfahrens

Personen, die sich für eine Aufnahme im Rahmen der jüdischen Zuwanderung interessieren, können sich bei der für ihren Wohnsitz im Herkunftsgebiet zuständigen deutschen Auslandsvertretung beraten lassen und dort einen Aufnahmeantrag stellen. Nach Vorlage der vollständigen Antragsunterlagen nebst Nachweisen und Urkunden wird der Antrag an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in Nürnberg weitergeleitet. Hier werden die Unterlagen und Antragsvoraussetzungen geprüft. Auch die Integrationsprognose wird hier erstellt. Zudem beteiligt das Bundesamt die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland e. V. Bei der Verteilung auf die Bundesländer werden die Integrationschancen und die Wünsche des Zuwanderers weitgehend berücksichtigt. Sofern alle Aufnahmevoraussetzungen erfüllt sind, erteilt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge eine Aufnahmezusage. Daraus geht hervor, wer von der Zuwanderungsentscheidung betroffen ist, in welches Bundesland der Betroffene verteilt wird und welche Aufenthaltstitel durch die Ausländerbehörde zu erteilen sind. Die Aufnahmezusage wird über die Auslandsvertretung zugestellt und ist ein Jahr ab Bekanntgabe gültig. Die Auslandsvertretung stellt auf dieser Grundlage ein Visum zur Einreise nach Deutschland aus.

Aufnahme in Deutschland: Aufenthaltstitel, Unterbringung, Versorgung; Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit

Die Durchführung aller mit der tatsächlichen Aufnahme verbundenen Angelegenheiten (Erteilung der Aufenthaltstitel, Unterbringung etc.) obliegt den Bundesländern. Die jüdischen Zuwanderer erhalten nach der Einreise von der zuständigen Ausländerbehörde eine Niederlassungserlaubnis, ihre mitreisenden nichtjüdischen Familienangehörigen erhalten eine zunächst auf ein Jahr befristete Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Absatz 2 AufenthG. Beide Aufenthaltstitel berechtigen die Personen dazu, eine Arbeit aufzunehmen.

Soweit sie nicht selbst für ihren Lebensunterhalt sorgen können, erhalten die Zuwanderer Leistungen nach den Vorschriften des SGB II (Arbeitslosengeld II) und SGB XII (Sozialgeld, Grundsicherungsrente). Ein Anspruch auf Arbeitslosengeld I besteht nur, wenn sie in Deutschland gearbeitet und Beiträge zur Arbeitslosenversicherung abgeführt haben. Einen Anspruch auf Rente haben sie nur dann, wenn sie in Deutschland erwerbstätig waren und Beiträge in die Rentenversicherung eingezahlt haben.

Jüdische Zuwanderer können entsprechend den allgemeinen gesetzlichen Regelungen, in der Regel nach acht Jahren, eingebürgert werden.

Integrationsmaßnahmen für jüdische Zuwanderer

Mit dem Erfordernis des Nachweises von Grundkenntnissen der deutschen Sprache (Stufe A1 GER) wird auch für jüdische Zuwanderer und ihre Familienangehörigen der Integrationsprozess schon frühzeitig im Herkunftsland angestoßen. Ziel ist es, den Start in Deutschland durch ein Minimum sprachlicher Kenntnisse zu erleichtern. Unabhängig davon steht jüdischen Zuwanderern und ihren Familienangehörigen die Inanspruchnahme des gesetzlichen Mindestrahmens staatlicher Integrationsangebote (vgl. § 44 Absatz 1 Nr. 2 AufenthG), wie allen anderen Zuwanderergruppen (Spätaussiedlern, anerkannten Asylbewerbern und übrigen Ausländern), zur Verfügung. Das Angebot umfasst vor allem Sprachkurse und Orientierungskurse zur Einführung in die Rechtsordnung, Kultur und Geschichte in Deutschland. Die Kosten trägt der Bund.

Die Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (siehe auch Kapitel 2.3.3) kann auch von jüdischen Zuwanderern in Anspruch genommen werden. Darüber hinaus können sie an den Integrationsangeboten der Länder, den Qualifizierungsmaßnahmen der Arbeitsagentur und der Otto Benecke Stiftung teilhaben.

Statistik

Bis zum Ende des Jahres 2010 sind 212.765 jüdische Zuwanderer einschließlich ihrer Familienangehörigen aus der ehemaligen Sowjetunion in Deutschland aufgenommen worden. Davon sind 13.088 Personen auf der Grundlage des Zuwanderungsgesetzes eingereist.

Tab. 19: Aufnahme jüdischer Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion einschließlich ihrer Familienangehörigen

Jahr	Einreise pro Jahr	gesamt
Altfälle*	8.535	8.535
1993	16.597	25.132
1994	8.811	33.943
1995	15.184	49.127
1996	15.959	65.086
1997	19.437	84.523
1998	17.788	102.311
1999	18.205	120.516
2000	16.538	137.054
2001	16.711	153.765
2002	19.262	173.027
2003	15.442	188.469
2004	11.208	199.677
2005	5.968	205.645
2006	1.079	206.724
2007	2.502	209.226
2008	1.436	210.662
2009	1.088	211.750
2010	1.015	212.765

* vor Beginn beziehungsweise außerhalb des geregelten Aufnahmeverfahrens eingereiste Personen

Quellen: Bundesverwaltungsamt, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Nachdem sich der Zuzug im Zeitraum von 1995 bis 2003 auf 15.000 bis 20.000 Zuwanderer pro Jahr eingependelt hatte, sank die Zahl der eingereisten Personen in den Folgejahren deutlich. Der Rückgang seit dem Jahr 2005 steht im Zusammenhang mit der Schaffung der Rechtsgrundlagen zur Neuregelung der jüdischen Zuwanderung, aber auch mit der Verbesserung der Bedingungen in den Herkunftsgebieten.

Hauptherkunftsländer der jüdischen Zuwanderer und ihrer Familienangehörigen sind die Ukraine sowie die Russische Föderation. Mehr als ein Fünftel der jüdischen Zuwanderer waren zum Zeitpunkt des Zuzugs nach Deutschland älter als 65 Jahre. Ein weiteres Fünftel war zwischen 50 und 65 Jahren alt. Rund 42 Prozent der jüdischen Zuwanderer waren jünger als 40 Jahre.

9

Asyl, Flüchtlingsschutz und subsidiärer Schutz

9.1 Asylrechtliche Grundlagen

„Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“, heißt es im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland aus dem Jahr 1949. Der Flüchtlingsschutz hat also in Deutschland einen besonderen Stellenwert. Er wird nicht nur – wie in vielen anderen Staaten – aufgrund der völkerrechtlichen Verpflichtung aus der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 gewährt. Das Asylrecht hat in Deutschland den Rang eines Grundrechtes (Artikel 16a des Grundgesetzes), das schutzbedürftigen Ausländern gewährt wird, und kann nur durch eine Änderung des Grundgesetzes eingeschränkt oder aufgehoben werden. Es kann daher als persönlicher Anspruch gegen den Staat vor Gericht eingeklagt werden. In den Jahren 1984 bis 1992 ist es in Deutschland zu einem starken Anstieg der Asylbewerberzahlen gekommen, der seinen Höhepunkt 1992 mit 440.000 Asylbewerbern erreichte. In der Folge dieser Entwicklung haben sich die Parteien CDU, CSU, SPD und FDP 1993 auf eine umfassende Neuregelung des Asylrechts, den sogenannten Asylkompromiss, geeinigt. Im Rahmen dieses Asylkompromisses wurde auch der Artikel 16a des Grundgesetzes in seiner heutigen Form geschaffen. Die Gewährung des Asylrechts in Form eines Grundrechtes besteht neben den völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands. Der Verpflichtung aus der Genfer Flüchtlingskonvention kommt Deutschland dabei insbesondere dadurch nach, als in Anwendung der Konvention politisch verfolgte Ausländer, die nicht als Asylberechtigte anerkannt werden können, im Rahmen des Aufenthaltsgesetzes ein Aufenthaltsrecht gewährt wird.

Die hohe Bedeutung des Asylrechts in Deutschland geht vor allem auf die leidvollen Erfahrungen aus der Zeit der nationalsozialistischen Diktatur zurück. Viele Deutsche waren in dieser Zeit selbst als Verfolgte auf den Schutz anderer Staaten angewiesen. Daraus ist der starke Wunsch entstanden, das neue, freie und demokratische Deutschland solle in Zukunft besondere Verantwortung übernehmen für Menschen, die Schutz und Zuflucht vor politischer Verfolgung suchen.

9.2 Voraussetzungen

Das Grundgesetz definiert den Begriff der politischen Verfolgung nicht. Die nähere Bestimmung dieses zentralen Begriffs erfolgte vielmehr durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Verwaltungsgerichte. Diese hat sich dabei an der Definition des Begriffs „Flüchtling“ in der Genfer Flüchtlingskonvention orientiert. Danach ist politisch Verfolgter nicht nur, wer in seinem Heimatstaat wegen seiner politischen Überzeugung verfolgt wird. Dem Asylrecht liegt die Überzeugung zugrunde, dass aus Achtung vor der Unverletzlichkeit der Menschenwürde kein Staat das Recht hat, Leib, Leben oder persönliche Freiheit des Einzelnen aus Gründen zu gefährden oder zu verletzen, die allein in seiner politischen Überzeugung, seiner religiösen Grundeinstellung oder in für ihn unveräußerlichen Merkmalen liegen, die sein Anderssein prägen.

Damit stellt aber nicht jede negative staatliche Maßnahme – selbst wenn sie an eines der genannten persönlichen Merkmale anknüpft – eine asylrelevante politische Verfolgung dar. Es muss sich vielmehr zum einen um eine gezielte Rechtsgutverletzung handeln, zum anderen muss sie in ihrer Intensität darauf gerichtet sein, den Betroffenen aus der Gemeinschaft auszugrenzen. Schließlich muss es sich um Maßnahmen handeln, die so schwerwiegend sind, dass sie die Menschenwürde verletzen und über das hinausgehen, was die Bewohner des jeweiligen Staates ansonsten allgemein hinzunehmen haben.

Allgemeine Notsituationen – wie Armut, Bürgerkriege, Naturkatastrophen oder Perspektivlosigkeit – sind damit als Gründe für eine Asylgewährung grundsätzlich ausgeschlossen. Regelmäßig liegt eine politische Verfolgung bei staatlichen oder dem Staat zurechenbaren Maßnahmen vor. Der Staatsmacht gleichgestellt sind staatsähnliche Organisationen, die den jeweiligen Staat verdrängt haben oder denen dieser das Feld überlassen hat und die ihn daher insoweit ersetzen (quasistaatliche Verfolgung). Asyl kann auch gewährt werden, wenn der Staat nicht willens ist, Schutz vor Verfolgung zu bieten, obwohl er es könnte (mittelbare staatliche Verfolgung).

Mit dem Zuwanderungsgesetz wurde der Flüchtlingsschutz im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention weiter deutlich verbessert. Nach dem jetzt gültigen Aufenthaltsgesetz kann in Anwendung der Konvention auch eine Verfolgung durch nichtstaatliche Akteure zur Flüchtlingsanerkennung führen, wenn der Staat oder staatsähnliche Strukturen oder internationale Organisationen nicht in der Lage sind, Schutz vor Verfolgung zu bieten.

Umstritten war in der Vergangenheit, ob das Anknüpfungsmerkmal der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe auch dann vorliegt, wenn eine Verfolgungsmaßnahme allein an das Geschlecht anknüpft. Auch im Hinblick auf diese geschlechtsspezifischen Verfolgungsmaßnahmen, von denen vor allem Mädchen und Frauen betroffen sind, bietet das neue Aufenthaltsgesetz einen verbesserten Schutz. Es stellt klar, dass eine Flüchtlingsanerkennung auch erfolgen kann, wenn in Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention eine drohende Verfolgungsgefahr festgestellt wird, die allein an das Geschlecht anknüpft.

9.3 Ausschluss des Asylrechts und der Flüchtlingsanerkennung

Das Asylrecht schützt Menschen in auswegloser Situation, nicht wegen deren Engagement für bestimmte politische Ideale wie Demokratie und Achtung der Menschenrechte, sondern vor allem aufgrund der mit dem Grundgesetz selbst auferlegten umfassenden Verpflichtung, uneingeschränkt die Unverletzlichkeit der Menschenwürde zu achten.

Das bedeutet, dass auch solche politisch Verfolgte in den Genuss des Asylrechts kommen können, die politische Ideale vertreten, die unserer freiheitlich-demokratischen Grundordnung widersprechen. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch in der Vergangenheit bereits festgestellt, dass es für den Staat eine Grenze der Schutzverpflichtung gibt. Das ist zum Beispiel dann der Fall, wenn ein Asylsuchender Terrorist oder Kriegsverbrecher ist. Da das Asylrecht zwar Schutz und Zuflucht vor Verfolgung, aber nicht einen neuen Kampfplatz für terroristische Aktivitäten oder deren Unterstützung bieten soll, kann diesen Schutz auch niemand beanspruchen, der solche Aktivitäten in Deutschland oder von hier aus im Ausland betreibt oder unterstützt. Das Asylrecht des Grundgesetzes steht also unter einem sogenannten Terrorismusvorbehalt.

Eine Asyl- oder Flüchtlingsanerkennung ist auch ausgeschlossen, wenn der Asylsuchende als eine Gefahr für die Sicherheit Deutschlands anzusehen ist oder für die Allgemeinheit eine Gefahr bedeutet, weil er wegen der Begehung besonders schwerer Straftaten zu mindestens drei Jahren Freiheitsstrafe verurteilt worden ist. Dies gilt ferner, wenn schwerwiegende Gründe die Annahme rechtfertigen, dass der Betreffende ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen, ein Verbrechen gegen die

Menschlichkeit oder außerhalb Deutschlands ein schweres nichtpolitisches Verbrechen begangen hat oder dass er gegen Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen gehandelt hat.

9.4 Asylverfahren

Ein Ausländer, der sich auf das Asylrecht beruft, muss nach der Feststellung, dass Deutschland nach der sogenannten Dublin-Verordnung für den Asylantrag zuständig ist, ein Anerkennungsverfahren durchlaufen, das im Asylverfahrensgesetz geregelt ist. Nach festgelegten Aufnahmequoten werden die Asylbewerber mithilfe des bundesweiten Verteilungssystems EASY (Erstverteilung der Asylbegehrenden) auf die Erstaufnahmeeinrichtungen der einzelnen Bundesländer, denen die Unterbringung und Versorgung der Asylbewerber obliegt, verteilt.



