

Bericht 2007 über Migration und Asyl

Fehsenfeld, Ulrike; Hecht, Heiko; Kadira, Benjamin Abo; Lentschig, Rudolf; Schulte, Wilhelm

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Fehsenfeld, U., Hecht, H., Kadira, B. A., Lentschig, R., & Schulte, W. (2008). *Bericht 2007 über Migration und Asyl*. (Politikbericht / Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ)). Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ); Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Nationale Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-68270-6>

Nutzungsbedingungen:

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

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

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

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



Bundesamt
für Migration
und Flüchtlinge

Nationaler Kontaktpunkt Deutschland
im Europäischen Migrationsnetzwerk

Bericht 2007 über Migration und Asyl

Ulrike Fehsenfeld, Heiko Hecht,
Benjamin Abo Kadir, Rudolf Lentschig, Wilhelm Schulte

Stand: 27.06.2008



Inhaltsverzeichnis

KURZDARSTELLUNG	1
1. POLITISCHE ENTWICKLUNGEN IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND.....	3
1.1 Skizzierung der allgemeinen Struktur des politischen Systems und der Institutionen im Handlungsfeld Migration und Asyl	3
1.2 Allgemeine politische Entwicklungen	5
1.3 Institutionelle Entwicklungen	7
2. POLITISCHE UND GESETZGEBENDE ENTWICKLUNGEN IM HANDLUNGSFELD MIGRATION UND ASYL	8
2.1 Skizzierung der allgemeinen Struktur des Rechtssystems im Bereich Migration und Asyl.....	8
2.2 Wichtige politische Debatten in Bezug auf Migration, Integration und Asyl.....	9
2.3 Politische und rechtliche Entwicklungen in Bezug auf Migration, Integration und Asyl	12
2.3.1 Flüchtlingsschutz und Asyl	13
2.3.2 Unbegleitete Minderjährige.....	13
2.3.3 Migrationskontrolle und Monitoring	14
2.3.4 Wirtschaftsmigration	14
2.3.5 Familiennachzug	15
2.3.6 Sonstige legale Migration.....	16
2.3.7 Staatsbürgerschaft und Einbürgerung.....	17
2.3.8 Integration	19
2.3.9 Illegale Migration	20
2.3.10 Rückkehrmigration	21
2.3.11 Sonstiges.....	21
3. UMSETZUNG DER EU-GESETZGEBUNG.....	23
3.1 Zusammenfassung der Entwicklungen.....	23
3.2 Politische und gesellschaftliche Debatten und Erfahrungen mit der Umsetzung.....	28
ANHANG	29
A 1.1 Methodologie.....	29
A 1.2 Definitionen	29

Kurzdarstellung

Der Policy Report 2007 gibt einen Gesamtüberblick über die wichtigsten politischen Diskussionen, politischen und gesetzgebenden Entwicklungen sowie die Umsetzung der EU-Gesetzgebung in den Handlungsfeldern Migration und Asyl in der Bundesrepublik Deutschland. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in seiner Funktion als Nationaler Kontaktpunkt Deutschland ist zuständig für die Erstellung eines jährlichen Berichts im Rahmen des EMN.

Neben den allgemeinen politischen Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland, die im ersten Kapitel vorgestellt werden, skizziert der Policy Report 2007 im Kapitel 2 die politischen und gesetzgebenden Entwicklungen und wichtige politische Debatten in Bezug auf Migration, Integration und Asyl.

Hier ist der kontinuierliche Dialog mit den Vertretern der in Deutschland lebenden Muslimen hervorzuheben. Am 02. Mai 2007 hat die zweite Plenarsitzung der Deutschen Islam-Konferenz (DIK) hierzu die ersten Vorschläge der Arbeitsgruppen beraten. Das Bundesministerium des Innern verfolgt mit der DIK das Ziel einer verbesserten religions- und gesellschaftspolitischen Integration der muslimischen Bevölkerung in Deutschland.

Darüber hinaus wurde auf dem zweiten Integrationsgipfel am 12. Juli 2007 der Nationale Integrationsplan (NIP) mit dem Ziel, die nachhaltige Integration von Zuwanderern und Zuwanderinnen zu ermöglichen, präsentiert und verabschiedet. Mit dem Nationalen Integrationsplan existiert nun ein systematischer Ansatz, Fähigkeiten und Potenziale von Migranten und Migrantinnen gezielt zu fördern.

Wichtige rechtliche Entwicklungen sind im Zuge der Novellierung des zum 01.01.2005 in Kraft getretenen „Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“ (Zuwanderungsgesetz) zu verzeichnen. Mit dem am 28. August 2007 in Kraft getretenen „Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union“ (Richtlinienumsetzungsgesetz) wurden neben der Umsetzung von 11 aufenthalts- und asylrechtlichen Richtlinien der Europäischen Union in innerstaatliches Recht auch Erkenntnisse aus der Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes berücksichtigt, sowie Sicherheitsaspekten Rechnung getragen.

Mit dem Zuwanderungsgesetz wurde der aufenthaltsrechtliche Status von anerkannten Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und der von Asylberechtigten einander angeglichen. Beide Gruppen erhalten zunächst einen befristeten Aufenthaltstitel, der nach drei Jahren zu einer aufenthaltsrechtlichen Verfestigung führen kann. Des Weiteren wurde 2007 in

Umsetzung von EU-Recht eine "Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG" eingeführt. Für Forscher und für Studenten gab es mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz Liberalisierungen. Insbesondere wurde eine Rechtsgrundlage für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für "Forscher" geschaffen. Hinsichtlich des Ehegattennachzugs wird jetzt ein Nachweis einfacher Deutschkenntnisse verlangt, sowie ein Mindestalter von 18 Jahren für die Ehepartner beim Ehegattennachzug eingeführt. Ziel dieser Regelung ist die Förderung der Integrationschancen nachziehender Ehegatten und die Verhinderung möglicher Zwangsheiraten.

Mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz wurden ebenso Veränderungen im Bereich der Integration vorgenommen. Als gesetzliche Zielbestimmung wurde die erfolgreiche Teilnahme am Integrationskurs festgeschrieben (Fördern und Fordern der Integration).

Im Zuge dieser Novellierung hat die Bundesregierung am 21. November 2007 die „Neufassung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler“ beschlossen, die mehr Effizienz für die Sprach- und Orientierungskurse und Flexibilität bei der Anpassung an die Bedürfnisse der Teilnehmer vorsieht. Zu den Neuerungen gehören auf bis zu 900 Stunden erhöhte Sprachkurse, die Verringerung der Klassenstärken und die Möglichkeit zur einmaligen Wiederholung des Aufbausprachkurses sowie des Einstufungstests.

Um dem Fachkräftemangel in einigen Wirtschaftsbranchen entgegenzuwirken, wurde für Ingenieure der Elektrotechnik und des Maschinen- und Fahrzeugbaus sowie für ausländische Absolventen deutscher Hochschulen die Vorrangprüfung abgeschafft und damit der Arbeitsmarktzugang erleichtert.