Zuständig für die Durchführung der Asylverfahren aller Asylbewerber ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (früher: Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge), das zum Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern gehört. Es hat seine Zentrale in Nürnberg und verfügt über Außenstellen in allen Bundesländern, um ein Verfahren möglichst in der Nähe der Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder zu ermöglichen.

Der Kern des Asylverfahrens ist die persönliche Anhörung des Asylbewerbers, in der Regel unter Zuhilfenahme eines Dolmetschers. Der Asylbewerber hat dort die Gelegenheit, die Gründe für eine befürchtete Verfolgung darzulegen. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge verfügt über eine umfassende Informationssammlung zur Situation in den verschiedenen Herkunftsländern und bezieht Informationen aus einer Vielzahl verschiedener Quellen. Über die konkreten Hintergründe einer individuellen Gefährdungssituation kann aber nur der Asylbewerber selbst Auskunft geben. Aufgrund der typischerweise bestehenden Beweisnot, in der er sich befindet, müssen die Sachverhalte, die eine Anerkennung rechtfertigen, nicht bewiesen werden. Es reicht aus, wenn der Asylbewerber glaubhaft machen kann, dass eine asylrelevante Verfolgungsgefahr besteht. Andererseits wird verlangt, dass alle Tatsachen, die seine Furcht vor politischer Verfolgung begründen oder sonst einer Abschiebung entgegenstehen, umfassend vorgetragen und verfügbare Unterlagen vorgelegt werden.

Asylbewerber, die auf dem Weg aus ihrem Heimatstaat nach Deutschland über einen sicheren Drittstaat einreisen, können nicht als Asylberechtigte anerkannt werden, da sie in dem Drittstaat bereits vor Verfolgung sicher waren. Das Bundesamt ordnet für diese Personen die Rückführung in den sicheren Drittstaat an, über den die Einreise erfolgt ist. Da für alle Nachbarstaaten der Bundesrepublik Deutschland (auch für die Schweiz als Nicht-EU-Staat) die Zuständigkeitsregelungen nach der Dublin-Verordnung gelten, kommt diese Drittstaatenregelung nur noch ausnahmsweise zur Anwendung. Ist jedoch nicht festzustellen, aus welchem sicheren Drittstaat beziehungsweise an sich zuständigen Nachbarstaat der Asylbewerber eingereist ist, wird das Asylverfahren in Deutschland fortgeführt. Solche Asylbewerber können dann allenfalls Flüchtlingsschutz erhalten.

Bei Asylbewerbern, die über einen Flughafen einreisen wollen und aus einem sicheren Herkunftsstaat stammen oder sich nicht mit einem gültigen Pass oder Passersatz ausweisen, kann das Asylverfahren schon vor

der Entscheidung über die Einreise im Transitbereich des Flughafens durchgeführt werden. Sinn dieser Regelung ist, dass Ausländern, deren Asylanträge sich von vornherein als aussichtslos darstellen, bereits die Einreise verweigert werden soll. Sie können dann unverzüglich unter Berufung auf die Rücknahmeverpflichtung des Abflug- oder Herkunftsstaates dorthin zurückgebracht werden. Das Asylverfahren einschließlich des gerichtlichen Eilverfahrens muss allerdings binnen einer Frist von regelmäßig 19 Tagen durchgeführt werden. Ist dies nicht möglich, ist dem Ausländer die Einreise in die Bundesrepublik Deutschland zur weiteren Durchführung seines Asylverfahrens zu gestatten. Auf dem Luftweg kommende Asylbewerber nutzen überwiegend den Flughafen in Frankfurt am Main. Aus diesem Grunde hat das Bundesamt an diesem Flughafen eine ständig besetzte Außenstelle eingerichtet.

Wird der Antragsteller als Asylberechtigter oder als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt, erhält er zunächst eine auf drei Jahre befristete Aufenthaltserlaubnis. Die Aufenthaltserlaubnis beinhaltet zugleich eine Arbeitserlaubnis. Da das Asylrecht Schutz vor einer aktuellen Gefährdung bieten soll, vermittelt die Anerkennung als Asylberechtigter oder Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention keinen Status auf alle Zeit. Liegen die Voraussetzungen für eine Anerkennung nicht mehr vor – weil zum Beispiel ein Regierungswechsel in dem Heimatstaat erfolgt ist und eine politische Verfolgung dort nicht mehr stattfindet –, muss die Anerkennung grundsätzlich widerrufen werden. Der Widerruf muss aber nicht automatisch zum Verlust des Aufenthaltsrechts führen, da in vielen Fällen bereits aus anderen Gründen ein eigenständiges Aufenthaltsrecht besteht. Das Bundesamt ist verpflichtet, spätestens nach drei Jahren zu prüfen, ob eine Anerkennung aufzuheben ist. Ist das nicht der Fall und besteht schon seit drei Jahren eine Aufenthaltserlaubnis, besteht ein Anspruch auf eine Niederlassungserlaubnis, die nicht befristet ist.

Gegen ablehnende Entscheidungen des Bundesamtes steht der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten offen, ein Vorverfahren (Widerspruchsverfahren) findet nicht statt. Abgelehnte Asylbewerber sind grundsätzlich verpflichtet auszureisen. Im Falle einer Weigerung können sie abgeschoben, also zwangsweise außer Landes gebracht werden, soweit keine Abschiebungsverbote vorliegen. Für die Durchführung der Abschiebung sind die Ausländerbehörden der Länder zuständig, für die alle Entscheidungen des Bundesamtes und der Verwaltungsgerichte aus dem Asylverfahren verbindlich sind.

9.5 Subsidiärer Schutz

Auch wenn die Voraussetzungen für eine Asylanerkennung oder die Gewährung des Flüchtlingsstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention nicht vorliegen, kann es sich aus humanitären Erwägungen verbieten, einen Ausländer, der kein Aufenthaltsrecht hat, abzuschicken.

Gründe, die einer Abschiebung entgegenstehen, liegen zum Beispiel dann vor, wenn dem Ausländer im Herkunftsstaat die Todesstrafe oder die konkrete Gefahr von Folter oder anderer unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung droht. In diesen Fällen stellt das Bundesamt fest, dass ein entsprechendes Abschiebungsverbot in Bezug auf den jeweiligen Staat besteht. Ein solches zielstaatsbezogenes Abschiebungsverbot kann auch vorliegen, wenn für den Ausländer in dem Staat, in den er abgeschoben werden soll, eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht. Es kann dann regelmäßig eine befristete Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, solange der Grund für das Abschiebungsverbot fortbesteht. Eine Aufenthaltserlaubnis erhält allerdings nicht, wer in gravierender Weise gegen Mitwirkungspflichten verstoßen hat oder von wem eine erhebliche Gefahr ausgeht. Wenn ein Asylverfahren durchgeführt wird, dann ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge auch für die Prüfung des subsidiären Schutzes zuständig. Wird kein Asylverfahren durchgeführt, müssen die Ausländerbehörden vor einer beabsichtigten Abschiebung prüfen, ob ein Abschiebungsverbot besteht, das zur Gewährung subsidiären Schutzes führt (siehe auch Kapitel 10.4). Das Bundesamt ist in diesem Fall von der zuständigen Ausländerbehörde zu beteiligen (§ 72 Absatz 2 AufenthG).

Neben den zielstaatsbezogenen Abschiebungsverboten können auch inlandsbezogene Abschiebungsverbote vorliegen, wenn nämlich (zum Beispiel familiäre) Bindungen an Deutschland vorliegen, nach denen jede Abschiebung (unabhängig von den Verhältnissen im möglichen Zielstaat) unzulässig ist. Inlandsbezogene Abschiebungsverbote werden nur von der Ausländerbehörde geprüft, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ist hieran nicht beteiligt.

9.6 Europäische Harmonisierung

Insbesondere durch die Qualifikationsrichtlinie (Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes) sind der Flüchtlingsschutz und der subsidiäre Schutz weiterentwickelt worden. Das nationale Asylrecht (Artikel 16a Grundgesetz) ist hiervon grundsätzlich nicht betroffen (siehe auch Kapitel 3.2, zur Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten sowie zur Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft).

Die Qualifikationsrichtlinie und die anderen genannten Richtlinien sind durch das Richtlinienumsetzungsgesetz, das am 28. August 2007 in Kraft getreten ist, in das deutsche Recht übernommen worden. Die Qualifikationsrichtlinie regelt den „internationalen Schutz“, und zwar den Flüchtlingsschutz im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention und teilweise den subsidiären Schutz. Insbesondere beim subsidiären Schutz bleibt daher noch Raum für nationale Regelungen (manchmal auch als komplementärer Schutz bezeichnet), zum Beispiel bei den krankheitsbedingten Abschiebungsverboten.

Im Hinblick auf den Flüchtlingsschutz hat die Qualifikationsrichtlinie grundsätzlich zu keinen erheblichen Neuerungen geführt, da sie auf der Genfer Flüchtlingskonvention basiert. Sie hat jedoch bestimmte Streitfragen zur Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention geklärt, insbesondere zur Relevanz nichtstaatlicher Verfolgung (siehe auch Kapitel 5.4).

Beim subsidiären Schutz ist nichtstaatliche Verfolgung stärker als bisher zu berücksichtigen, nämlich in gleichem Maße wie bei der Flüchtlingsanerkennung. Ferner kann jetzt die drohende Verhängung der Todesstrafe ein Abschiebungsverbot begründen, während zuvor deren Vollstreckung drohen musste.

Subsidiärer Schutz ist auch zu gewähren, wenn der Ausländer einer erheblichen individuellen Gefahr für Leib oder Leben im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts ausgesetzt wäre. Dazu muss nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsge-

richts die Situation in der Herkunftsregion des Ausländers durch einen so hohen Grad willkürlicher Gewalt gekennzeichnet sein, dass praktisch jede Zivilperson allein aufgrund ihrer Anwesenheit dort einer ernsthaften individuellen Bedrohung ausgesetzt wäre oder zumindest der Betroffene als Zivilperson, aufgrund gefahrerhöhender in seiner Person liegender Umstände, in dieser Weise individuell bedroht wäre.

Eine wichtige Einschränkung beim nationalen subsidiären (komplementären) Schutz gilt für sogenannte allgemeine Gefahren, das sind Gefahren in dem ausländischen Staat, denen die Bevölkerung oder die Bevölkerungsgruppe, der der Ausländer angehört, allgemein ausgesetzt ist. Hier wird grundsätzlich kein Schutz nach § 60 Absatz 7 Satz 1 AufenthG gewährt; es besteht nur die Möglichkeit, eine Duldung nach § 60a AufenthG zu erteilen (siehe auch Kapitel 10.4).

Falls subsidiärer Schutz nach der Qualifikationsrichtlinie gewährt wird, dann erhalten die Betroffenen grundsätzlich eine auf mindestens ein Jahr befristete Aufenthaltserlaubnis (§ 25 Absatz 3 AufenthG).

9.7 Aktuelle Situation in Deutschland

Seit Mitte der 1990er-Jahre ging die Zahl neuer Asylanträge (Erstanträge) zurück. Im Jahr 2007 hatte sie den niedrigsten Stand seit 1983 erreicht. Seit 2008 steigen die Asylbewerberzahlen wieder an. Noch immer versuchen aber viele Ausländer, die nicht vor politischer Verfolgung fliehen, über den Weg des Asylverfahrens einen legalen Aufenthaltsstatus, Arbeitsmöglichkeiten oder staatliche Sozialleistungen in Deutschland zu erhalten. So wurden im Jahr 2010 zwar 16 Prozent der Asylbewerber als Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention oder Asylberechtigte anerkannt, und 5,6 Prozent erhielten Abschiebungsschutz, aber 56,5 Prozent der Asylanträge mussten abgelehnt werden. Die verbleibenden 21,9 Prozent der Anträge haben sich anderweitig – zum Beispiel durch Rücknahme – erledigt. Im Jahr 2010 haben insgesamt 41.332 Personen in Deutschland Asyl beantragt. Gegenüber dem Vorjahr (27.649 Anträge) stieg die Zahl der Asylanträge um 13.683 oder 49,5 Prozent. Die Anzahl der Asylbewerber ist damit auch im Jahr 2010 deutlich gestiegen.

10

Beendigung des Aufenthalts

10.1 Allgemeines

Ein Ausländer ist zur Ausreise verpflichtet, wenn er einen erforderlichen Aufenthaltstitel nicht oder nicht mehr besitzt (§ 50 Absatz 1 AufenthG). Darüber hinaus kann er bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen durch besondere Verfügung ausgewiesen werden. Die Ausreisepflicht wird zwangsweise durchgesetzt, wenn der Ausländer dieser Verpflichtung nicht nachkommt (Abschiebung). Allerdings sieht das Aufenthaltsgesetz eine Reihe von Abschiebungsverboten vor, zum Beispiel bei drohender Todesstrafe im Heimatland (§ 60 Absatz 3 AufenthG) oder wenn sich aus der Konvention zum Schutz der Menschenrechte ergibt, dass die Abschiebung unzulässig ist (§ 60 Absatz 5 AufenthG). Sowohl eine Ausweisung wie auch eine Abschiebung führen zunächst automatisch zu einem Verbot der Wiedereinreise, das allerdings auf Antrag in der Regel zeitlich befristet wird (§ 11 Absatz 1 Satz 3 AufenthG). Gegen Ausweisung und Abschiebung ist gerichtlicher Rechtsschutz gegeben.



10.2 Ausweisung

Bei einer Ausweisung handelt es sich um eine aufenthaltsbeendende Maßnahme. Der Zweck der Ausweisung liegt darin, einen Ausländer, der sich zwar rechtmäßig im Bundesgebiet aufhält, aber durch sein Verhalten die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt, zur Ausreise zu verpflichten. Die gesetzlichen Grundlagen finden sich in den §§ 53 ff. AufenthG. Nach der Stufensystematik ist zwischen der „Ist-Ausweisung“ (§ 53 AufenthG), der „Regel-Ausweisung“ (§ 54 AufenthG) und der „Kann-Ausweisung“ (§ 55 AufenthG) zu unterscheiden.

So ist beispielweise ein Ausländer zwingend auszuweisen, wenn er wegen einer vorsätzlichen Straftat rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens drei Jahren verurteilt worden ist (§ 53 Nr. 1 AufenthG). Nach der rechtskräftigen Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe wegen einer vorsätzlichen Straftat, die nicht zur Bewährung ausgesetzt worden ist, ist eine Ausweisung im Regelfall geboten (§ 54 Nr. 1 AufenthG).