Von besonderer Bedeutung war die gesetzliche Altfallregelung für langjährig geduldete Ausländer. Mit der gesetzlichen Altfallregelung in den §§104a und 104b AufenthG soll dem Bedürfnis der seit Jahren im Bundesgebiet geduldeten und hier integrierten Ausländer nach einer dauerhaften Perspektive in Deutschland Rechnung getragen werden. Geduldete, die am 1. Juli 2007 mindestens acht Jahre oder, falls in häuslicher Gemeinschaft mit einem oder mehreren minderjährigen Kindern lebend, seit sechs Jahren sich in Deutschland aufhalten, die Integrationsbemühungen zeigen, über ausreichend Wohnraum verfügen, hinreichende mündliche Deutschkenntnisse besitzen und die Ausländerbehörden nicht vorsätzlich getäuscht haben, erhalten zunächst ein bis zum 31. 12. 2009 befristetes Aufenthaltsrecht und einen gleichrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt, damit sie ohne Inanspruchnahme öffentlicher Sozialleistungen durch Erwerbstätigkeit ihren Lebensunterhalt bestreiten können.

Ausführlich wird hierzu unter Punkt 2.3 „Politische und rechtliche Entwicklungen in Bezug auf Migration, Integration und Asyl“ eingegangen.

Kapitel 3 „Umsetzung der EU-Gesetzgebung“ dokumentiert darüber hinaus in synoptischer Übersicht neben der Bezeichnung der entsprechenden Richtlinie die Umsetzung in deutsches Recht.

1. Politische Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland

1.1 Skizzierung der allgemeinen Struktur des politischen Systems und der Institutionen im Handlungsfeld Migration und Asyl

Folgende Institutionen des Bundes sind im Handlungsfeld Migration und Asyl tätig: das Bundesministerium des Innern, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration sowie ein Beauftragter der Bundesregierung für Aussiedlerfragen.

Innerhalb seines umfangreichen Aufgabenspektrums beschäftigt sich das Bundesministerium des Innern u.a. mit Fragen der Migrations- und Integrationspolitik der Bundesregierung¹. Dazu zählen das Aufenthalts- und Freizügigkeitsrecht für Ausländer und Unionsbürger, das Asylrecht, Fragen der Rückkehr sowie die in diesem Zusammenhang stehenden Fragen der Europäischen Harmonisierung. Auf Bundesebene koordiniert das Bundesministerium des Innern die Maßnahmen zur Verbesserung der Integration, die in den verschiedenen Bundesressorts gefördert werden. Weiterhin gehören die Angelegenheiten von Vertriebenen und Spätaussiedlern und deren Aufnahme, die Angelegenheiten der nationalen Minderheiten und Sprachgruppen in Deutschland, die Förderung der deutschen Minderheiten in den Staaten Mittelost- und Südosteuropas, der GUS und des Baltikums sowie das Staatsangehörigkeitsrecht zum Aufgabengebiet des Ministeriums. Das Ministerium übt auch die Dienst- und Fachaufsicht über das BAMF aus.

Als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern ist das BAMF für die Bereiche Migration, Integration und Asyl zuständig. Es entscheidet über Asylanträge und subsidiären Schutz von Flüchtlingen. Weiterhin gehört zu den Schwerpunkten des BAMF, die

¹ www.bmi.bund.de

sprachliche, soziale und gesellschaftliche Integration von Zuwanderern in Deutschland zu fördern und zu koordinieren. Außerdem hilft es als zentrale Steuerungsstelle in Zuwanderungs- und Migrationsfragen bei der Verteilung jüdischer Immigranten aus der ehemaligen Sowjetunion und vermittelt Ausländern, die in ihre Heimat zurückkehren möchten, Informationen zur Förderung der freiwilligen Rückkehr. Es widmet sich auch der verstärkten Zusammenarbeit mit seinen europäischen Partnern auf den Gebieten Asyl und Migration.

Seit 2005 gehören des Weiteren die Entwicklung von Integrationskursen (Sprach- und Orientierungskurse) für Zuwanderer, die Neuausrichtung der Migrationserstberatung und die Förderung von Projekten zur sozialen und gesellschaftlichen Eingliederung der in Deutschland dauerhaft lebenden Aussiedler und Ausländer zu seinen Aufgaben. Zugleich entwickelt das BAMF ein bundesweites Integrationsprogramm und arbeitet der Bundesregierung auf dem Gebiet der Integrationsförderung fachlich zu.

Auch die umfassende Information und das Erstellen fachbezogener Informationsmaterialien sowohl für Zuwanderer als auch für Ausländerbehörden, Integrationskursträger und weitere an der Integration beteiligte Stellen gehören zu den Aktivitäten des Amtes. Zusätzlich hat das BAMF die Verantwortung für das Ausländerzentralregister und betreibt wissenschaftliche Forschung zu Migrationsfragen, um analytische Aussagen zur Steuerung der Zuwanderung zu gewinnen. Darüber hinaus hat es aufgrund seiner sowohl ausländerrechtlichen als auch informationstechnischen Kompetenz die Projektleitung in verschiedenen bundesländerübergreifenden Vorhaben und fungiert so als Dienstleister im Ausländerwesen.

Seit November 2005 bekleidet Frau Prof. Dr. Maria Böhmer das Amt der „Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration“ als Staatsministerin im Bundeskanzleramt. Die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration wird von der Bundesregierung ernannt und unterstützt diese in unabhängiger und beratender Funktion (§ 92 – 94 AufenthG).² Sie soll unter anderem die Integration der dauerhaft in Deutschland ansässigen ausländischen Bevölkerung fördern, die Bundesregierung bei der Weiterentwicklung ihrer Integrationspolitik unterstützen, 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 ist die Beauftragte zu beteiligen.

² <http://www.integrationsbeauftragte.de>

Wegen der hohen Zahl von Aussiedlern im Jahre 1988 beschloss die Bundesregierung am 28. September 1988 die Einsetzung eines „Beauftragten der Bundesregierung für Aussiedlerfragen“. Der Aussiedlerbeauftragte ist zuständig für die Koordinierung aller aussiedlerbezogenen Maßnahmen innerhalb der Bundesregierung, informiert über alle Fragen rund um das Thema Spätaussiedler, betreut die deutschen Minderheiten in den Herkunftsgebieten und ist Ansprechpartner für die Probleme der Spätaussiedler. Die Integration ist jedoch Schwerpunkt seiner Tätigkeit, mit dem Ziel, die Spätaussiedler schnell und dauerhaft am sozialen, beruflichen und kulturellen Leben in Deutschland teilhaben zu lassen. Mit Beschluss vom 20. November 2002 wurde das Aufgabengebiet des Beauftragten auf die nationalen Minderheiten – Dänen, Friesen, Sorben und deutsche Sinti und Roma – erweitert. Neuer „Beauftragter der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten“ ist seit dem 1. Februar 2006 der parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister des Innern, Dr. Christoph Bergner.

Das Bundesverwaltungsamt (BVA) ist für das Einreise- und Aufnahmeverfahren von Spätaussiedlern zuständig. Es prüft, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für deren Zuzug nach Deutschland tatsächlich erfüllt sind und erteilt dann einen Aufnahmebescheid, der zur Einreise in die Bundesrepublik berechtigt.

1.2 Allgemeine politische Entwicklungen

Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft

Vom 1. Januar bis zum 30. Juni 2007 hatte die Bundesrepublik Deutschland die EU-Ratspräsidentschaft inne. Das Arbeitsprogramm des deutschen Vorsitzes sah unter anderem Maßnahmen im Bereich der Stärkung der Sicherheit, Steuerung der Migration und Förderung der Integration vor.

Die Präsidentschaft unterstützte die Europäische Kommission unter anderem beim Aufbau des Visa-Informationssystems (VIS), einem wichtigen Instrument der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung irregulärer Migration und des Visa-Missbrauchs. Darüber hinaus wurde ein konkretes Maßnahmenpaket verabschiedet, das die Zusammenarbeit mit wichtigen Transit- und Herkunftsstaaten von Migranten in den östlichen und südöstlichen Nachbarregionen Europas stärkt. Unter deutschem Vorsitz wurden Fortschritte im Ausbau einer gemeinsamen Rückübernahmepolitik erzielt. Die Beratungen zum Entwurf einer Rückführungsrichtlinie wurden fortgesetzt. Die Verhandlungen der Kommission über Rückübernahmeabkommen, u. a. mit den Westbalkan-

staaten, wurden abgeschlossen; diese Abkommen wurden im September 2007 unterzeichnet. Hinsichtlich des Schutzes der EU-Außengrenzen hat die deutsche Ratspräsidentschaft die Inbetriebnahme des Schengener Informationssystems (SIS) II vorangetrieben und sich für die Stärkung der Grenzschutzagentur FRONTEX eingesetzt. Unter anderem werden zukünftig durch FRONTEX jedem Mitgliedstaat, der einer besonderen Belastung durch illegale Migration ausgesetzt ist, bei Bedarf grenzpolizeiliche Expertenteams zur Unterstützung zur Verfügung gestellt.³ Zudem wurden unter der deutschen Ratspräsidentschaft die Voraussetzungen geschaffen, ab 2008 die Grenzkontrollen zwischen den neuen Mitgliedstaaten und den alten angrenzenden Mitgliedstaaten aufzuheben. Sie wurden an das gemeinsame Fahndungssystem sowie dem damit einhergehenden Aufbau leistungsfähiger Polizei- und Grenzschutzsysteme angeschlossen.

Im Rahmen integrationspolitischer Aspekte des Arbeitsprogrammes stand die Förderung des interkulturellen Dialogs – vor allem der Austausch über integrationspolitische Initiativen zwischen den Mitgliedstaaten – im Mittelpunkt. Unter der deutschen Ratspräsidentschaft konnte die Rolle der Nationalen Kontaktstellen der Mitgliedstaaten für Fragen der Integration erweitert werden, um die Stärkung des bereits bestehenden Informations- und Erfahrungsaustausches zu erzielen. Ein Schwerpunktthema stellte der Dialog mit dem Islam dar. Am 20. Juni 2007 fand in Berlin ein Treffen der Präsidentschaft mit Vertretern der großen Kirchen und Religionsgemeinschaften Europas statt.⁴

Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland

Im Jahr 2007 wurde nur in einem Bundesland gewählt. Am 13. Mai fand in Bremen die Bürgerschaftswahl statt. Aus der Wahl ging eine neue Regierungskoalition hervor, in der die Grünen die Union als Koalitionspartner der SPD ablösten. Die SPD wurde mit 36,8% der Stimmen zwar stärkste Partei, verlor aber mit 5,5 Prozentpunkten ebenso wie die CDU, die 25,6% erzielte (-4,1 Prozentpunkte).⁵ Die Grünen erhielten 16,4% der Wählerstimmen. Die Sitzverteilung in der Bürgerschaft ergab 33 Sitze für die SPD, 23 für die CDU, 14 für die Grünen, 7 für die Linke und 5 Sitze für die FDP. Damit bildete die Bremer Bürgerschaft im Jahr 2007 die einzige rot-grüne Landesregierung.

³ <http://www.bundesregierung.de/content/DE/Artikel/2007/06/Anlagen/2007-06-27-bilanz-praesidentschaft,property=publicationFile.pdf>

⁴ Innenpolitik 3, Informationen des Bundesministeriums des Innern, Juli 2007.

⁵ <http://www.bremische-buergerschaft.de/index.php?area=1&np=3,22,109,0,0,0,0>

Reformen

Als wichtige Neuerung im Jahr 2007 ist die Reform des zum 1. 1. 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetzes zu nennen, die durch das Richtlinienumsetzungsgesetz erfolgt ist⁶. Die erforderliche Umsetzung der Richtlinien betrifft vorrangig das Aufenthaltsgesetz, die Aufenthaltsverordnung, das Freizügigkeitsgesetz/EU sowie das Asylverfahrensgesetz und beschränkt sich in weiten Teilen auf geringfügige Änderungen der bestehenden Rechtsvorschriften.

Das Aufenthaltsrecht wurde zudem über die Vorgaben der elf EU-Richtlinien hinaus in einigen Teilen geändert. Grundlage für die Änderungen im Ausländer- und Asylrecht waren die Ergebnisse der Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes sowie die sicherheitspolitischen Erkenntnisse, die aus den Ende Juli 2006 gescheiterten Kofferbombenattentaten gewonnen worden sind.

Von besonderer politischer Bedeutung war die Einführung einer gesetzlichen Altfallregelung. Zudem wurden die durch die Föderalismusreform notwendig gewordenen Änderungen bzgl. der Behördeneinrichtungen und der Verwaltungsverfahren vorgenommen.

Welche konkreten rechtlichen Neuerungen mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz in Kraft traten, wird unter Punkt 2.3 und 3.1 im Detail dargestellt.

1.3 Institutionelle Entwicklungen

Kurz vor der Zweiten Deutschen Islamkonferenz (DIK) am 2. Mai 2007 wurde ein Dachverband für muslimische Organisationen in der Bundesrepublik Deutschland geschaffen. Der „Koordinierungsrat der Muslime“ (KRM) hat am 11. April 2007 seine Arbeit aufgenommen. Dem Rat gehören der Zentralrat der Muslime (ZMD), der Islamrat, die Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion (DITIB) und der Verband der Islamischen Kulturzentren (VIKZ) an. Die islamische Gemeinschaft „Milli Görüs“, die vom Verfassungsschutz beobachtet wird, ist zwar nicht direkt an dem neuen Koordinierungsrat beteiligt, aber Mitglied im Islamrat. Erster Sprecher des Koordinierungsrates der Muslime war der Vorsitzende des Zentralrats der Muslime in Deutschland, Ayyub Axel Köhler.

Der Rat gilt für den Staat als Ansprech- und Verhandlungspartner in Sachen Integration und Islampolitik. Der Dachverband der vier großen muslimischen Organisationen in Deutschland soll den Dialog zwischen muslimischen Verbänden und der Bundesregierung fördern.⁷

⁶ BGBl. I S. 1970.

⁷ http://www.bpb.de/themen/SAKLRT,0,0,Muslime_in_Deutschland.html

2. Politische und gesetzgebende Entwicklungen im Handlungsfeld Migration und Asyl

2.1 Skizzierung der allgemeinen Struktur des Rechtssystems im Bereich Migration und Asyl

Die allgemeine Struktur des Rechtssystems im Bereich Migration und Asyl wurde im „Policy Report 2006“ ausführlich dargelegt und soll hier zusammengefasst bzw. ergänzt werden.

Die Grundlagen⁸ für das in Deutschland geltende Ausländerrecht einschließlich des Asyl- und Flüchtlingsrechts finden sich sowohl im Völkerrecht⁹ und im europäischen Gemeinschaftsrecht als auch im deutschen Verfassungs- und Gesetzesrecht.

Für Unionsbürger und ihre Familienangehörigen gelten seit langem gemeinschaftsrechtliche Regeln, die seit 1. Januar 2005 in dem Freizügigkeitsgesetz/EU umgesetzt sind. Gerade in den letzten Jahren hat das Gemeinschaftsrecht erheblich an Einfluss gewonnen.