Nach der Ermessensausweisung nach § 55 Absatz 1 AufenthG kann ein Ausländer ausgewiesen werden, wenn sein Aufenthalt die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt. Durch die Festlegung von Regelbeispielen in § 55 Absatz 2 AufenthG (zum Beispiel Verstöße gegen Rechtsvorschriften oder wenn in ausländerrechtlichen Verfahren falsche oder unvollständige Angaben gemacht werden) wird diese Grundregel konkretisiert. Ein Ausländer kann grundsätzlich auch ausgewiesen werden, wenn er für sich, seine Familienangehörigen oder für sonstige Haushaltsangehörige Sozialhilfe in Anspruch nimmt oder eine andere Person zur Eingehung der Ehe nötigt oder dies versucht.

Das Gesetz sieht für bestimmte Personengruppen einen besonderen Ausweisungsschutz vor (§ 56 AufenthG). In diesen Fällen wird der Ausländer nur aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ausgewiesen. Diese liegen in der Regel bei Verwirklichung der Ist-Ausweisungstatbestände nach § 53 AufenthG vor. Liegt besonderer Ausweisungsschutz vor, hat dies eine Herabstufung von einer zwingenden Ausweisung zu einer Regelausweisung beziehungsweise von einer Regel- zur Ermessensausweisung zur Folge.

Besonderen Ausweisungsschutz genießen beispielsweise Ausländer, die eine Niederlassungserlaubnis besitzen und sich seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten, anerkannte Asylberechtigte oder Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention sowie Ausländer, die mit einem deutschen Familienangehörigen in familiärer oder lebenspartnerschaftlicher Lebensgemeinschaft leben. Ausweisungsschutz genießen auch Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis, die in der Bundesrepublik geboren oder als Minderjährige eingereist sind und sich mindestens fünf Jahre rechtmäßig im Bundesgebiet aufgehalten haben (§ 56 Absatz 1 AufenthG).

§ 56 Absatz 2 AufenthG enthält zudem einen besonderen Ausweisungsschutz von Minderjährigen, deren Eltern oder allein sorgeberechtigter Elternteil sich rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten. Zum Schutz der Minderjährigen ist zudem vorgesehen, dass bei Minderjährigen, die eine Aufenthaltserlaubnis oder Niederlassungserlaubnis besitzen, die Fälle der Regelausweisung in eine Ermessensausweisung umgewandelt werden. Heranwachsende werden allerdings dann vom besonderen Ausweisungsschutz ausgenommen, wenn diese wegen Serientaten beziehungsweise Straftaten mit erheblichem Unrechtsgehalt rechtskräftig verurteilt wurden (§ 56 Absatz 2 Satz 3 AufenthG).

Freizügigkeitsberechtigte Unionsbürger sowie deren Familienangehörige dürfen nach Maßgabe des Rechts der Europäischen Gemeinschaft nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit ausgewiesen werden. Der Verstoß gegen die öffentliche Ordnung muss nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung darstellen, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt (siehe auch Kapitel 11).

10.3 Abschiebung

Die Abschiebung, das heißt die zwangsweise Durchsetzung der Ausreisepflicht, darf seitens der zuständigen Landesbehörden nur vorgenommen werden, wenn die (zum Beispiel aufgrund einer vorangegangenen Ausweisung bestehende) Ausreisepflicht vollziehbar ist, eine Ausreisefrist nicht gewährt wurde oder diese abgelaufen ist und wenn die freiwillige Ausreise des Ausländers nicht gesichert ist oder aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eine Überwachung der Ausreise erforderlich erscheint (§ 58 AufenthG). Die Abschiebung muss grundsätzlich schriftlich



unter Bestimmung einer Ausreisefrist und Bezeichnung des Staates, in den der Ausländer abgeschoben werden soll, angedroht werden (§ 59 AufenthG). Ausnahmsweise kann die oberste Landesbehörde oder das Bundesministerium des Innern ohne vorherige Ausweisung eine Abschiebungsanordnung erlassen, wenn dies zur Abwehr einer besonderen Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder einer terroristischen Gefahr erforderlich ist (vgl. § 58a AufenthG). Zu dieser Einschätzung muss die Behörde aufgrund einer auf Tatsachen gestützten Prognose gelangt sein. Die Abschiebungsanordnung ist dann sofort vollziehbar; es bedarf keiner Abschiebungsandrohung (vgl. § 58a Absatz 1 Satz 2 AufenthG).

10.4 Abschiebungsverbote

Ein Ausländer darf insbesondere nicht in einen Staat abgeschoben werden, in dem sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht ist. Seit der Geltung des Zuwanderungsgesetzes ist zudem gesetzlich verankert (§ 60 Absatz 1 AufenthG), dass der Schutz des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention) unter bestimmten Voraussetzungen auch auf Fälle von nichtstaatlicher Verfolgung erstreckt werden soll. Ebenso wurde mit dem Zuwanderungsgesetz anerkannt, dass eine Verfolgung wegen der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe auch vorliegen kann, wenn die Bedrohung des Lebens, der körper-

lichen Unversehrtheit oder der Freiheit allein an das Geschlecht anknüpft. Die Prüfung, ob Flüchtlingsschutz gewährt wird, obliegt dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Weitere Abschiebungsverbote können sich aus § 60 Absatz 2 AufenthG (Gefahr der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung), Absatz 3 (Gefahr der Verhängung oder der Vollstreckung der Todesstrafe), Absatz 5 (Anwendung der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten) und § 60 Absatz 7 AufenthG (erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit; erhebliche individuelle Gefahr für Leib oder Leben im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts) ergeben. Da es bei diesen Abschiebungsverböten auf die Verhältnisse im jeweiligen Zielstaat der Abschiebung ankommt, werden sie auch als zielstaatsbezogene Abschiebungsverböte bezeichnet (siehe auch Kapitel 9.5).

10.5 Duldung

Die Abschiebung eines Ausländers ist durch Erteilung einer Duldung auszusetzen, solange die Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist und keine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird (§ 60a AufenthG). Ist mit dem Wegfall des Ausreisehindernisses in absehbarer Zeit nicht zu rechnen und ist der Ausländer unverschuldet an der Ausreise gehindert, kann ihm abweichend von § 11 Absatz 1 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden (§ 25 Absatz 5 AufenthG). Eine Aufenthaltserlaubnis soll erteilt werden, wenn die Abschiebung seit 18 Monaten ausgesetzt ist (§ 25 Absatz 5 AufenthG).

10.6 Abschiebungshaft

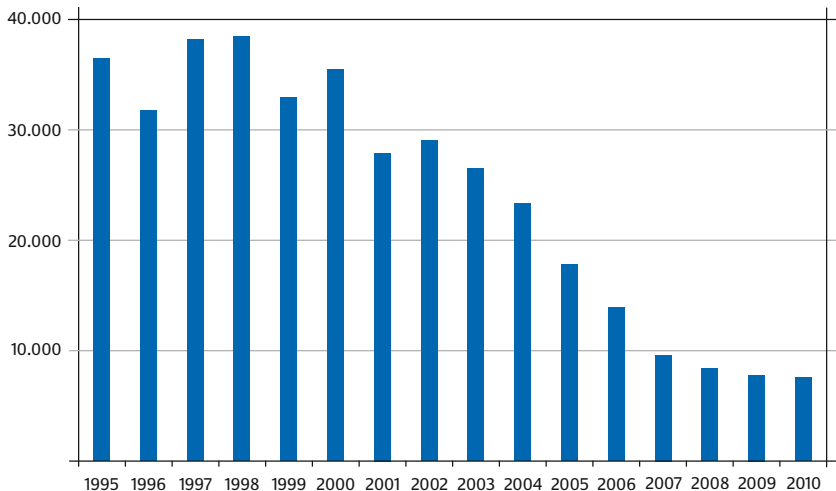
Abschiebungshaft ist zulässig als Haft zur Vorbereitung der Ausweisung (Vorbereitungshaft), wenn über die Ausweisung nicht sofort entschieden werden kann und die Abschiebung ohne die Inhaftnahme wesentlich erschwert oder vereitelt würde; zum anderen zur Sicherung der Abschiebung (Sicherungshaft), etwa wenn der Ausländer sich der Abschiebung entzogen hat oder der begründete Verdacht besteht, er wolle sich der Abschiebung entziehen (vgl. § 62 AufenthG). Die Inhaftnahme ist nur zulässig, wenn der Zweck der Haft nicht durch ein milderes, ebenfalls ausreichendes anderes Mittel erreicht werden kann. Sie erfolgt grundsätz-

lich auf richterliche Anordnung und ist auf die kürzest mögliche Dauer zu beschränken. Die zuständige Landesbehörde kann einen Ausländer auch ohne vorherige richterliche Anordnung festhalten und vorläufig in Gewahrsam nehmen, wenn der dringende Verdacht besteht, dass Gründe für die Sicherungshaft vorliegen, eine richterliche Entscheidung nicht vorher eingeholt werden kann und ein Untertauchen des Ausländers zu befürchten ist.

10.7 Statistik

Im Jahr 2010 wurden 7.558 ausreisepflichtige Personen abgeschoben, und im ersten Halbjahr 2011 waren es bisher 3.979. Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Zahl der Abschiebungen von 1995 bis 2010. Seit 2002 weisen die Zahlen einen abnehmenden Trend auf.

Abb. 17: Abschiebungen aus Deutschland 1995 bis 2010



Quelle: Bundespolizei

11

Rückkehrpolitik

11.1 Einführung

Zur Rückkehrpolitik gehören die Grundsatzfragen der freiwilligen Rückkehr, der Rückkehrförderung, der Rückführung und der Rückübernahme ausreisepflichtiger Personen durch ihre Herkunftsstaaten. Ziel ist ein kohärenter Ansatz durch ein integriertes Rückkehrmanagement (Beratung, Rückkehrunterstützung, Wiedereingliederung). Hierbei hat die freiwillige Rückkehr Vorrang vor einer zwangsweisen Rückführung. Die Umsetzung der im Ausländerrecht vorgesehenen Maßnahmen zur Beendigung von unerlaubten Aufenthalten und so auch Rückführungen fällt in den Zuständigkeitsbereich der Ausländerbehörden der Länder.

11.2 Freiwillige Rückkehr

Rückkehrförderung

Die Förderung der freiwilligen Rückkehr stellt ein wirksames und bewährtes Steuerungsinstrument der Migrationspolitik dar. Seit über drei Jahrzehnten haben Bund und Länder fast 550.000 Personen über die gemeinsamen Programme REAG (Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany) und GARP (Government Assisted Repatriation Programme) gefördert. Die Internationale Organisation für Migration (IOM) setzt diese Programme um.

Diese humanitären Hilfsprogramme bieten vor allem abgelehnten, aber auch noch im Verfahren befindlichen mittellosen Asylbewerbern und Flüchtlingen eine Alternative zur Rückführung, indem sie deren freiwillige dauerhafte Rückkehr in ihre Heimatländer oder die Weiterwanderung in ein aufnahmebereites Drittland unterstützen. Leistungen des REAG-Programms sind die vollständige oder anteilige Übernahme der Kosten der freiwilligen Ausreise per Flugzeug, Bahn, Bus oder PKW sowie die Gewährung einer sogenannten Reisebeihilfe zur Deckung der während der Reise anfallenden Kosten und zur Weiterreise im Heimatland.

Personen aus für Deutschland migrationspolitisch besonders bedeutsamen Herkunftsstaaten erhalten im Rahmen des GARP-Programms über die REAG-Leistungen hinaus eine zusätzliche sogenannte Starthilfe. Sie beträgt derzeit je nach Herkunftsland zwischen 300 und 750 Euro pro Erwachsenen beziehungsweise jeweils die Hälfte für Kinder unter 12 Jahren und hilft den betroffenen Personen in den ersten Monaten nach ihrer Ankunft im Herkunftsland bei der Wiedereingliederung. Die Festlegung der Zielländer der GARP-Förderung erfolgt entsprechend der aktuellen politischen Entwicklung und einer Schwerpunktbildung in Abstimmung zwischen Bund und Ländern.

Zahlreiche Bundesländer bieten darüber hinaus durch ergänzende Programme zusätzliche Leistungen, wie zum Beispiel vorbereitende Rückkehrberatung, Unterstützung bei Existenzgründungen im Heimatland oder berufsqualifizierende Maßnahmen.



Tab. 20: Förderung der freiwilligen Rückkehr aus Deutschland

Jahr	Anzahl der ausgereisten Personen
2004	9.893
2005	7.448
2006	5.757
2007	3.437
2008	2.799
2009	3.107
2010	4.480

Quelle: IOM

Tab. 21: Förderung der freiwilligen Rückkehr aus Deutschland im Jahr 2010

Hauptzielländer	Anzahl der ausgereisten Personen
Serbien	960
Mazedonien	530
Irak	483
Kosovo	378
Russische Föderation	203
China	179
Vietnam	177
Aserbaidshan	174
Türkei	165
Iran	93

Quelle: IOM

Rückkehrberatung

Die Rückkehrberatung bereitet die Ausreise in das Heimatland und die dortige Wiedereingliederung vor. Zur Rückkehrberatung gehört die Klärung der Modalitäten der Ausreise, der Fördermöglichkeiten durch das REAG/GARP-Programm und landeseigene Förderprogramme sowie

insbesondere der Perspektiven des Rückkehrers im Heimatland. Wichtige Fragen zum Beispiel bezüglich Arbeitsmarkt, Wohnungslage oder medizinischer Versorgung vor Ort im Herkunftsstaat können hier bereits frühzeitig geklärt werden, um so den Rückkehrer möglichst optimal auf seine Reintegration vorzubereiten.

Die Rückkehrberatung wird in Deutschland insbesondere von nichtstaatlichen Stellen kirchlicher und karitativer Organisationen häufig unter Förderung des jeweiligen Bundeslandes sowie zum Teil mit Mitteln des Europäischen Rückkehrfonds durchgeführt, wobei auch einzelne Landkreise oder Gemeinden eigene Beratungsstellen unterhalten.

Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung (ZIRF)

In Ergänzung und zur Unterstützung der verschiedenen Rückkehrberatungs- und Rückkehrförderprojekte wurde beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge die Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung eingerichtet. Die ZIRF-Datenbank stellt Informationen zur Rückkehrförderung allgemein sowie zu bestehenden Förderangeboten und Beratungsmöglichkeiten im Bundesgebiet bereit.

Mit dem ZIRF-Counselling bietet das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zudem eine Reihe von länderspezifischen Informationsblättern sowie eine individuelle Beratung für Rückkehrwillige zu heimatlandbezogenen Fragen an (zum Beispiel Arbeitsmarkt, medizinische Versorgung, Wohnsituation). Die länderspezifischen Informationsblätter sowie die aus den Individualanfragen gewonnenen Erkenntnisse werden in anonymisierter Form ebenfalls auf der ZIRF-Datenbank veröffentlicht.

Europäischer Rückkehrfonds

Seit 2008 bis zum Jahr 2013 fördert die Europäische Kommission im Rahmen des Europäischen Rückkehrfonds gemeinsame Projekte mehrerer EU-Mitgliedstaaten (sogenannte Gemeinschaftsmaßnahmen) sowie Projekte von einzelnen EU-Mitgliedstaaten. Diese erhalten jährlich nach einem statistischen Schlüssel Mittel für die nationale Projektförderung zugeteilt. Diese Mittel dienen der Unterstützung der nationalen Rückkehrpolitiken der Mitgliedstaaten unter Beachtung der EU-Rückkehrpolitik. Mithilfe des Rückkehrfonds konnte in der Bundesrepublik Deutschland in den ersten drei Jahren seines Bestehens eine Vielzahl an Rückkehrberatungsprojekten, insbesondere kirchlicher und karitativer Organisationen, unterstützt werden.

11.3 Reintegration im Heimatland

Reintegration im Heimatland gewinnt zunehmend an Bedeutung. Ziel ist es, auch gemeinsam mit den internationalen Partnern verstärkt in diesem wichtigen Bereich zusammenzuarbeiten. Bereits im Rahmen der Rückkehrberatung in Deutschland werden die Rückkehrer auf ihre Wiedereingliederung im Heimatland vorbereitet. Für die Betreuung der Rückkehrer nach Ankunft im Heimatland haben einige Beratungsstellen eigene Büros in wichtigen Rückkehrländern eingerichtet beziehungsweise sind Kooperationen mit örtlichen Projektträgern eingegangen. Dort werden die Rückkehrer bei allen Angelegenheiten des täglichen Lebens unterstützt (zum Beispiel Behördengänge, Wohnungs- oder Arbeitsuche). Da die wirtschaftliche Selbstständigkeit einen der wichtigsten Faktoren bei der Reintegration darstellt, kommt dem Bereich der Arbeitsvermittlung und Unterstützung bei Existenzgründungen eine besondere Bedeutung zu. Vielfach werden durch die Rückkehrberatungsstellen bereits in Deutschland in Kooperation mit ortsansässigen Betrieben auch niederschwellige Qualifizierungsmaßnahmen angeboten, die den Rückkehrern bei der Wiedereingliederung in den heimischen Arbeitsmarkt oder bei Existenzgründungen nützlich sind.

Projekt „URA 2“ in Kosovo

Seit 2009 unterstützen der Bund und die Länder Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt im Kosovo das Rückkehrprojekt „URA 2“ (Albanisch: „Brücke“). Es bietet allen Rückkehrern aus den beteiligten Bundesländern, unabhängig von der ethnischen Zugehörigkeit oder den Umständen ihrer Rückkehr, eine konkrete, praktische Unterstützung vor Ort bei ihrer Wiedereingliederung in die kosovarische Gesellschaft. Es hält sowohl soziale und psychologische Beratung als auch finanzielle Hilfen und Zuschüsse, etwa für eine Wohnungserstausstattung, Miet- oder Lohnkosten, bereit. Parallel hierzu helfen die Mitarbeiter des Projektes bei der Suche nach einer angemessenen Wohnung oder einem Arbeitsplatz. Erstmals werden neben freiwilligen Rückkehrern auch Rückgeführte unterstützt. Sie erhalten so eine Chance, sich in ihrer Heimat zu reintegrieren. Diese Maßnahmen dienen mittelbar also auch einer Steuerung der Migrationsströme im Rahmen der gemeinsamen europäischen Anstrengungen zur Bekämpfung illegaler Migration. „URA 2“ ist ein Pilotprojekt der Reintegration für eine künftige verstärkte Kooperation insbesondere im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit.

11.4 Rückübernahme

Für die Durchsetzung der Ausreisepflicht sind die Ausländerbehörden der Länder zuständig. Die Maßnahmen Rückführung und Rückübernahme stoßen dabei oftmals auf Probleme bei der praktischen Umsetzung. Ausreisepflichtige verhindern oder verzögern ihre Ausreise, zum Beispiel indem sie ihre Identitätspapiere verstecken oder vernichten, untertauchen oder bei der tatsächlichen Abschiebung erheblichen Widerstand leisten.

Zudem zeigen einige Herkunftsländer eine nur unzureichende Kooperationsbereitschaft bei der Rückübernahme ihrer Staatsangehörigen. Neben einer schleppenden Bearbeitung von Anträgen auf Ausstellung von Passersatzpapieren durch ihre Auslandsvertretungen in Deutschland sind teilweise langwierige und wenig effiziente Identitätsklärungen im Heimatland erforderlich. Zur Verbesserung der Kooperationsbereitschaft der Herkunftstaaten setzen Bund und Länder auf eine verstärkte Zusammenarbeit mit diesen Staaten. Dabei steht der ständige Dialog und Informationsaustausch im Vordergrund. Aus einer guten und vertrauensvollen Zusammenarbeit können sich dann auf Regierungsebene der Abschluss von bilateralen Rückübernahmeabkommen oder auf der Arbeitsebene sonstige formale Absprachen ergeben.

Die Rückübernahmeabkommen, die die Bundesregierung in den letzten Jahren mit einer Vielzahl von Staaten geschlossen hat, enthalten zum einen Einzelheiten zur Umsetzung der völkerrechtlichen Pflicht eines Staates, eigene Staatsangehörige zu übernehmen, zum anderen auch die Verpflichtung, unter bestimmten Voraussetzungen die Staatsangehörigen anderer Staaten und Staatenlose zurückzunehmen beziehungsweise deren Transit in ihr jeweiliges Herkunftsland zuzulassen. In bisher über 30 Rückübernahmeabkommen sind vor allem die Verfahren und Maßnahmen zur Feststellung der Staatsangehörigkeit und zur Ausstellung von Heimreisedokumenten sowie Einzelheiten zum Vollzug der Rückführung vereinbart worden. Immer größere Bedeutung im Rückführungsbereich gewinnt zudem die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, beispielsweise durch den Abschluss von EU-Rückübernahmeabkommen. Seit dem 1. Dezember 2009 sieht der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in seinem Artikel 79 Absatz 3 die Kompetenz der Union für den Abschluss von Rückübernahmeabkommen ausdrücklich vor (siehe auch Kapitel 3).

12

Sicherheit

12.1 Politischer Extremismus, Islamismus und Kriminalität

12.1.1 Politischer Extremismus

Der Begriff „politischer Extremismus“ bezeichnet teils sehr unterschiedliche politische Gesinnungen und Bestrebungen, denen jedoch allen die Ablehnung des demokratischen Verfassungsstaates und seiner fundamentalen Werte und Spielregeln gemein ist. Insbesondere zeichnet den politischen Extremismus ein antipluralistisches Politik- und Gesellschaftsverständnis, gestützt auf Auffassungen der Homogenität und auf Autoritarismus, aus. Mit seinen „antidemokratischen Gesinnungen und Bestrebungen“ oder seiner „kämpferisch-antidemokratischen Orientierung“ steht politischer Extremismus in vollkommenem Gegensatz zum demokratischen Verfassungsstaat und basiert auf der Idee eines anderen Staates. Unterschieden wird dabei in Links-, Rechts- und Ausländerextremismus.

Für die Behörden des Verfassungsschutzes fasst der Arbeitsbegriff des politischen Extremismus alle verfassungsfeindlichen Bestrebungen zusammen, und zwar unabhängig von einer etwaigen strafrechtlichen Relevanz. Mit dem Begriff der extremistischen Bestrebungen definieren sie den Kernbereich ihres Beobachtungsfeldes.

12.1.2 Islamismus

Ausdrücklich wird darauf hingewiesen, dass der Islam als Religion, insbesondere der persönliche Glaube der Muslime und ihre religiöse Praxis, durch das in Artikel 4 Grundgesetz verbriefte Grundrecht der Religionsfreiheit als Teil der freiheitlich-demokratischen Grundordnung geschützt sind. Diese Religionsfreiheit für alle Bürger – auch für die Muslime – zu erhalten, ist Teil des Auftrags der Sicherheitsbehörden. Davon zu trennen ist der Islamismus, der sich zur herausragenden Bedrohung auch für die innere Sicherheit Deutschlands entwickelt hat, insbesondere in seiner terroristischen Ausprägung.

Der Islamismus ist eine – in sich heterogene – politische, zumeist sozial-revolutionäre Bewegung, die nur von einer Minderheit der Muslime getragen wird. Unter Berufung auf den Ur-Islam des 7. Jahrhunderts fordern Islamisten die „Wiederherstellung“ einer „islamischen Ordnung“ als der nach ihrem Verständnis einzig legitimen Staats- und Gesellschaftsform, die alle anders geprägten Ordnungssysteme ersetzen soll. In dieser „islamischen Ordnung“ sollen alle Lebensbereiche so gestaltet sein, wie es von Gott durch den Koran und das Vorbild des Propheten und der frühen Gemeinde (Sunna) verbindlich vorgegeben sei.

Militante Islamisten glauben sich legitimiert, die von ihnen derart definierte „islamische Ordnung“ mit Gewalt durchzusetzen. Sie beziehen sich dabei auf die im Koran enthaltene Aufforderung zum „Jihad“ (eigentlich: Anstrengung, innerer Kampf; auch: „heiliger Krieg“), die sie – abweichend von anderen Muslimen – als heilige Pflicht zum unablässigen Krieg gegen alle „Feinde“ des Islam sowohl in muslimischen als auch in nichtmuslimischen Ländern ansehen.

Ungeachtet ideologischer Übereinstimmungen lassen sich die verschiedenen islamistischen Organisationen nach den Methoden und Mitteln unterscheiden, derer sie sich zur Erreichung ihrer Ziele bedienen. Vorrangig zu nennen sind die dem gewalttätigen „Jihad“ verpflichteten, weltweit terroristisch aktiven Gruppierungen und „Mujahedin“-Netzwerke, zum Teil eingebunden in die Terrororganisation „Al-Qaida“, die bis zu seinem Tod von Osama Bin Laden gelenkt wurde.

Des Weiteren existieren islamistische Organisationen, die die Gesellschafts- und Herrschaftsverhältnisse in ihren Herkunftsländern gewalttätig (mit terroristischen Aktionen oder Guerillakrieg) verändern wollen. Mitglieder dieser Organisationen sind vielfach auch Personen, die als politische Flüchtlinge nach Deutschland gelangt sind und versuchen, den Kampf in der Krisenregion von Deutschland aus logistisch und propagandistisch zu unterstützen. Sie bilden damit auch hier eine latente Gefahr für Einrichtungen und Interessen der Herkunftstaaten.

Zu erwähnen sind ferner Organisationen, die unter Ausnutzung der rechtsstaatlichen Instrumentarien islamistische Positionen auch im gesellschaftlichen Leben Deutschlands durchsetzen, mindestens aber Freiräume für organisierte islamistische Betätigung in Deutschland erlangen wollen und staatlichen Integrationsbemühungen entgegenwirken, indem sie eine islamistische Binnengesellschaft anstreben.

12.2 Terrorismusbekämpfung

12.2.1 Allgemeines

Die Anschläge vom 11. September 2001 in New York und Washington, D.C. haben die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus in einer bis dahin nicht vorstellbaren Dimension sichtbar gemacht. Der internationale islamistische Terrorismus hat sich seither zur größten Bedrohung für die internationale Staatengemeinschaft und die innere Sicherheit Deutschlands entwickelt. Die Gefährdungslage ist mit den schweren Anschlägen in europäischen Metropolen (Istanbul im November 2003, Madrid im März 2004, London im Juli 2005) besonders deutlich geworden. Auch Deutschland ist im Juli 2006 und September 2007 das Ziel von islamistischen Terroranschlägen gewesen, die glücklicherweise jedoch fehlschlagen beziehungsweise aufgrund der Festnahme der Verdächtigen verhindert werden konnten. Im März 2011 wurden bei einem islamistisch motivierten Terroranschlag auf US-Soldaten am Flughafen Frankfurt am Main zwei Menschen getötet und weitere verletzt.



Bundesinnenminister Dr. Hans-Peter Friedrich bei der Bundespressekonferenz.

Der internationale Terrorismus hat vielfältige Erscheinungsformen, denen vorrangig durch strafrechtliche Maßnahmen begegnet werden muss. Die besondere Bedeutung aufenthaltsrechtlicher Regelungen bei der Terrorismusbekämpfung ergibt sich regelmäßig daraus, dass die Täter gerade im Bereich des islamistischen Terrorismus oftmals einen Migrationshintergrund haben. Zudem weisen sie meist eine hohe Mobilität auf und wechseln ihre Aufenthaltsorte auch über internationale Grenzen hinweg.

Der Gesetzgeber hat auf diese neue Qualität der Bedrohung entschieden geantwortet. Bereits mit dem im Januar 2002 in Kraft getretenen Terrorismusbekämpfungsgesetz wurde das Ausländergesetz durch Verschärfung der bestehenden Vorschriften über die Einreise, die Ausweisung und Abschiebung von Ausländern, über Informationspflichten, die Sicherheitsbefragung und identitätssichernde Maßnahmen der neuen Gefahrenlage angepasst. Das am 1. Januar 2005 mit dem Zuwanderungsgesetz in Kraft getretene Aufenthaltsgesetz führt konsequent die Linie des Ausländergesetzes weiter fort. Schließlich sind mit dem Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union (Richtlinienumsetzungsgesetz), das am 28. August 2007 in Kraft getreten ist, weitere Optimierungsmaßnahmen im Bereich des Aufenthaltsgesetzes ergriffen worden. Sie resultieren aus den sicherheitspolitischen Erkenntnissen, die aus den fehlgeschlagenen Bombenattentaten in Deutschland gewonnen werden konnten.

12.2.2 Terrorismusbekämpfungsgesetz (2002)

Um sicherzustellen, dass Personen, die terroristische oder gewalttätige Aktivitäten begehen oder unterstützen, der Aufenthalt in Deutschland verwehrt wird, ist bereits im Januar 2002 ein neuer zwingender Versagungsgrund für Aufenthaltstitel geschaffen worden (jetzt § 5 Absatz 4 in Verbindung mit § 54 Nr. 5 und 5a AufenthG). Danach wird der Aufenthaltstitel auch bei Vorliegen der Voraussetzungen eines Anspruches versagt, wenn der Ausländer die freiheitlich-demokratische Grundordnung oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdet oder sich bei der Verfolgung politischer Ziele an Gewalttätigkeiten beteiligt oder öffentlich zu Gewaltanwendung aufruft oder mit Gewaltanwendung droht oder wenn Tatsachen die Schlussfolgerung rechtfertigen, dass er einer Vereinigung angehört (hat), die den internationalen Terrorismus unterstützt, oder er eine derartige Vereinigung unterstützt (hat). Von dieser Regelung sind auch solche Personen erfasst, die den internationalen Terrorismus mit finanziellen Mitteln unterstützen.