Die Einreise sowie der anschließende kurzfristige Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen richten sich nach den Regeln des Schengener Durchführungsübereinkommens, wobei für den längerfristigen Aufenthalt die Bestimmungen des AufenthG¹⁰ maßgeblich sind.

Das AufenthG ist das wichtigste Gesetz für den Bereich Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen. Es dient der Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland. Es ermöglicht und gestaltet Zuwanderung unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit sowie der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen Deutschlands.

Ebenfalls im AufenthG wird ein Mindestrahmen staatlicher Angebote zur Förderung der Integration, vor allem Sprach- und Orientierungskurse, gesetzlich geregelt.¹¹ Neuzuwanderer, die sich dauerhaft im Bundesgebiet aufhalten, haben einen Anspruch auf Teilnahme an Integrationskur-

⁸ s. Einführung von *Renner*, Deutsches Ausländerrecht, 20. Auflage, 2005. Beck-Texte.

⁹ „Genfer Flüchtlingskonvention“ und Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte.

¹⁰ Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern vom 30.07.2004 (BGBl. I S. 1950) /BGBl. I S. 1970

¹¹ §§ 43 ff. AufenthG.

sen.¹² Die „Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler“ (Integrationskursverordnung - IntV)¹³ wurde auf der Grundlage des § 43 Abs. 4 AufenthG erlassen und regelt die Einzelheiten der Integrationskurse. Die Bestimmungen zu den Integrationskursen wurden im Jahr 2007 novelliert. Ausführlich hierzu Punkt 2.3.8.

Politisch Verfolgte haben nach Art. 16 a Absatz 1 Grundgesetz (GG) einen Anspruch auf Anerkennung als Asylberechtigte. Die Prüfung, ob ein Asylsuchender in seinem Heimatland politisch verfolgt ist, erfolgt im Rahmen des Asylverfahrens auf der Grundlage des Asylverfahrensgesetzes (AsylVfG)¹⁴. Ausländern, die keinen Anspruch auf Asyl haben, weil sie zum Beispiel über einen sicheren Drittstaat eingereist sind (Art. 16 a Abs. 2 GG), kann bei drohender politischer Verfolgung Flüchtlingsschutz nach § 60 Abs. 1 AufenthG gewährt werden. Außerdem ist zu prüfen, ob ein Anspruch auf subsidiären Schutz nach § 60 Abs. 2, 3, 5 oder 7 AufenthG zusteht. Die Bestimmungen über die Erteilung von Aufenthaltstiteln an Asylberechtigte oder zum subsidiären Schutz sind im Aufenthaltsgesetz geregelt.

2.2 Wichtige politische Debatten in Bezug auf Migration, Integration und Asyl

Dialog mit Muslimen

Am 2. Mai 2007 fand in Berlin die zweite Plenarsitzung der „Deutschen Islam-Konferenz“ (DIK) statt. Insgesamt 15 Vertreter des deutschen Staates und fünf muslimischer Verbände¹⁵ sowie zehn nicht-organisierte muslimische Persönlichkeiten nahmen daran teil. Das Bundesministerium des Innern verfolgt mit der DIK das Ziel einer verbesserten religions- und gesellschaftspolitischen Integration der muslimischen Bevölkerung in Deutschland. Der Dialog ist auf mehrere Jahre angelegt und soll islamistischen Tendenzen vorbeugen sowie die Anerkennung von Mus-

¹² § 44 Abs. 1 AufenthG.

¹³ Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler (Integrationskursverordnung – IntV) vom 13. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3370) geändert durch die Erste Verordnung zur Änderung der Integrationskursverordnung vom 5. Dezember 2007 (BGBl. I Nr. 61 S. 2787).

¹⁴ Asylverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juli 1993 (BGBl. I S. 1361), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 19. August 2007 (BGBl. I S. 1970).

¹⁵ An der DIK teilnehmende muslimische Verbände sind: die „Alevitische Gemeinde Deutschland e.V.“, der „Islamrat für die Bundesrepublik Deutschland“ (IR), die „Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion e.V.“ (DITIB), der „Verband der Islamischen Kulturzentren e.V.“ (VIKZ) und der „Zentralrat der Muslime in Deutschland“ (ZMD).

limen in der deutschen Gesellschaft fördern.¹⁶ In der Bundesrepublik Deutschland leben ca. 3,4 Millionen Muslime.

Die erste Islamkonferenz hatte am 27. September 2006 stattgefunden. Damals wurden vier Arbeitsgruppen gebildet.

Am 2. Mai 2007 hat das Plenum der DIK die ersten Vorschläge der vier Arbeitsgruppen beraten. Es wurden Vereinbarungen für das weitere Vorgehen innerhalb der Gruppen getroffen. Man verständigte sich darauf, dass empirische Daten zu Muslimen in Deutschland erhoben und ausgewertet werden. Des Weiteren soll eine „Positivliste“ erarbeitet werden, um die verfassungsrechtlich maßgeblichen Voraussetzungen für die Einführung islamischen Religionsunterrichtes zu konkretisieren. Darüber hinaus ist die Einrichtung einer „Clearingstelle“ für die Zusammenarbeit zwischen Sicherheitsbehörden und islamischen Organisationen zu prüfen.¹⁷

Zweiter Integrationsgipfel

Am 12. Juli 2007 fand der Zweite Integrationsgipfel der Bundesrepublik Deutschland statt. Mit dem ersten Integrationsgipfel war im Sommer 2006 ein fortlaufender Dialogprozess angestoßen worden. Damals verständigte man sich darauf, sechs Arbeitsgruppen einzurichten und bis Sommer 2007 einen „Nationalen Integrationsplan“ vorzulegen. Auf dem Zweiten Integrationsgipfel wurde der gemeinsam von Bund, Ländern, Kommunen und Migranten unter Federführung der Integrationsbeauftragten Dr. Maria Böhmer erarbeitete Nationale Integrationsplan präsentiert.

Nationaler Integrationsplan

Die rund 90 Teilnehmer verabschiedeten den „Nationalen Integrationsplan“ mit über 400 Maßnahmen. Damit sind die Vertreter von Bund, Ländern, Kommunen, Wirtschaft, Migrantenverbänden und nicht-staatlichen Akteuren Selbstverpflichtungen eingegangen, um die nachhaltige Integration von Zuwanderern und Zuwanderinnen zu ermöglichen. Die sechs Arbeitsgruppen deckten folgende zehn Themenfelder ab:

1. *Integrationskurse verbessern*
2. *Frühkindliche Bildung: Von Anfang an deutsche Sprache fördern*

¹⁶ www.integration-in-deutschland.de

3. *Gute Bildung und Ausbildung sichern, Arbeitsmarktchancen erhöhen*
4. *Lebenssituation von Frauen und Mädchen verbessern, Gleichberechtigung verwirklichen*
5. *Integration vor Ort unterstützen*
6. *Integration durch bürgerschaftliches Engagement und gleichberechtigte Teilhabe stärken*
7. *Kulturelle Pluralität leben – interkulturelle Kompetenz stärken*
8. *Integration durch Sport – Potenziale nutzen, Angebote ausbauen, Vernetzung erweitern*
9. *Medien – Vielfalt nutzen*
10. *Wissenschaft – weltoffen*