Darüber hinaus wurden mit dem Terrorismusbekämpfungsgesetz neue Regelausweisungsgründe im Ausländergesetz geschaffen. Danach werden in der Regel Ausländer ausgewiesen, die wegen des Vorliegens der vorgenannten Versagungsgründe keine Aufenthaltstitel erhalten dürfen. Außerdem besteht die Möglichkeit, einen Ausländer in der Regel auszuweisen, der in einer Befragung falsche oder unvollständige Angaben über Verbindungen zu Personen oder Organisationen mit terroristischem Hintergrund macht (jetzt § 54 Nr. 5, 5a und 6 AufenthG).

Mit dem Terrorismusbekämpfungsgesetz wurden zugleich auch die Resolutionen 1269 (1999) und 1373 (2001) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen umgesetzt, in denen gefordert wird, Personen, die terroristische Handlungen planen, vorbereiten oder unterstützen, keinen Flüchtlingsstatus zu gewähren. Daher wurde gesetzlich festgelegt, dass Ausländern, die aus schwerwiegenden Gründen schwerster Verbrechen verdächtig sind, kein Flüchtlingsstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention (sogenanntes kleines Asyl) zuerkannt wird (jetzt § 60 Absatz 8 AufenthG). Von der Regelung erfasste Personen erhalten keinen Aufenthaltstitel mehr; sie fallen unter die Beschränkungen des Asylbewerberleistungsgesetzes (abgesenkte finanzielle Unterstützung) und unterliegen Beschränkungen ihrer Bewegungsfreiheit. Die Umsetzung der Regelung schließt allerdings nicht die Berücksichtigung von Abschiebungsverboten aus. Eine Abschiebung erfolgt mit anderen Worten auch bei dem Verdacht schwerster Verbrechen nicht, wenn dem Ausländer im Abschiebungsland Tod, Folter etc. drohen.

Seit Geltung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes sind identitätssichernde Maßnahmen (insbesondere durch die Abnahme von Fingerabdrücken) auch in folgenden Fällen möglich:

- im Falle des vorstehend dargestellten zwingenden Versagungsgrundes nach § 5 Absatz 4 AufenthG
- im Falle der Beantragung eines Visums für einen Aufenthalt von mehr als drei Monaten durch Staatsangehörige der Staaten, bei denen Rückführungsschwierigkeiten bestehen, sowie bei Staatsangehörigen von Staaten, die im Rahmen der aktuellen Sicherheitslage relevant sind

Darüber hinaus ist eine Rechtsgrundlage zur Übermittlung der im Visumverfahren von der Auslandsvertretung erhobenen personenbezogenen Daten des Visumantragsstellers und des Einladers an die Sicherheitsbehörden



des Bundes, zum Zweck der Feststellung von zwingenden Versagungsgründen im Sinne des § 5 Absatz 4 AufenthG, geschaffen worden. Die Staaten, in denen dieses Verfahren angewandt wird, werden unter Berücksichtigung der aktuellen Sicherheitslage vom Bundesministerium des Innern im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt bestimmt. In diesen Fällen ist für die Erteilung des Visums auch die vorherige Zustimmung der zuständigen Ausländerbehörde erforderlich (jetzt § 73 Absatz 1 und 4 AufenthG und § 31 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 AufenthV).

Auch die Ausländerbehörden können vor der Entscheidung über die Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels die Sicherheitsbehörden zur Feststellung des zwingenden Versagungsgrundes im Sinne des § 5 Absatz 4 AufenthG beteiligen (jetzt § 73 Absatz 2 AufenthG).

12.2.3 Aufenthaltsgesetz (2005) und sogenanntes Richtlinienumsetzungsgesetz (2007)

Entsprechende Regelungen sind auch im Aufenthaltsgesetz, das das Ausländergesetz mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes am 1. Januar 2005 abgelöst hat, enthalten. In wichtigen Punkten sind in konsequenter Fortführung der durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz verfolgten Linie Änderungen vorgenommen worden, die die Sicherheit Deutschlands vor terroristischen Angriffen verbessern. Mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz, das am 28. August 2007 in Kraft getreten ist, sind weitere sicherheitsrelevante Regelungen geschaffen worden, die vor allem die Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden mit den für aufenthaltsrechtliche Entscheidungen zuständigen Stellen optimieren sollen.

Ausweisungstatbestände und Abschiebung Terrorverdächtiger

Das Aufenthaltsgesetz sieht eine Regelausweisung bei Leitern verbotener Vereine vor, die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung richten (§ 54 Nr. 7 AufenthG). Auch sogenannte „geistige Brandstifter“ können seit Geltung des Aufenthaltsgesetzes ausgewiesen werden, wenn sie öffentlich ein Kriegsverbrechen oder terroristische Taten von vergleichbarem Gewicht in einer Weise billigen, die geeignet ist, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu stören (§ 55 Nr. 8 AufenthG). Zudem ist ein Ausländer zwingend auszuweisen, wenn er wegen Einschleusens von Ausländern zu einer Freiheitsstrafe verurteilt wurde (§ 53 Nr. 3 AufenthG).

Abschiebungsanordnung

Zur Abwehr einer besonderen Gefahr für die Sicherheit Deutschlands oder einer terroristischen Gefahr kann die oberste Landesbehörde ohne vorhergehende Ausweisung durch eine Ausländerbehörde eine Abschiebungsanordnung gegen einen Ausländer erlassen (§ 58a AufenthG). Die Abschiebungsanordnung ist sofort vollziehbar. Das Bundesministerium des Innern kann die Übernahme der Zuständigkeit erklären, wenn ein besonderes Interesse des Bundes besteht. Der Rechtsschutz wird in einer Instanz beim Bundesverwaltungsgericht gewährleistet. Auf diese Weise werden die Verfahrenswege deutlich verkürzt. Eine Wiederkehr nach Deutschland wird auf Dauer ausgeschlossen (§ 11 Absatz 1 Satz 4 AufenthG). Grundlage einer solchen Abschiebungsanordnung ist eine auf Tatsachen gestützte Gefahrenprognose; bloße Vermutungen reichen nicht aus. Dem von einer Abschiebungsanordnung Betroffenen ist unverzüglich Gelegenheit zu

geben, sich mit einem Rechtsbeistand seiner Wahl in Verbindung zu setzen, um rechtzeitig einen Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes stellen zu können. Bis zur Entscheidung über die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes darf die Abschiebung nicht vollzogen werden. Der Betroffene ist zur Sicherung der Abschiebung auf richterliche Anordnung in Haft zu nehmen, wenn die Abschiebungsanordnung nicht unmittelbar vollzogen werden kann (§ 62 Absatz 2 Nr. 1a AufenthG).

Überwachungsmaßnahmen

Nicht nur die Aufenthaltsbeendigung, sondern auch und gerade die Einschränkung des Handlungsspielraums von ausländischen Gefährdern kann in entsprechenden Fällen zur Gewährleistung der inneren Sicherheit in Deutschland dringend geboten sein, wenn etwa der Vollzug der Rückführung an Abschiebungsverboten (Folter, Todesstrafe etc.) scheitert. Das Aufenthaltsgesetz sieht daher zur Überwachung ausgewiesener Ausländer vor (§ 54a AufenthG), dass Meldeauflagen, Einschränkungen der Freizügigkeit und Kommunikationsverbote zur Anwendung kommen.

Ein Ausländer, der wegen Terrorgefahr ausgewiesen oder gegen den eine vollziehbare Abschiebungsanordnung erlassen wurde, unterliegt danach der Pflicht, sich mindestens einmal wöchentlich bei der für seinen Aufenthaltsort zuständigen Dienststelle zu melden, soweit die Ausländerbehörde nichts anderes bestimmt. Der Aufenthalt des Ausländers ist grundsätzlich



auf den Bezirk der Ausländerbehörde beschränkt. Er kann verpflichtet werden, in einem anderen Wohnort oder in bestimmten Unterkünften auch außerhalb des Bezirks der Ausländerbehörde zu wohnen, wenn dies geboten erscheint, um die Fortführung von Bestrebungen, die zur Ausweisung geführt haben, zu erschweren.

Überprüfungen

Um die Einreise von terroristischen Gefährdern nach Deutschland zu verhindern beziehungsweise deren Aufenthalt im Bundesgebiet zu verhindern, ist eine enge Zusammenarbeit der für aufenthaltsrechtliche Entscheidungen zuständigen Stellen (Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden) mit den Sicherheitsbehörden von entscheidender Bedeutung. Daher sind ausländerrechtliche Überprüfungsverfahren durch die Sicherheitsbehörden vor Erteilung eines Visums oder eines Aufenthaltstitels im Inland eingerichtet worden. Mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz (siehe oben) sind die Überprüfungsverfahren weiter optimiert worden.

Vor Erteilung eines Visums an Staatsangehörige aus konsultationspflichtigen Staaten werden die Sicherheitsbehörden zur Prüfung von sicherheitsrelevanten Versagungsgründen beteiligt (§ 73 Absatz 1 AufenthG). In diesem Verfahren werden auch die Einlader und sonstigen Referenzpersonen im Inland überprüft. Desgleichen können die Ausländerbehörden vor Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis die Sicherheitsbehörden beteiligen. Bevor über eine Niederlassungserlaubnis oder eine Einbürgerung entschieden wird, erfolgt des Weiteren eine Regelanfrage über verfassungsfeindliche Erkenntnisse (§ 73 Absatz 2 AufenthG oder § 37 Absatz 2 StAG). Die Sicherheitsbehörden haben anfragende Behörden nach § 73 Absatz 1 und 2 AufenthG unverzüglich über Sicherheitsbedenken zu unterrichten. Dies gilt auch nach Ausstellung eines Aufenthaltstitels während dessen Gültigkeitszeitraumes.

Identitätssicherung

Zusätzlich zu den durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz eingeführten Regelungen besteht mit Inkrafttreten des Richtlinienumsetzungsgesetzes am 28. August 2007 – entsprechend den Regelungen auf europäischer Ebene für den vergemeinschafteten Bereich der Schengen-Visa – auch die rechtliche Befugnis, von allen Antragstellern eines nationalen (Langzeit-) Visums ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit zur Feststellung und Sicherung der Identität Fingerabdrücke abzunehmen und diese zu speichern.



13

Institutionen für Migration und Integration

13.1 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)

Allgemeines

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat sich in den letzten Jahren zu einem wichtigen Kompetenzzentrum in Fragen der Migration und Integration in Deutschland entwickelt. Seit der Einführung des Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2005 ist das Bundesamt nicht mehr nur für die Durchführung von Asylverfahren und den Flüchtlingsschutz zuständig, sondern auch ein wichtiger Motor der bundesweiten Förderung von Integration.

Das heutige Aufgabenspektrum des Bundesamtes ist entsprechend vielfältig. So gehört neben den bereits genannten praxisbezogenen Kernbereichen „Asyl und Flüchtlingsschutz“ und „Integration“ auch die wissenschaftliche Forschung zu Migrations- und Integrationsthemen zur Bandbreite seiner Aufgaben. In Anlehnung an die Kernaufgaben des Bundesamtes wird von der Forschung das Migrationsgeschehen nach und von Deutschland betrachtet. Des Weiteren werden die Auswirkungen von Migrationsprozessen analysiert und Erkenntnisse für die Migrationssteuerung gewonnen. Die Aufgabenfelder der Forschung im Bundesamt lassen sich unter den Begriffen Analyse, Evaluierung und Beratung zusammenfassen. Wobei die gewonnenen Erkenntnisse der Politikberatung dienen und in die Steuerung der Migration und Integration einfließen.

Die Aufgaben des Bundesamtes im Einzelnen:

- Durchführung der Asylverfahren
- Förderung und Koordinierung der Integration, insbesondere der sprachlichen und gesellschaftlichen Integration. Dies umfasst unter anderem die Entwicklung und Durchführung der Integrationskurse, Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer, Förderung von Projekten und Maßnahmen zur gesellschaftlichen Integration, berufsbezogene Sprachförderung durch den Europäischen Sozialfonds, Informationen über die Integrationsangebote des Bundes sowie die

Entwicklung von Handlungsempfehlungen im Rahmen des bundesweiten Integrationsprogramms.

- Geschäftsstelle der Deutschen Islam Konferenz (DIK). Sie leistet organisatorische und inhaltliche Unterstützung und betreut verschiedene Maßnahmen der DIK. Dazu gehört unter anderem die redaktionelle Pflege des Internetauftritts www.deutsche-islam-konferenz.de. Eine weitere Initiative ist die beim Bundesamt eingerichtete „Clearingstelle Präventionskooperation“. Im Rahmen der Zielsetzung der DIK, den Dialog zwischen Staat und Muslimen in Deutschland zu verbessern, ist sie für den Aufbau eines bundesweiten Netzes von Ansprechpartnern bei Sicherheitsbehörden und muslimischen Organisationen verantwortlich.
- Weiterentwicklung und Auswertung der Einbürgerungstests
- Durchführung des Aufnahmeverfahrens für jüdische Zuwanderer
- Verwaltung von EU-Fonds: Europäischer Integrationsfonds (EIF), Europäischer Flüchtlingsfonds (EFF) und Europäischer Rückkehrfonds (ERF)
- Wissenschaftliche Begleitforschung zu Fragen der Migration und Integration



- Anerkennung von Forschungseinrichtungen
- Führung des Ausländerzentralregisters
- Erhebung statistischer Daten
- Internationale Aufgaben
- Förderung der freiwilligen Rückkehr
- Informationszentrum Asyl und Migration (IZAM)
- Servicestelle Aufenthaltsrecht

Weitere Informationen zum Bundesamt und seinen Arbeitsthemen finden Sie unter: www.bamf.de

13.2 Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Im Dezember 1978 wurde das Amt des Beauftragten der Bundesregierung für die Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung eingerichtet. Erster Beauftragter war Ministerpräsident a. D. Heinz Kühn, ihm folgte am 1. Januar 1981 Staatsministerin a. D. Liselotte Funcke (MdB). Von 1991 bis 1998 hatte Frau Cornelia Schmalz-Jacobsen (MdB), von 1998 bis 2005 Frau Marieluise Beck (MdB) das Amt inne. Seit November 2005 ist Frau Prof. Dr. Maria Böhmer (MdB) Beauftragte, die zugleich Staatsministerin bei der Bundeskanzlerin ist.

Mit der am 1. November 1997 in Kraft getretenen Änderung des Ausländergesetzes wurde das Amt der Beauftragten für Ausländerfragen im Ausländergesetz (Achter Abschnitt, §§ 91a–91c) verankert.

Amt, Aufgaben und Befugnisse der Beauftragten sind mit dem Zuwanderungsgesetz in den §§ 92 bis 94 AufenthG geregelt. Das Amt wurde umbenannt in „Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration“ und war zunächst beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, dann beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und ist seit 2005 beim Bundeskanzleramt angesiedelt.

Die Beauftragte soll die Integration der dauerhaft in Deutschland ansässigen ausländischen Bevölkerung fördern und die Bundesregierung bei der Weiterentwicklung ihrer Integrationspolitik unterstützen. Sie ist in ihrer Tätigkeit unabhängig. Sie soll die Voraussetzungen für ein möglichst spannungsfreies Zusammenleben zwischen Ausländern und Deutschen sowie unterschiedlichen Gruppen von Ausländern weiterentwickeln, Verständnis füreinander fördern und Fremdenfeindlichkeit sowie ungerechtfertigten Ungleichbehandlungen entgegenwirken. Sie soll ferner die Zuwanderung ins Bundesgebiet und in die Europäische Union sowie die Entwicklung der Zuwanderung in andere Staaten beobachten. Bei Gesetzgebungsvorhaben der Bundesregierung sowie bei sonstigen Angelegenheiten, die den Aufgabenbereich der Ausländerbeauftragten betreffen, ist sie möglichst frühzeitig zu beteiligen. Sie kann der Bundesregierung Vorschläge unterbreiten und Stellungnahmen zuleiten. Wenn hinreichende Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass Bundesbehörden Ausländer ungleich behandeln oder deren gesetzliche Rechte nicht wahren, sind diese zur Stellungnahme gegenüber der Beauftragten verpflichtet. Seit 2006 koordiniert die Beauftragte im Auftrag der Bundesregierung den Prozess zum Nationalen Integrationsplan und zum Nationalen Aktionsplan Integration.



Staatsministerin Prof. Dr. Maria Böhmer, Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, bei der Preisverleihung des Wettbewerbs „Respekt 2010“.

13.3 Beauftragter der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten

Seit 1988 kamen ungefähr drei Millionen Menschen – circa 800.000 aus den mittelosteuropäischen Staaten und circa 2,2 Millionen aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion – im Rahmen der Aussiedleraufnahme in die Bundesrepublik Deutschland.

Die Aufnahme und Integration der Aussiedler und ihrer Familienangehörigen ist Teil des Bemühens der Bundesregierung, sich der Verantwortung Deutschlands für den Zweiten Weltkrieg und seine Folgen zu stellen. Diese Verantwortung umfasst auch die Solidarität mit den Deutschen in den Ländern Osteuropas und den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion. Diese Menschen wurden wegen ihrer deutschen Volkszugehörigkeit jahrzehntelang unterdrückt und benachteiligt.

Die Bundesrepublik nimmt einerseits diejenigen in Deutschland auf, die in die Heimat ihrer Vorfahren zurückkehren möchten. Andererseits unterstützt sie die deutschen Minderheiten in den Herkunftsgebieten. Während in den 1990er-Jahren vor allem Hilfe zur Verbesserung der Lebensumstände geleistet wurde, steht heute die Förderung und Stärkung der kulturellen und sprachlichen Identität im Vordergrund.

Der Beauftragte der Bundesregierung für Aussiedlerfragen ist sowohl für die Menschen zuständig, die als Aussiedler nach Deutschland gekommen sind, als auch für diejenigen, die als Angehörige der deutschen Minderheit in den Herkunftsländern der Aussiedler geblieben sind.

Er ist zentraler Ansprechpartner für die Aussiedler und Spätaussiedler auf Bundesebene und verantwortlich für die Koordinierung der aussiedlerbezogenen Maßnahmen. Er koordiniert die Förderung und Unterstützung der deutschen Minderheiten in den Herkunftsgebieten und hat den Kovorsitz bei den bestehenden Regierungskommissionen mit den Titularstaaten für die Angelegenheiten der jeweiligen deutschen Minderheit inne.

Zum ersten Aussiedlerbeauftragten wurde 1988 Dr. Horst Waffenschmidt (CDU) berufen. Sein Nachfolger wurde im Dezember 1998 der Bundestagsabgeordnete Jochen Welt (SPD). Zum Zuständigkeitsbereich des Beauftragten der Bundesregierung für Aussiedlerfragen gehören seit November 2002 auch die Belange der vier nationalen Minderheiten in Deutschland (Dänen, Friesen, Sorben und deutsche Sinti und Roma).



Dr. Christoph Bergner, Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister des Innern und Beauftragter der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten, bei einem Treffen mit Aussiedlern.

Von November 2004 bis Januar 2006 übte der Bundestagsabgeordnete Hans-Peter Kemper (SPD) das Amt aus. Seit dem 1. Februar 2006 bekleidet der Bundestagsabgeordnete und Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister des Innern, Dr. Christoph Bergner (CDU), zugleich auch das Amt des Beauftragten der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten.

13.4 Antidiskriminierungsstelle des Bundes

Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) ist eine unabhängige Anlaufstelle für Menschen, die von Diskriminierung betroffen sind. Dies gilt für alle Menschen, die eine Benachteiligung aus rassistischen Gründen oder aufgrund ihrer ethnischen Herkunft, aufgrund ihrer Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, ihres Geschlechts, Alters oder der sexuellen Identität erfahren haben. Nachdem das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) im August 2006 in Kraft getreten ist, wurde die ADS beim Bundesfamilienministerium eingerichtet. Sie hat ihren Dienstsitz in Berlin und wird von Christine Lüders geleitet.

Die Aufgaben der Antidiskriminierungsstelle des Bundes sind im AGG definiert. Sie lauten Beratung, Forschung und Öffentlichkeitsarbeit. Dabei setzt die ADS auf den „horizontalen Ansatz“. Das bedeutet, jeder Form der Diskriminierung im Sinne des AGG wird die gleiche Aufmerksamkeit zuteil. Dadurch soll auch ein wirksamer Schutz vor Mehrfachdiskriminierungen erreicht werden. Eine Mehrfachdiskriminierung liegt dann vor, wenn sich die Diskriminierung nicht allein auf ein Merkmal, sondern auf eine Kombination verschiedener Merkmale bezieht, wie zum Beispiel Geschlecht und Alter.

Die ADS unterstützt auf unabhängige Weise Personen bei der Durchsetzung ihrer Rechte zum Schutz vor Benachteiligungen. Dabei informieren die Berater vor allem über Ansprüche und die Möglichkeiten des rechtlichen Vorgehens. Darüber hinaus vermittelt die ADS auch Beratungen durch andere geeignete Stellen. In Konfliktfällen kann sich die Antidiskriminierungsstelle einschalten und eine gütliche Einigung zwischen den Beteiligten anstreben.

Um effektiv gegen Benachteiligung vorzugehen, sind Informationen und Wissen über die Situation von Betroffenen unerlässlich. Daher vergibt die Antidiskriminierungsstelle des Bundes regelmäßig Forschungsaufträge. Die Ergebnisse der wissenschaftlichen Untersuchungen werden von den Mitarbeitern des Forschungsreferats analysiert und in eigenen Berichten zusammengefasst. Ziel ist es vor allem, die Datenlage zu verbessern. Dazu steht die ADS in einem engen Austausch mit deutschen und europäischen Wissenschaftlern.

Alle vier Jahre legt die ADS dem Deutschen Bundestag einen ausführlichen Bericht zum Thema Diskriminierung vor, den sie zusammen mit den Beauftragten des Bundestags und der Bundesregierung erstellt. Darin gibt sie Empfehlungen, wie Ungleichbehandlungen vermieden und beseitigt werden können.

Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes arbeitet eng mit Nichtregierungsorganisationen sowie mit Einrichtungen auf europäischer, Bundes- und Landesebene zusammen. Darüber hinaus fördert sie den Dialog mit gesellschaftlichen Gruppen, die sich für den Schutz vor Benachteiligungen einsetzen. Im Oktober 2007 wurde dafür ein Beirat geschaffen. Diesem Gremium gehören 16 Vertreter gesellschaftlicher Organisationen sowie Fachleute in Diskriminierungsfragen an. Vorsitzende des Beirats ist Dr. Barbara John, Vorstandsmitglied im Paritätischen Gesamtverband.

Neben der Beratung und Forschung ist eine wesentliche Aufgabe der ADS, die Öffentlichkeit für den Diskriminierungsschutz zu sensibilisieren. Im Vordergrund stehen dabei vor allem Informationen für Bürger im Umgang mit dem AGG. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes führt Veranstaltungen durch und erstellt Handreichungen zum Thema. Ziel ist es, durch ein umfangreiches Informationsangebot die Vorteile einer diskriminierungsfreien Gesellschaft aufzuzeigen.

Alle Publikationen der Antidiskriminierungsstelle können auf der Homepage www.antidiskriminierungsstelle.de abgerufen werden.

Plakat aus der Öffentlichkeitskampagne der ADS zum Thema Diskriminierung und Diskriminierungsschutz unter dem Motto „Vielfalt statt Einfalt – Gemeinsam für Gleichbehandlung“



Antidiskriminierungsstelle
des Bundes

Beratungshotline: 03018 555-1865



Anhang I

Glossar

Asylberechtigte

Asylberechtigte sind Ausländer, die vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge als asylberechtigt nach Artikel 16a des Grundgesetzes anerkannt worden sind. Sie genießen zugleich die Rechtsstellung nach der Genfer Flüchtlingskonvention (§ 2 Absatz 1 AsylVfG).

Asylbewerber

Asylbewerber sind Ausländer, die nach Artikel 16a Absatz 1 des Grundgesetzes Schutz als politisch Verfolgte oder Schutz vor Abschiebung oder einer sonstigen Rückführung in einen Staat beantragen, in dem ihr Leben oder ihre Freiheit wegen ihrer Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung bedroht ist.

Auf Artikel 16a Absatz 1 des Grundgesetzes kann sich nicht berufen, wer aus einem sicheren Drittstaat im Sinne des § 26a Absatz 2 des Asylverfahrensgesetzes einreist.

Aufenthaltstitel

Für die Einreise und den Aufenthalt bedürfen Ausländer grundsätzlich einer Erlaubnis, die in Form eines Aufenthaltstitels erteilt wird. Die Aufenthaltserlaubnis wird grundsätzlich befristet erteilt; dagegen ist die Niederlassungserlaubnis unbefristet, zeitlich und räumlich grundsätzlich unbeschränkt und berechtigt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Bei der Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG, die auf EU-Recht beruht, handelt es sich um einen unbefristeten Aufenthaltstitel, den Ausländer nach fünfjährigem rechtmäßigen Aufenthalt in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union beziehungsweise in Deutschland erhalten. Außerdem wird im Aufenthaltsgesetz das Visum als Aufenthaltstitel aufgeführt.

Ausländer

Ausländer ist jeder, der nicht Deutscher im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 des Grundgesetzes ist. Artikel 116 Absatz 1 des Grundgesetzes knüpft in erster Linie an den Besitz der deutschen Staatsangehörigkeit an.

Aussiedler

Aussiedler sind nach § 1 Absatz 2 Nr. 3 BVFG deutsche Staatsangehörige oder deutsche Volkszugehörige, die nach Abschluss der allgemeinen Vertreibungsmaßnahmen vor dem 1. Juli 1990 oder danach im Wege des Aufnahmeverfahrens vor dem 1. Januar 1993 die ehemals unter fremder Verwaltung stehenden deutschen Ostgebiete, Danzig, Estland, Lettland, Litauen, die ehemalige Sowjetunion, Polen, die Tschechoslowakei, Ungarn, Rumänien, Bulgarien, Jugoslawien, Albanien oder China verlassen haben, es sei denn, dass sie, ohne aus diesen Gebieten vertrieben und bis zum 31. März 1952 dorthin zurückgekehrt zu sein, nach dem 8. Mai 1945 einen Wohnsitz in diesen Gebieten begründet haben. Aussiedler sind Vertriebene (gegebenenfalls Heimatvertriebene).

Binnenflüchtlinge oder Binnenvertriebene

Menschen, die aufgrund von gewalthaltigen Konflikten oder vor (durch Menschen verursachten) Katastrophen innerhalb ihres Heimatlandes auf der Flucht sind, das heißt keine international anerkannte Grenze überschreiten.

Drittstaat (sicherer)

„Sichere Drittstaaten“ sind nach § 26a Asylverfahrensgesetz und den verfassungsrechtlichen Vorgaben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie weitere europäische Staaten (zum Beispiel Norwegen, Schweiz), in denen die Einhaltung der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention sichergestellt ist. Wenn ein Ausländer bereits einen dieser Staaten erreicht hat, in dem er gleichfalls Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention erhalten kann, ist ihm die Einreise in die Bundesrepublik Deutschland schon an der Grenze zu verweigern. Denn wer aus einem „sicheren Drittstaat“ einreist, kann sich nicht mehr auf das Grundrecht auf Asyl berufen.

Drittstaatsangehörige

Während der Begriff Unionsbürger jeden Staatsangehörigen eines EU-Mitgliedstaats umfasst, sind Drittstaatsangehörige Staatsbürger von Nicht-EU/EWR-Staaten.

Duldung/Geduldete

Die Duldung ist definiert als „vorübergehende Aussetzung der Abschiebung“. Geduldete sind Personen, die ausreisepflichtig sind, aber aus bestimmten Gründen (zum Beispiel Krankheit, Einreiseverweigerung durch den Herkunftsstaat) nicht ausreisen oder nicht abgeschoben werden können.

Einwanderung/Zuwanderung

In Deutschland wird nur dann von Einwanderung gesprochen, wenn Einreise und Aufenthalt von vornherein auf Dauer geplant und zugelassen werden. In Deutschland haben sich in den letzten Jahren die Begriffe der Zuwanderung und der Zuwanderer für alle Formen der grenzüberschreitenden Migration (lang- und kurzfristig) eingebürgert.

Flüchtlinge

Gemäß dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (Genfer Flüchtlingskonvention: GFK) sind Flüchtlinge Personen, die sich aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung außerhalb des Landes befinden, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, oder die sich als Staatenlose aus der begründeten Furcht vor solchen Ereignissen außerhalb des Landes befinden, in dem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatten.

Als sogenannte Konventionsflüchtlinge haben sie keinen Rechtsanspruch auf Asyl im Sinne von Artikel 16a Grundgesetz, genießen aber Abschiebungsschutz nach § 60 Absatz 1 AufenthG. Die Anerkennung als ausländischer Flüchtling erfolgt in Deutschland im Rahmen des Asylverfahrens.

Gastarbeiter

Vor dem Anwerbestopp von 1973 wurden die damals angeworbenen ausländischen Arbeitnehmer in der Umgangssprache als „Gastarbeiter“ bezeichnet.