Mit dem Nationalen Integrationsplan existiert nun ein systematischer Ansatz, Fähigkeiten und Potenziale bei Zuwanderern und Zuwanderinnen gezielt zu fördern. Die Bestandsaufnahmen und Zielbestimmungen, die von den Arbeitsgruppen formuliert wurden, stellen eine wichtige Basis für die Vorlage des Nationalen Integrationsplans dar, der daraus zahlreiche Handlungsempfehlungen für die verschiedenen Akteure ableitet, unter anderem folgende:

- Integrationsdefizite bei Migranten wie mangelhafte deutsche Sprachkenntnisse und Schwächen in Bildung und Ausbildung sollen angegangen werden. So kündigte zum Beispiel der Bund an, die Stundenzahl der Integrationskurse von 600 auf 900 zu erhöhen und spezielle Angebote für Jugendliche und Frauen bereitzustellen. Darüber hinaus will der Bund für integrationsfördernde Maßnahmen jährlich ca. 750 Mio. Euro zur Verfügung stellen, die unter anderem in die Bereiche Bildung, Sprache, Ausbildung und Erwerbsleben sowie bürgerschaftliches Engagement und Sport fließen sollen.¹⁸
- Die Bundesländer einigten sich darauf, landesspezifische Integrationsmaßnahmen aufeinander abzustimmen. Außerdem wollen sie z. B. sogenannten „Brennpunktschulen“ und Kinderbetreuungseinrichtungen mit einem hohen Migrantenanteil zusätzliche Mittel zur Verfügung stellen.¹⁹
- Auf Ebene der Kommunen sollen Migranten stärker für bürgerschaftliches Engagement gewonnen und innerhalb des Quartiersmanagements Netzwerke gebildet werden, die durch soziale und kulturelle Maßnahmen die Identifikation mit der Wohnumgebung stärken sollen. Einen Schwerpunkt stellt das Engagement gegen Fremdenfeindlichkeit dar.²⁰

¹⁷ Innenpolitik 3, Informationen des Bundesministeriums des Innern, Juli 2007, S. 14.

¹⁸ Newsletter Migration und Bevölkerung September 2007.

¹⁹ Nationaler Integrationsplan, Kapitel 2.

²⁰ Ebd., Kapitel 3.

- Bund, Länder und Kommunen verpflichten sich dazu, den Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund zu erhöhen und die interkulturelle Kompetenz von Angestellten zu schulen.²¹
- Wirtschaftsverbände sagten zu, jungen Menschen mit Migrationshintergrund bessere Chancen bei der Ausbildung zu geben. Die Initiative „Aktiv für Ausbildungsplätze“ soll bis 2010 Unternehmer ausländischer Herkunft dafür gewinnen, weitere 10.000 Ausbildungsplätze zur Verfügung zu stellen.²²
- Auch die Migrantenverbände gingen Selbstverpflichtungen ein, u. a. hinsichtlich des Ziels, verstärkt muttersprachlichen Unterricht anzubieten. Die Türkische Gemeinde in Deutschland will türkische Eltern mit einer Bildungskampagne motivieren, sich stärker für die Bildung ihrer Kinder einzusetzen.
- Die öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten erklärten, dass sie künftig mehr über das alltägliche Leben von Zuwandererfamilien berichten und in diesem Zusammenhang den Islam thematisieren wollen. Darüber hinaus sollen mehr Mitarbeiter mit Migrationshintergrund ausgebildet und eingestellt werden.
- Auch im Bereich des Sports stehen integrationsfördernde Maßnahmen auf dem Plan. Der Deutsche Fußball-Bund will ein Netzwerk lokaler bzw. regionaler Integrationsprojekte aufbauen und in Zusammenarbeit mit der Bundesregierung das Modellprojekt „Am Ball bleiben – Fußball gegen Rassismus und Diskriminierung“ fördern.

Das Grundprinzip der vereinbarten Maßnahmen heißt „Fördern und Fordern“. Dies bedeutet, dass Zugewanderte und ihre Familien selbst Verantwortung für ihre Teilhabe und den Einsatz ihrer Fähigkeiten und Potenziale tragen, während gleichzeitig Integrationsangebote seitens der Aufnahmegesellschaft Unterstützung leisten. Die Fortschritte bei der Umsetzung des Nationalen Integrationsplans sollen im Herbst 2008 überprüft werden.

2.3 Politische und rechtliche Entwicklungen in Bezug auf Migration, Integration und Asyl

Rechtliche Entwicklungen sind im Zuge der Reform des Zuwanderungsgesetzes zu verzeichnen. Mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz wurden elf EU-Richtlinien in innerstaatliches Recht um-

²¹ Newsletter Migration und Bevölkerung September 2007.

gesetzt. Drei der Richtlinien im Asylbereich bringen die europäische Harmonisierung des Asylrechts voran, während die anderen acht Richtlinien im Ausländer- und Freizügigkeitsbereich einwanderungspolitische Maßnahmen umfassen und den Schutz vor und zur Bekämpfung von illegaler Einwanderung regeln.

2.3.1 Flüchtlingsschutz und Asyl

Änderungen im Asylrecht erfolgten aufgrund der Umsetzung der Qualifikations-²³ sowie der Verfahrensrichtlinie²⁴. Kernelemente der Qualifikationsrichtlinie waren schon mit dem Zuwanderungsgesetz im Jahr 2005 in nationales Recht übernommen worden, so dass nur noch einige klarstellende Änderungen im Aufenthalts- und Asylverfahrensgesetz im Jahr 2007 vorgenommen wurden. Die Richtlinienbestimmungen entsprachen weitestgehend der deutschen Rechtslage und wurden in der Praxis angewandt.

Insbesondere hat sich durch das Zuwanderungsgesetz die Änderung ergeben, dass für Asylberechtigte und Konventionsflüchtlinge eine Aufenthaltserlaubnis mit einer Geltungsdauer von drei Jahren vorgesehen ist. Personen, die nicht abgeschoben werden dürfen, soll eine Aufenthaltserlaubnis für mindestens ein Jahr erteilt werden.²⁵ Im Bereich des Abschiebungsverbotes erfolgte eine Ergänzung in Bezug auf den Tatbestand der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Bestrafung.

Die Prüfung, ob die Voraussetzungen für einen Widerruf oder eine Rücknahme der vor dem 01.01.2005 unanfechtbar gewordenen Entscheidungen vorliegen, hat bis spätestens 31.12.2008 zu erfolgen.

2.3.2 Unbegleitete Minderjährige

In § 104 a Abs. 2 AufenthG wurde mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz eine explizite Regelung zu unbegleiteten Minderjährigen getroffen. Ein Ausländer, der sich als unbegleiteter Minderjähriger seit mindestens sechs Jahren ununterbrochen geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen im Bundesgebiet aufgehalten hat, kann eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 Satz 1 bekommen. Voraussetzung ist, dass gewährleistet er-

²² Ebd.

²³ Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004.

²⁴ Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005.

²⁵ § 26 AufenthG.

scheint, dass er sich aufgrund seiner bisherigen Ausbildung und Lebensverhältnisse in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland einfügen kann.

Gemäß der Neufassung von § 36 Abs. 1 AufenthG muss außerdem zukünftig Eltern von unbegleiteten Minderjährigen mit Flüchtlingseigenschaft eine Aufenthaltserlaubnis zum Familiennachzug erteilt werden, wenn sich kein sorgeberechtigter Elternteil im Bundesgebiet aufhält. Mit dieser Regelung wurde Art. 10 Abs. 3 lit. a) der Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 zur Familienzusammenführung umgesetzt.