Härtefallregelung

Es handelt sich um eine Regelung nach § 23a AufenthG, mit der in besonders gelagerten, humanitären Fallgestaltungen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann, auch wenn der Ausländer vollziehbar ausreisepflichtig ist. Voraussetzung ist, dass ein Ersuchen an die Härtefallkommission gestellt wird und diese die oberste Landesbehörde ersucht, dem Ausländer einen Aufenthaltstitel zu erteilen. Sie entscheidet nach Ermessen. Es besteht weder ein Anspruch auf das Stellen eines Ersuchens durch die Härtefallkommission noch auf die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis durch die zuständige Landesbehörde.

Mit der Einführung der Härtefallregelung durch das Zuwanderungsgesetz ist eine seit Jahren von karitativen Organisationen, von den Kirchen und Flüchtlingsverbänden erhobene Forderung umgesetzt worden.

Illegale

Als „Illegale“ werden in der öffentlichen Diskussion diejenigen Ausländer bezeichnet, die sich ohne gültigen Aufenthaltstitel unerlaubt und ohne Kenntnis der zuständigen Behörden in Deutschland aufhalten.

Integration

Integration ist ein langfristiger Prozess, der zum Ziel hat, alle Individuen in die Gesellschaft einzubeziehen. Dauerhaft und rechtmäßig in Deutschland lebenden Zuwanderern soll eine umfassende, möglichst gleichberechtigte Teilhabe in allen gesellschaftlichen Bereichen ermöglicht werden. Zuwanderer haben die Pflicht, die Sprache der Aufnahmegesellschaft zu erlernen sowie die Grundwerte der deutschen Gesellschaft, die Verfassung und die Gesetze zu kennen, zu respektieren und zu befolgen. Die Aufnahmegesellschaft hat den Zuwanderern einen gleichberechtigten Zugang möglichst zu allen gesellschaftlichen Bereichen zu gewährleisten.

Ius sanguinis

Prinzip, nach dem ein Staat seine Staatsbürgerschaft an Kinder bei Geburt ohne Berücksichtigung des Geburtsortes verleiht, wenn deren Eltern oder mindestens ein Elternteil selbst Staatsbürger dieses Staates sind. Es wird daher auch „Abstammungsprinzip“ genannt. Es gilt in den meisten Staaten allein oder in Verbindung mit dem *ius soli*. Im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht gilt seit dem Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz in erster Linie das Abstammungsprinzip. Siehe hierzu die Regelungen des § 4 Absatz 1 des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG). Daneben wurde mit dem Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechtes vom 15. Juli 1999 unter bestimmten Voraussetzungen auch ein *Ius-soli*-Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit mit Optionsverpflichtung in Deutschland eingeführt (siehe *ius soli*).

Ius soli

Prinzip, nach dem ein Staat seine Staatsbürgerschaft an alle Kinder verleiht, die auf seinem Staatsgebiet geboren werden. Es wird auch als „Territorialprinzip“ bezeichnet. Neben dem im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht in erster Linie geltenden Abstammungsprinzip (siehe *ius sanguinis*) wurde mit dem Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechtes vom 15. Juli 1999 unter bestimmten Voraussetzungen auch ein *Ius-soli*-Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit mit Optionsverpflichtung in Deutschland eingeführt.

Jüdische Zuwanderung

Seit 1991 werden jüdische Zuwanderer und ihre Familienangehörigen aus der ehemaligen Sowjetunion in Deutschland aufgenommen. Ziel der Aufnahme ist die Erhaltung und Stärkung der jüdischen Gemeinden in Deutschland. Das Aufnahmeverfahren wurde zunächst auf der Grundlage des Beschlusses der Regierungschefs des Bundes und der Länder von 1991 in entsprechender Anwendung des sogenannten Kontingentflüchtlingsgesetzes, seit Anfang 2005 nach den Beschlüssen der Innenminister der Länder gemäß § 23 AufenthG durchgeführt. Jüdische Zuwanderer erhalten einen unbefristeten, ihre mitreisenden Angehörigen einen befristeten Aufenthaltstitel; sie haben Zugang zum Arbeitsmarkt und erhalten im Bedarfsfall Sozialleistungen.

Kontingentflüchtlinge

Als Kontingentflüchtlinge werden Flüchtlinge aus Krisenregionen bezeichnet, die bis Ende 2004 im Rahmen internationaler humanitärer Hilfsaktionen auf der Grundlage des Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen von humanitären Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge aufgenommen wurden. Deutschland hat seit 1973 in großer Zahl unter anderem Flüchtlinge aus Indochina (insbesondere Vietnam, sogenannte Boatpeople) und aus Chile als Kontingentflüchtlinge aufgenommen. Die Aufnahme jüdischer Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion erfolgte von 1991 bis 2004 in entsprechender Anwendung dieses Gesetzes. Mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes am 1. Januar 2005 wurde das Gesetz aufgehoben.

Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge (Bosnien und Herzegowina, Kosovo)

Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge im weiteren Sinne sind Personen, die wegen der Kriegsereignisse ihre Heimat aus Furcht vor den Auswirkungen kriegerischer Auseinandersetzungen (direkte Auswirkungen der Kampfhandlungen, Übergriffe der Kriegsparteien, gezielte Vertreibung oder Ähnliches) verlassen. Die meisten von ihnen sind keine Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention, dies kann jedoch nur im Rahmen eines Asylverfahrens festgestellt werden.

Migration

Personen („Migranten“) verlegen zu unterschiedlichen Aufenthaltszwecken mittel- oder längerfristig ihren Aufenthaltsort oder Lebensmittelpunkt über Grenzen hinweg in einen anderen Staat.

Migrationshintergrund

Personen mit Migrationshintergrund sind nach der Definition des statistischen Bundesamtes alle nach 1949 auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Zugewanderten sowie alle in Deutschland geborenen Ausländer und alle in Deutschland als Deutsche Geborenen mit zumindest einem zugewanderten oder als Ausländer in Deutschland geborenen Elternteil.

Spätaussiedler

Spätaussiedler sind nach § 4 Absatz 1 oder 2 BVFG in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juni 1993 (BGBl. I Seite 829) deutsche Volkszugehörige (§ 6 BVFG), welche die Aussiedlungsgebiete nach dem 31. Dezember 1992 im Wege des Aufnahmeverfahrens verlassen und innerhalb von sechs Monaten danach Deutschland als ständigen Aufenthaltsort gewählt haben.

Bei Spätaussiedlerbewerbern aus dem territorialen Bereich der ehemaligen UdSSR wird gesetzlich vermutet, dass sie ein Kriegsfolgenschicksal erlitten haben, welches der sachliche Grund für ihre Aufnahme in Deutschland ist (§ 4 Absatz 1 BVFG). Spätaussiedlerbewerber aus anderen Aussiedlungsgebieten müssen zumindest glaubhaft machen, dass sie diese Gebiete wegen Benachteiligungen oder Nachwirkungen früherer Benachteiligungen aufgrund deutscher Volkszugehörigkeit verlassen haben (§ 4 Absatz 2 BVFG). Wer vor dem 1. Januar 1993 einen Aufnahmebescheid oder vor dem 1. Juli 1990 eine Übernahmegenehmigung erhalten hat, ist Spätaussiedler, wenn er die Voraussetzungen des § 1 Absatz 2 Nr. 3 oder des § 4 BVFG erfüllt (§ 100 Absatz 4 oder 5 BVFG).

Unionsbürger

Unionsbürger sind alle Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates der Europäischen Union.

Vertriebene

Vertriebene sind nach § 1 Absatz 1 BVFG deutsche Staatsangehörige und deutsche Volkszugehörige, die den Wohnsitz in den gesetzlich umschriebenen Vertreibungsgebieten im Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg infolge Vertreibung verloren haben. Diese allgemeinen Vertreibungsmaßnahmen waren bis 1949 beendet. Weitere Personen wie Um- und Aussiedler gelten gemäß § 1 Absatz 2 BVFG als Vertriebene.

Anhang II

Zeittafel der Ausländerpolitik seit der Anwerbung von Gastarbeitern

1955

Anwerbevereinbarung mit Italien

1960

Anwerbevereinbarung mit Spanien und Griechenland

1961

Anwerbevereinbarung mit der Türkei

1963

Anwerbevereinbarung mit Marokko

1964

Anwerbevereinbarung mit Portugal

1965

Anwerbevereinbarung mit Tunesien

1968

Anwerbevereinbarung mit Jugoslawien

23. November 1973

Beschluss des Bundeskabinetts zum Anwerbestopp: keine weitere Anwerbung von Arbeitnehmern aus Nicht-EG-Staaten.

1. Oktober 1978

Verfestigung des Aufenthaltsstatus der ausländischen Arbeitnehmer durch Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz (unbefristete Aufenthaltserlaubnis nach fünfjährigem und Aufenthaltsberechtigung nach achtjährigem Aufenthalt). Angleichung des Arbeitsmarktstatus der ausländischen Arbeitnehmer durch Änderung der Arbeitserlaubnisverordnung (unbefristete besondere Arbeitserlaubnis nach achtjährigem Aufenthalt). (Vierte Änderung der Arbeitserlaubnisverordnung vom 29. August 1978, BGBl. I Seite 1531)

22. November 1978

Erstmalige Berufung eines Beauftragten der Bundesregierung für die Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen; Ministerpräsident a. D. Heinz Kühn; ihm folgte am 1. Januar 1981 Staatsministerin a. D. Liselotte Funcke (MdB). Im November 1991 ist das Amt umbenannt worden. Die Bezeichnung lautet: Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer. Von 1991 bis 1998 hatte Frau Cornelia Schmalz-Jacobsen (MdB), von 1998 bis 2005 Frau Marieluise Beck (MdB) das Amt inne. Seit November 2005 ist Staatsministerin Prof. Dr. Maria Böhmer (MdB) Beauftragte.

29. August 1979

Programm für ausländische Flüchtlinge: Gleichstellung der im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommenen Flüchtlinge (Kontingentflüchtlinge) mit Asylberechtigten, ohne dass sie ein Asylverfahren durchlaufen müssen. Inkrafttreten des Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge: 1. August 1980 (BGBl. I Seite 1057).

18. Juni 1980

Sofortprogramm zur Begrenzung der Einreise „unechter“ Asylbewerber: Maßnahmen zur Beschleunigung des Asylverfahrens, Versagung der Arbeitserlaubnis im ersten Jahr nach der Einreise sowie Einführung der Sichtvermerkspflicht für die Hauptherkunftsländer von Asylbewerbern.

1. August 1982

Inkrafttreten des Gesetzes über das Asylverfahren – Asylverfahrensgesetz – vom 16. Juli 1982 (BGBl. I Seite 946): Regelungen mit dem Ziel einer Beschleunigung der Asylverfahren unter Wahrung des grundgesetzlich geschützten Asylrechts.

18. Dezember 1982

Inkrafttreten der Vierzehnten Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes vom 13. Dezember 1982 (BGBl. I Seite 1681). Einführung der Sichtvermerkspflicht für Ausländer aus Nicht-EG-Staaten, die sich länger als drei Monate in Deutschland aufhalten wollen, und Aufhebung des Zwischenlandungsprivilegs für äthiopische Staatsangehörige.

1. Dezember 1983

Inkrafttreten des Gesetzes zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern vom 28. November 1983 (BGBl. I Seite 1377): Rückkehrhilfe, Erstattung des Arbeitnehmeranteils zur gesetzlichen Rentenversicherung ohne Wartefrist, vorzeitige Verfügung über staatlich begünstigte Sparleistungen ohne Verlust der staatlichen Vergünstigungen, Abfindung von Anwartschaften in der betrieblichen Altersversorgung, Rückkehrberatung.

1. Dezember 1986

Inkrafttreten der Fünfzehnten Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes vom 1. Dezember 1986 (BGBl. I Seite 2110). Fluggäste aus bestimmten (weiteren) Problemstaaten benötigen nun auch für eine einmalige Zwischenlandung in Deutschland einen Transitsichtvermerk.

15. Januar 1987

Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung asylverfahrensrechtlicher, arbeitserlaubnisrechtlicher und ausländerrechtlicher Vorschriften vom 6. Januar 1987 (BGBl. I Seite 89). Umsetzung der Bundesratsentwürfe zur Beschleunigung der Asylverfahren.

25. Dezember 1988

Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung asylverfahrensrechtlicher und ausländerrechtlicher Vorschriften vom 20. Dezember 1988 (BGBl. I Seite 2362).

12. Mai 1989

Inkrafttreten der Siebzehnten Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes vom 3. Mai 1989 (BGBl. I Seite 881).

19. Juni 1990

Zeichnung des Schengener Durchführungsübereinkommens.

9. Juli 1990

Verkündung des Gesetzes zur Neuregelung des Ausländerrechts (BGBl. I Seite 1354). Das Gesetz tritt in seinen wesentlichen Teilen am 1. Januar 1991 in Kraft.

1. Januar 1991

Inkrafttreten des Gesetzes zur Neuregelung des Ausländerrechts sowie der Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes (BGBl. 1990 I Seite 2983), der Verordnung über Aufenthaltsgenehmigungen zur Ausübung einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit (BGBl. 1990 I Seite 2994), der Verordnung über Datenübermittlungen an die Ausländerbehörden (BGBl. 1990 I Seite 2997), der Verordnung über die Führung von Ausländerdateien durch die Ausländerbehörden und die Auslandsvertretungen (BGBl. 1990 I Seite 2999), der Gebührenverordnung zum Ausländergesetz (BGBl. 1990 I Seite 3002), der Neunten Verordnung zur Änderung der Arbeitserlaubnisverordnung (BGBl. 1990 I Seite 3009) und der Verordnung über Ausnahmeregelungen für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis an neu einreisende ausländische Arbeitnehmer (BGBl. 1990 I Seite 3012).

1. Juli 1992

Inkrafttreten der wesentlichen Teile des Gesetzes zur Neuregelung des Asylverfahrens (BGBl. 1992 I Seite 1126).

30. Juni 1993

Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 16 und 18) vom 28. Juni 1993 (BGBl. I Seite 1002); Verkündung des Gesetzes zur Neuregelung der Leistungen an Asylbewerber (BGBl. I. Seite 1074). Das Gesetz tritt am 1. November 1993 in Kraft.

1. Juli 1993

Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung asylverfahrens-, ausländer- und staatsangehörigkeitsrechtlicher Vorschriften vom 30. Juni 1993 (BGBl. I Seite 1062).

1. Oktober 1994

Inkrafttreten des Gesetzes über das Ausländerzentralregister vom 2. September 1994 (AZR-Gesetz, BGBl. I Seite 2265).

25. Mai 1995

Inkrafttreten der Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über das Ausländerzentralregister vom 17. Mai 1995 (ARZG-Durchführungsverordnung – AZRG-DV, BGBl. I Seite 695).

1. Juni 1997

Inkrafttreten der Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes, AsylbLG (BGBl. I Seite 1130).

1. November 1997

Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung ausländer- und asylverfahrensrechtlicher Vorschriften (BGBl. I Seite 2584): Durch das Gesetz wird die Rechtsstellung der legal in Deutschland lebenden Ausländer verbessert und das Amt der Ausländerbeauftragten gesetzlich verankert. Zudem werden die Möglichkeiten von Ausweisung und Abschiebung krimineller Ausländer erleichtert.

15. Juli 1999

Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts. Inkrafttreten eines Teilbereichs zum 1. August 1999, ansonsten 1. Januar 2000. Neben dem bisherigen Abstammungs- wird nun das Geburtsortsprinzip (ius soli) eingeführt. Damit erhalten in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern unter bestimmten Bedingungen von Geburt an die deutsche Staatsangehörigkeit und damit bessere Integrationschancen. Für den Anspruch auf Einbürgerung wird die erforderliche Aufenthaltszeit auf acht Jahre verkürzt, ein Nachweis ausreichender deutscher Sprachkenntnisse eingeführt und eine Extremistenklausel als Versagungsgrund aufgenommen.

23. Februar 2000

Bundeskanzler Gerhard Schröder startet auf der CeBIT seine Green-Card-Initiative. Für 20.000 ausländische Computerspezialisten wird der Anwerbestopp außer Kraft gesetzt. Eine neue Debatte um die Zuwanderung beginnt.

4. Juli 2001

Der Abschlussbericht der unabhängigen Kommission „Zuwanderung“, die praktische Lösungsvorschläge und Empfehlungen für eine neue Ausländer- und Zuwanderungspolitik erarbeiten sollte, wird an Bundesinnenminister Otto Schily übergeben.

3. August 2001

Vorlage des Referentenentwurfs für ein Zuwanderungsgesetz. In der Folge zahlreiche Änderungen im Entwurf.

1. März 2002

Der Bundestag verabschiedet das Zuwanderungsgesetz mit den Stimmen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen.

März–Dezember 2002

Der Bundesrat stimmt dem Zuwanderungsgesetz in einem umstrittenen Abstimmungsverfahren zu (22. März). Wegen eines geltend gemachten Formfehlers wird am 16. Juli das Bundesverfassungsgericht angerufen, welches am 18. Dezember entscheidet, dass das Zuwanderungsgesetz nicht rechtmäßig erlassen worden ist und damit die Nichtigkeit des Gesetzes feststellt.

Mai–Juli 2003

Der Bundestag beschließt am 9. Mai das unverändert eingebrachte Zuwanderungsgesetz erneut. Der Bundesrat stimmt erneut nicht zu (20. Juli), die Bundesregierung ruft daraufhin den Vermittlungsausschuss an.

19. Mai 2004

Inkrafttreten des Gesetzes zu dem Europäischen Übereinkommen vom 6. November 1997 über die Staatsangehörigkeit (BGBl. 2004 II Seite 578).

25. Mai 2004

Einigung auf einen Kompromiss zum Zuwanderungsgesetz nach Gesprächen von Bundeskanzler Gerhard Schröder mit den Vorsitzenden von SPD, Grünen, FDP, CDU und CSU. Bundesinnenminister Otto Schily wird beauftragt, zusammen mit Unionsverhandlungsführer Ministerpräsident Peter Müller und Bayerns Innenminister Dr. Günther Beckstein einen Gesetzesentwurf zu formulieren.

13. Juni 2004

Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland.

Juli 2004

Der Deutsche Bundestag verabschiedet das Zuwanderungsgesetz am 1. Juli. Annahme im Bundesrat am 9. Juli.

1. Januar 2005

Das Zuwanderungsgesetz tritt in Kraft (BGBl. 2004 I Seite 1950).

18. März 2005

Das Gesetz zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes und weiterer Gesetze (BGBl. I Seite 721) tritt in Kraft. Es diente der Abstimmung des Zuwanderungsgesetzes auf zeitgleich verabschiedete Gesetze.

11. November 2005

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und der SPD ist eine Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes vereinbart worden. Dabei ist zu untersuchen, ob die mit dem Zuwanderungsgesetz verfolgten Ziele erreicht worden sind und ob gegebenenfalls Verbesserungsbedarf besteht.

30./31. März 2006

Praktiker-Erfahrungsaustausch zur Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes im Bundesministerium des Innern. Der Evaluierungsbericht des Bundesministeriums des Innern zum Zuwanderungsgesetz wird dem Deutschen Bundestag im Sommer 2006 vorgelegt.

28. August 2007

Das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union tritt in Kraft. Neben der Umsetzung von elf aufenthalts- und asylrechtlichen Richtlinien der Europäischen Union werden damit auch Erkenntnisse aus der Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes umgesetzt. Zugleich wird mit ihm Sicherheitsaspekten Rechnung getragen.

19. Dezember 2008

Der Bundesrat stimmt dem Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz zu. Das Gesetz beinhaltet die Maßnahmen, die einer gesetzlichen Regelung zur Umsetzung des am 16. Juli 2008 vom Kabinett verabschiedeten „Aktionsprogramms der Bundesregierung – Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland“ für eine arbeitsmarktdäquate Steuerung der Zuwanderung hochqualifizierter Fachkräfte bedürfen.

1. Januar 2009

Das Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz tritt in Kraft.

5. Februar 2009

Mit dem Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBl. I Seite 158) wird eine spezialgesetzliche Regelung zur Rücknahme rechtswidriger Einbürgerungen in das Staatsangehörigkeitsgesetz aufgenommen.

18. September 2009

Der Bundesrat stimmt den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz, zum Freizügigkeitsgesetz/EU sowie zum Ausländerzentralregistergesetz zu. Mit den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften wird die Verwaltungspraxis zur Anwendung des Aufenthaltsgesetzes im gesamten Bundesgebiet und bei den (visumerteilenden) Auslandsvertretungen vereinheitlicht.

15. Dezember 2010

Das Gesetz über die weitere Bereinigung von Bundesrecht tritt in Kraft (BGBl. 2010 I Seite 1864), mit dem unter anderem die beiden Staatsangehörigkeitsregelungsgesetze aufgehoben werden.

1. Juli 2011

Das Gesetz zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat sowie zur Änderung weiterer aufenthalts- und asylrechtlicher Vorschriften tritt in Kraft (BGBl. 2011 I Seite 1266). Mit dem Gesetz werden unter anderem Verbesserungen für Zwangsheiratsopfer eingeführt. Des Weiteren wird mit ihm ein stichtagsunabhängiges Bleibe-recht für gut integrierte geduldete Jugendliche und Heranwachsende geschaffen.

Anhang III

Behörden und Einrichtungen

Bundesministerium des Innern

Alt-Moabit 101 D
10559 Berlin
Poststelle@bmi.bund.de
Telefon (zentral): (0 30 18) 6 81-0

Innenministerium des Landes Baden-Württemberg

Dorotheenstraße 6
70173 Stuttgart
Poststelle@IM.BWL.de
Telefon (zentral): (07 11) 2 31-4

Bayerisches Staatsministerium des Innern

Odeonsplatz 3
80539 München
Poststelle@stmi.bayern.de
Telefon (zentral): (0 89) 21 92-01

Senatsverwaltung für Inneres und Sport des Landes Berlin

Klosterstr. 47
10179 Berlin
Poststelle@seninnsport.berlin.de
Telefon (zentral): (0 30) 9 02 23-0

Ministerium des Innern des Landes Brandenburg

Henning-von-Tresckow-Straße 9-13
14467 Potsdam
Poststelle@mi.Brandenburg.de
Telefon (zentral): (03 31) 8 66-0

Senator für Inneres und Sport der Freien Hansestadt Bremen

Contrescarpe 22/24
28203 Bremen
Office@inneres.bremen.de
Telefon (zentral): (04 21) 3 61-90 11

Behörde für Inneres und Sport der Freien Hansestadt Hamburg

Johanniswall 4
20095 Hamburg
Poststelle@bis.hamburg.de
Telefon (zentral): (0 40) 4 28 39-0

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport

Friedrich-Ebert-Allee 12
65185 Wiesbaden
Poststelle@hmdis.hessen.de
Telefon (zentral): (06 11) 3 53-0

Innenministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern

Arsenal am Pfaffenteich, Alexandrinenstraße 1
19055 Schwerin
Poststelle@im.mv-regierung.de
Telefon (zentral): (03 85) 5 88-0

Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport

Lavesallee 6
30169 Hannover
Poststelle@mi.niedersachsen.de
Telefon (zentral): (05 11) 1 20-0

**Ministerium für Inneres und Kommunales des
Landes Nordrhein-Westfalen**

Haroldstraße 5
40213 Düsseldorf
Poststelle@mik.nrw.de
Telefon (zentral): (02 11) 8 71-01

Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur des Landes Rheinland-Pfalz

Schillerplatz 3-5
55116 Mainz
poststelle@isim.rlp.de
Telefon (zentral): (0 61 31) 16-0

Ministerium für Inneres und Europaangelegenheiten des Saarlandes

Franz-Josef-Röder-Straße 23
66119 Saarbrücken
Poststelle@innen.saarland.de
Telefon (zentral): (06 81) 5 01-00

Sächsisches Staatsministerium des Innern

Wilhelm-Buck-Straße 2-4
01097 Dresden
Info@smi.sachsen.de
Telefon (zentral): (03 51) 5 64-0

Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt

Halberstädter Straße 2
39112 Magdeburg
Poststelle@mi.sachsen-anhalt.de
Telefon (zentral): (03 91) 5 67-01

Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein

Düsternbrooker Weg 92
24105 Kiel
Poststelle@im.Landsh.de
Telefon (zentral): (04 31) 9 88-0

Thüringer Innenministerium

Steigerstraße 24
99096 Erfurt
Poststelle@TIM.Thueringen.de
Telefon (zentral): (03 61) 3 79 00

**Beauftragter der Bundesregierung für Aussiedlerfragen
und nationale Minderheiten**

Alt Moabit 101 D
10559 Berlin
aussiedlerbeauftragter@bmi.bund.de
www.aussiedlerbeauftragter.de
Telefon: (0 30 18) 6 81-10 62

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Frankenstraße 210
90461 Nürnberg
Poststelle@bamf.de
www.bamf.de
Telefon (zentral): (09 11) 9 43-0
Bürgerservice
info.buerger@bamf.bund.de
Telefon: (09 11) 9 43-63 90

**Beauftragte der Bundesregierung für Migration,
Flüchtlinge und Integration**

Bundeskanzleramt
Willy-Brandt-Straße 1
10557 Berlin
Integrationsbeauftragte@bk.bund.de
www.integrationsbeauftragte.de
Telefon (zentral): (0 30 18) 4 00-16 40

**Beauftragter der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik
und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt**

Werderscher Markt 1
10117 Berlin
Poststelle@auswaertiges-amt.de
www.auswaertiges-amt.de
Telefon (zentral): (0 30 18) 17-0

Geschäftsstelle des Bündnisses für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und Gewalt

Friedrichstraße 50

10117 Berlin

buendnis@bfdt.de

www.buendnis-toleranz.de

Telefon (zentral): (0 30) 2 36 34 08-0

Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstraße 26/27

10969 Berlin

www.institut-fuer-menschenrechte.de

Telefon (zentral): (0 30) 25 93 59-0

Antidiskriminierungsstelle des Bundes

Glinkastraße 24

10117 Berlin

Poststelle@ads.bund.de

www.antidiskriminierungsstelle.de

Telefonische Beratung: (0 30 18) 555-18 65

Telefon (zentral): (0 30 18) 5 55-18 55

Geschäftsstelle der Deutschen Islam Konferenz

Frankenstraße 210

90461 Nürnberg

Info@deutsche-islam-konferenz.de

www.deutsche-islam-konferenz.de

Telefon (zentral): (09 11) 9 43-0

Anhang IV

Abkürzungsverzeichnis

ABL. EU	Amtsblatt der Europäischen Union
ADS	Antidiskriminierungsstelle des Bundes
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Vertrag von Lissabon)
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AufenthV	Aufenthaltsverordnung
AZR	Ausländerzentralregister
AZRG	Ausländerzentralregistergesetz
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVFG	Bundesvertriebenengesetz
DIK	Deutsche Islam Konferenz
EFF	Europäischer Flüchtlingsfonds
EG	Europäische Gemeinschaft
EMN	Europäisches Migrationsnetzwerk
ERF	Europäischer Rückkehrfonds
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union

Eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Union
FreizügG/EU	Freizügigkeitsgesetz/EU
GER	Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GFMD	Global Forum on Migration and Development
GG	Grundgesetz
IGC	Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees
IMK	Innenministerkonferenz/Konferenz der Innenminister und -senatoren
IntV	Integrationskursverordnung
KOM	(EU-)Kommission
MBE	Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer
NIP	Nationaler Integrationsplan
REAG/GARP	Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany (REAG)/Government Assisted Repatriation Programme (GARP)
Richtlinien- umsetzungs- gesetz	Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19. August 2007 (BGBl. I Seite 1970); es ist in weiten Teilen am 28. August 2007 in Kraft getreten
SGB	Sozialgesetzbuch
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
TCM	Transatlantic Council on Migration
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
Vgl.	Vergleiche
ZIRF	Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung beim BAMF

Diese Broschüre wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums des Innern kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Schrift dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Impressum

Herausgeber:

Bundesministerium des Innern
Alt-Moabit 101 D
10559 Berlin

Redaktion:

Bundesministerium des Innern, Referat MI 1,
Grundsatz- und Rechtsangelegenheiten der Migration,
Flüchtlinge, Ausländer- und Asylpolitik

Gestaltung und Produktion:

MEDIA CONSULTA Deutschland GmbH

Bildnachweis:

Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS), BPA, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie,
Bundesbildstelle, Bundesministerium des Innern, Bundespolizei, Deutscher Bundestag,
Dirk Enters/Deutsche Islam Konferenz, Photothek.net, Picture-Alliance, ullstein bild

Druck:

Silber Druck oHG, Niestetal

Auflage (Oktober 2011):

10.000

Die Broschüre ist kostenlos. Sie kann bestellt werden beim:

Publikationsversand der Bundesregierung

Postfach 48 10 09

18132 Rostock

Telefon: 0 18 05-77 80 90

(Festpreis 14 Cent/Min., abweichende Preise aus den Mobilfunknetzen möglich)

Telefax: 0 18 05-77 80 94

(Festpreis 14 Cent/Min., abweichende Preise aus den Mobilfunknetzen möglich)

E-Mail: publikationen@bundesregierung.de

Artikelnummer: BMI08303

www.bmi.bund.de