2.3.3 Migrationskontrolle und Monitoring

Gesetzentwurf zur Anfechtung von „Scheinvaterschaften“

Am 13. Dezember 2007 hat der Bundestag den Gesetzentwurf zur Anfechtung von „Scheinvaterschaften“, d.h. von Vaterschaften, bei denen weder eine sozial-familiäre Beziehung noch eine leibliche Vaterschaft vorliegt, verabschiedet. Es soll unterbunden werden, dass durch missbräuchliche Vaterschaftsanerkennungen Ausländer einen Aufenthalt in Deutschland erwirken. Der Gesetzentwurf ergänzt die Regelungen zur Anfechtung der Vaterschaft im Bürgerlichen Gesetzbuch um ein Anfechtungsrecht für eine öffentliche Stelle.

2.3.4 Wirtschaftsmigration

Arbeitsmarktzugang ausländischer Fachkräfte

Die Bundesregierung hat auf ihrer Klausurtagung 23./24. August 2007 beschlossen, den Zuzug von Ingenieuren aus den zehn neuen mittel- und osteuropäischen EU-Staaten ab 1. November 2007 zu erleichtern. Auf die sogenannte individuelle Vorrangprüfung und den Nachweis, dass für eine offene Stelle keine qualifizierte Arbeitskraft aus Deutschland oder aus den alten EU-Mitgliedstaaten zur Verfügung steht, wird demnach bei Elektro- und Maschinenbauingenieuren verzichtet. Bis dato galten noch Übergangsregelungen, die den Zugang von osteuropäischen Arbeitskräften zum deutschen Arbeitsmarkt weitgehend versperrten.

Ebenso soll es künftig für ausländische Absolventen deutscher Hochschulen, unabhängig von ihrer Fachrichtung, leichter werden, in Deutschland zu arbeiten, indem auch hier die Vorrangprüfung entfällt. Drei Jahre sollen sie in Deutschland arbeiten dürfen, um anschließend zur Entwicklung in ihren Heimatländern beizutragen. Mit diesen Regelungen sollen derzeitige Engpässe auf dem deutschen Arbeitsmarkt gelöst und der Fachkräftebedarf kurzfristig gedeckt werden. Den-

noch ist das Ziel, diesen Bedarf durch die Qualifizierung inländischer Fachkräfte und bereits in Deutschland lebender Ausländer zu decken.²⁶

Selbstständige Tätigkeit

Der Zuzug von Selbstständigen aus dem Ausland wird mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz erleichtert, da nicht mehr 1 Mio. Euro investiert und 10 Arbeitsplätze geschaffen werden müssen. Jetzt reicht die Hälfte der Investitionen und Arbeitsplätze aus.

Zudem wird eine Rechtsgrundlage für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an Freiberufliche geschaffen.

2.3.5 Familiennachzug

Ein erheblicher Teil der Zuwanderung nach Deutschland findet über Familienzusammenführung statt. Im Jahr 2006 machte der Familiennachzug 28,5% der Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland aus.²⁷ Die sogenannte „Familiennachzugsrichtlinie“²⁸ führte zu Änderungen im deutschen Recht. Scheinehen oder Scheinverwandtschaftsverhältnisse sowie eine missbräuchliche Vaterschaftsanerkennung gelten nach der neuen Regelung ausdrücklich als Ausschlussgründe für den Familiennachzug.²⁹ Neu eingeführt wurde auch die Möglichkeit, den Familiennachzug für Personen zu versagen, die für den Unterhalt von anderen deutschen Familienangehörigen auf Sozialhilfeleistungen angewiesen sind.³⁰

Zur Dauer der Aufenthaltserlaubnis zum Familiennachzug sieht die Neuregelung vor, dass diese sich grundsätzlich am Aufenthaltsrecht des Stamberechtigten orientiert, im übrigen muss die erstmalige Erteilung der Aufenthaltserlaubnis zur Herstellung der familiären Lebensgemeinschaft für mindestens ein Jahr erfolgen.³¹

Als Ausschlussgrund für den Ehegattennachzug wurde das Vorliegen einer Zwangsehe neu eingeführt. Um Zwangsverheiratungen zu bekämpfen, wurde das Mindestalter beim Ehegattennachzug erhöht, was bedeutet, dass nunmehr beide Partner das 18. Lebensjahr vollendet haben müssen.³² Zudem sollen die neuen Bestimmungen die Integration nachziehender Ehegatten

²⁶ http://www.bmas.de/coremedia/generator/19492/2007_09_12_zuwanderung_gestalten.html

²⁷ BAMF: Familiennachzug nach Deutschland, Working Paper 10, 2007.

²⁸ Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22.09.2003.

²⁹ § 27 Abs. 1a AufenthG.

³⁰ § 27 Abs. 3 AufenthG.

³¹ § 27 Abs. 4 AufenthG.

³² § 27 Abs. 2 AufenthG.

fördern. Das Mindestalter von 18 Jahren erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass vor dem Nachzug nach Deutschland die Schulbildung im Heimatland abgeschlossen werden kann.

Des Weiteren wurde die Nachweispflicht einfacher Deutschkenntnisse bei der Familienzusammenführung eingeführt.³³

Ausnahmen von der Regelung können vorliegen:

Ausgenommen vom Mindestalter und von der Spracherfordernis sind Ehegatten von Hochqualifizierten, Forschern, Firmengründern sowie Daueraufenthaltsberechtigte aus anderen EU-Mitgliedstaaten. In besonderen Härtefällen kann nach Ermessen vom Erfordernis des Mindestalters abgesehen werden.

Die Ausnahme vom Sprachnachweis gilt zudem auch für Ehegatten von Asylberechtigten, für Ausländer, die zu langfristigen Aufenthalten visumsfrei nach Deutschland einreisen dürfen sowie für den Fall, dass der Nachziehende oder der Zusammenführende die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates besitzt und sich beide rechtmäßig in der EU aufhalten. Wenn bei dem nachziehenden Ehegatten ein erkennbar geringer Integrationsbedarf vorliegt, ist der Nachweis der Sprachkenntnisse nicht erforderlich. Gleiches gilt, wenn der Nachweis aus gesundheitlichen Gründen nicht erbracht werden kann.

2.3.6 Sonstige legale Migration

Zum Zwecke des Studiums

§ 16 Aufenthaltsgesetz regelt den Aufenthalt zum Zwecke des Studiums, eines Sprachkurses oder des Schulbesuchs und wurde mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz erweitert. Damit wurde die sogenannte Studentenrichtlinie³⁴ umgesetzt. Die Voraussetzung der Zulassung zum Studium ist auch dann erfüllt, wenn der Ausländer an studienvorbereitenden Maßnahmen teilnimmt.³⁵

Unter anderem wurde der Umfang der gesetzlich vorgesehenen Beschäftigungsmöglichkeiten erweitert.³⁶ Ausländische Studierende und ausländische Studienabsolventen deutscher Hochschulen haben die Möglichkeit zur Beschäftigung an 90 ganzen oder 180 halben Tagen während eines Aufenthalts zur Studiovorbereitung. An der Hochschule oder einer anderen wissenschaft-

³³ Ebd.

³⁴ RL 2004/114/EG des Rates vom 13.12.2004 über die Zulassung von Drittstaatenangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder der Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst.

³⁵ § 16 Abs. 1 Satz 3 AufenthG.

³⁶ § 16 Abs. 3 Satz 2 AufenthG Erwerbstätigkeit von Studenten, Abs. 4 Satz 2 von Studienabsolventen.

lichen Einrichtung können Studienabsolventen darüber hinaus ohne zeitliche Beschränkung studentische Nebentätigkeiten ausüben.

Zum Zwecke der Forschung

Es wurde eine Rechtsgrundlage für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Forschung geschaffen.³⁷ In einem vom BAMF durchzuführenden Anerkennungsverfahren für Forschungseinrichtungen wird deren „Bonität“ als Einlader im Visumverfahren überprüft. Die Anerkennung durch das BAMF ermöglicht den Forschungseinrichtungen den Abschluss von Aufnahmevereinbarungen mit Forschern aus Drittstaaten für befristete Forschungsprojekte, wodurch ein vereinfachtes Visumverfahren und die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu Forschungszwecken ermöglicht wird. Beim BAMF wird ein Beirat für Forschungsmigration gebildet. Durch das Richtlinienumsetzungsgesetz wurde die sogenannte Forscherrichtlinie³⁸ im deutschen Recht verankert.

Daueraufenthaltsberechtigte

Ein neuer Aufenthaltstitel, die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG, wird eingeführt.³⁹ Dies ist ein eigenständiger unbefristeter Aufenthaltstitel neben der Niederlassungserlaubnis, der zur Mobilität berechtigt. Damit wird die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen geregelt und die „Daueraufenthalt-Richtlinie“⁴⁰ umgesetzt.

Des Weiteren wird die Rechtsstellung von in anderen Mitgliedstaaten langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen in Deutschland oder „Fällen der sogenannten Weiterwanderung nach Deutschland“ geregelt.⁴¹ Für die Durchführung und Umsetzung sind notwendige Mitteilungspflichten bestimmt⁴², wofür das BAMF als nationale Kontaktstelle handelt⁴³.

2.3.7 Staatsbürgerschaft und Einbürgerung

Im Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) wurden durch das Richtlinienumsetzungsgesetz Anpassungen vorgenommen. Die wesentlichen Änderungen betreffen den Erwerb der Staatsangehö-

³⁷ § 20 AufenthG.

³⁸ RL 2005/71/EG des Rates vom 12.12.2005.

³⁹ §§ 9a-9c AufenthG.

⁴⁰ RL 2003/109/EG des Rates vom 25.11.2003.

⁴¹ § 38a AufenthG.

⁴² §91c AufenthG.

⁴³ §75 Nr. 5 Absatz 1 AufenthG.

rigkeit, die Einbürgerungsvoraussetzungen, Regelungen zur Mehrstaatigkeit sowie verfahrensrechtliche Änderungen.

Erwerb der Staatsangehörigkeit und Einbürgerungsvoraussetzungen

Ein Anspruch auf Einbürgerung entsteht grundsätzlich erst nach 8 Jahren Inlandsaufenthalt. Eine Verkürzung auf 7 Jahre erfolgt, wenn der Ausländer durch die Bescheinigung des BAMF die erfolgreiche Teilnahme an einem Integrationskurs nachweist. Bei Vorliegen besonderer Integrationsleistungen, insbesondere beim Nachweis von Sprachkenntnissen, die das für die Einbürgerung geforderte Sprachniveau übersteigen, kann eine Verkürzung auf sechs Jahre erfolgen.

Die Einbürgerungsvoraussetzungen wurden bezüglich der Sprachanforderungen und Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland modifiziert und die Anforderungen erstmals bundeseinheitlich festgelegt. Die geforderten staatsbürgerlichen Kenntnisse sind in der Regel durch einen erfolgreichen Einbürgerungstest nachgewiesen. Der Nachweis kann aber auch anderweitig, z.B. durch Hauptschulabschluss, erfolgen. Zur Vorbereitung auf den Einbürgerungstest werden Einbürgerungskurse angeboten, die Teilnahme daran ist allerdings nicht verpflichtend. Die Prüfungs- und Nachweismodalitäten des Einbürgerungstests sowie die Grundstruktur und die Lerninhalte werden mittels Rechtsverordnung geregelt.

Der Nachweis von Deutschkenntnissen ist nunmehr eine Voraussetzung für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit geworden. Als Sprachniveau wurde das Niveau B 1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER) festgelegt. Ebenso muss sich ein Einbürgerungsbewerber zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennen. Der Lebensunterhalt muss grundsätzlich ohne Inanspruchnahme von Sozial- oder Arbeitslosenhilfe bestritten werden können, es sei denn, der Betroffene hat sie nicht zu vertreten. Darüber hinaus wurden höhere Anforderungen an die Rechtstreue eingeführt.

Künftig sind auch Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung sowie der Lebensverhältnisse in Deutschland erforderlich. Diese sind durch einen Einbürgerungstest nachzuweisen.

Regelungen zur Mehrstaatigkeit

Eine Einbürgerung ist grundsätzlich nur möglich, wenn der Einbürgerungsbewerber seine bisherige Staatsangehörigkeit aufgibt oder verliert. Das geänderte Staatsangehörigkeitsgesetz sieht vor, dass sich grundsätzlich alle EU-Bürger und Schweizer einbürgern lassen können, ohne ihre bisherige Staatsangehörigkeit aufgeben zu müssen. Das bislang notwendige Erfordernis der

Gegenseitigkeit ist entfallen.⁴⁴ Umgekehrt verlieren auch Deutsche, welche die Staatsangehörigkeit eines EU-Staates oder der Schweiz erwerben, die deutsche Staatsangehörigkeit nicht mehr. Einbürgerung unter Hinnahme der Mehrstaatigkeit war und ist ansonsten nur möglich bei den Herkunftsstaaten, die eine Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit verweigern oder wenn die bisherige Staatsangehörigkeit nur unter besonders schwierigen Bedingungen aufgegeben werden kann. Das Erfordernis nach altem Recht, in den genannten Fällen bei dem Herkunftsstaat einen Entlassungsantrag bei der zuständigen Behörde des Herkunftsstaates stellen zu müssen, ist entfallen.⁴⁵

Verfahrensrechtliche Änderungen

Eine verfahrensrechtliche Änderung ist die Einführung eines feierlichen Bekenntnisses⁴⁶, womit die Einbürgerung in einem zeremoniellen Rahmen erfolgen soll. Zudem wurden weitreichende Datenübermittlungsregelungen sowie ein Entscheidungsregister beim Bundesverwaltungsamt, in dem staatsangehörigkeitsrechtliche Entscheidungen erfasst werden, geschaffen.⁴⁷

2.3.8 Integration

Mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz wurden Veränderungen in Kapitel 3 AufenthG, Fördern der Integration, vorgenommen. Im Zuge der Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes zeigte sich insbesondere Handlungsbedarf bei der Durchführung von Integrationskursen.

Das Prinzip des „Förderns und Forderns“⁴⁸ wurde durch die Neuregelungen eingeführt, um klarzustellen, dass neben der staatlichen Förderung der Integration auch den Ausländern mit Bleiberechtsperspektive Integrationsleistungen abverlangt werden. Zu ihren eigenen Anstrengungen im Integrationsprozess gehören insbesondere: der Erwerb ausreichender Kenntnisse der deutschen Sprache, das Gewaltmonopol des Staates zu achten, die Werteordnung des Grundgesetzes verbindlich anzuerkennen, sich zur Glaubens-, Religions-, Meinungs- und Pressefreiheit sowie zur Gleichberechtigung von Mann und Frau zu bekennen.⁴⁹

⁴⁴ § 12 Abs. 2 StAG.

⁴⁵ § 12 Abs. 1 Satz 2 StAG.

⁴⁶ § 16 StAG.

⁴⁷ § 31, 32, 33, 34 StAG.I

⁴⁸ § 43 Abs. 1 AufenthG.

⁴⁹ BMI: Hinweise zum Richtlinienumsetzungsgesetz, 2007.

Als gesetzliche Zielbestimmung wurde die erfolgreiche Teilnahme am Integrationskurs festgehalten.⁵⁰ Damit soll die Prüfungsteilnahme als generelles Ziel für die Kursteilnahme vorgesehen werden.

Zugleich wird der Kreis der zu den Integrationskursen zugelassenen Personen auf jüdische Zuwanderer und integrationsbedürftige Deutsche erweitert.

Ausländer, die andere Personen an deren Integrationsbemühungen hindern bzw. desintegrierend agieren, können ausgewiesen werden. Die Nichtbefolgung der Pflicht zur Teilnahme an einem Integrationskurs wird als Ordnungswidrigkeit verfolgt.

Konzept für einen bundesweiten Integrationskurs

Am 15.05.2007 ist das „Konzept für einen bundesweiten Integrationskurs“ erschienen. Das BAMF hat in enger Zusammenarbeit mit Experten aus Wissenschaft und Praxis das Konzept für einen bundesweiten Integrationskurs erstellt, welches ständig weiterentwickelt wird. Es dient Trägern und Lehrenden als erste Grundlage zur formalen und inhaltlichen Ausgestaltung, zur Durchführung sowie zur Qualitätssicherung der Integrationskurse.

Neufassung der Integrationskursverordnung

Die Bundesregierung hat am 21. November 2007 eine Neufassung der „Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler“⁵¹ beschlossen, die auf mehr Effizienz für die Sprach- und Orientierungskurse und Flexibilität bei der Anpassung an die Bedürfnisse der Teilnehmer vorsieht. Damit soll die Verordnung an das novellierte Aufenthaltsrecht⁵² angepasst und Vorschläge des Zweiten Integrationsgipfels umgesetzt werden, um die Chancen auf einen erfolgreichen Kursabschluss zu verbessern. Zu den Neuerungen gehören auf 900 Stunden erhöhte Sprachkurse, die Verringerung der Klassenstärken und die Möglichkeit zur einmaligen Wiederholung des Aufbausprachkurses sowie Einstufungstests.

2.3.9 Illegale Migration

Im Februar 2007 legte das Bundesministerium des Innern einen Bericht vor, der auf den im Koalitionsvertrag vorgesehenen Prüfauftrag für den Bereich „Illegalität“ zurückgeht. Inhalte des Be-

⁵⁰ § 43 Abs. 2 AufenthG.

⁵¹ Die Verordnung konkretisiert im Zuwanderungsgesetz enthaltene Bestimmungen über die Integrationskurse und ihre bundesweit einheitliche Umsetzung.

⁵² § 43 Abs. 4 AufenthG.

richts sind die vorhandene Datenbasis zur illegalen Migration, die gegenwärtige Rechtslage in Deutschland und in anderen Staaten sowie denkbare Handlungsoptionen.⁵³

2.3.10 Rückkehrmigration

Ein humanitäres Hilfsprogramm fördert die freiwillige Rückkehr bzw. Weiterwanderung von Asylbewerbern: das REAG (Reisebeihilfen)/GARP (Starthilfe). Es dient der geordneten Vorbereitung und Durchführung der Rückreise sowie der Steuerung von Migrationsbewegungen. Ausreisende, die nicht über hinreichende Mittel verfügen, können die Übernahme der Reisekosten bzw. der Vorbereitungskosten durch das Programm beantragen. Die GARP-Starthilfen, die je nach Herkunftsland und Alter zwischen 200 und 250 Euro betragen, wurden ab dem 1. Juli 2007 durch eine GARP-Zusatz-Starthilfe durch den Bund verstärkt. Sie wird einheitlich in Höhe von 100 Euro für Erwachsene und Jugendliche als auch Kindern unter 12 Jahren gewährt und enthält keinen Familienhöchstbetrag.⁵⁴

2.3.11 Sonstiges

Altfallregelung

Von besonderer politischer Bedeutung war die gesetzliche Altfallregelung für langjährig geduldete Ausländer.⁵⁵ Sie ist eng an die am 17. November 2006 von der Innenministerkonferenz (IMK) beschlossene Bleiberechtsregelung angelehnt. Die IMK hatte sich damals auf eine Regelung geeinigt, wonach den Betroffenen, die bereits in einem Beschäftigungsverhältnis standen und weitere Voraussetzungen wie Rechtstreue, keine Täuschung der Ausländerbehörden und eine bestimmte Voraufenthaltszeit vorweisen konnten, eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen war. Ziel der Altfallregelung ist, dem Bedürfnis der jahrelang geduldeten und hier integrierten Ausländer nach einer dauerhaften Perspektive in Deutschland Rechnung zu tragen. Die Altfallregelung führte dazu, dass als Begleitmaßnahme noch weitere gesetzliche Änderungen vorgenommen

⁵³ Bundesministerium des Innern: Illegal aufhältige Migranten in Deutschland: Datenlage, Rechtslage, Handlungsoptionen. Bericht des Bundesministeriums des Innern zum Prüfauftrag „Illegalität“ aus der Koalitionsvereinbarung vom 11. November 2005, Kapitel VIII 1.2, Februar 2007.

⁵⁴

http://www.bamf.de/cln_011/nn_443754/DE/Migration/Rueckkehrfoerderung/REAGGARP/foerderprogramme-reag-garpg-inhalt.html

⁵⁵ §§ 104a, 104b AufenthG.

wurden, insbesondere dass Geduldete nach vier Jahren Aufenthalt einen gleichrangigen Arbeitsmarktzugang erhalten.⁵⁶ Voraussetzung nach der Altfallregelung ist u.a., dass sich der Ausländer zum Stichtag des 1. Juli 2007 acht bzw. sechs Jahre (falls ein oder mehrere minderjährige Kinder im Haushalt leben) ununterbrochen erlaubt oder geduldet im Bundesgebiet aufgehalten hat. Weitere wichtige Voraussetzungen sind hinreichende mündliche Deutschkenntnisse sowie das Nichtvorliegen von Straftaten. Das Aufenthaltsrecht ist zunächst bis zum 31.12.2009 befristet.⁵⁷ Die Aufenthaltserlaubnis wird nur dann verlängert, wenn der Ausländer nachweisen kann, dass er seinen Lebensunterhalt nicht nur vorübergehend eigenständig gesichert hat und überwiegend erwerbstätig war.⁵⁸

⁵⁶ § 10 Satz 3 Beschäftigungsverfahrensordnung.

⁵⁷ § 104a Abs. 5 AufenthG.

⁵⁸ § 104a Abs. 5 Satz 1 AufenthG.

3. Umsetzung der EU-Gesetzgebung

3.1 Zusammenfassung der Entwicklungen

Die nachfolgende Übersicht gibt einen Überblick über die innerstaatliche Umsetzung von elf EU-Richtlinien im Bereich des Asyl- und Aufenthaltsrechts:

Bezeichnung des Rechtsakts	Umsetzung in deutsches Recht
<p>Richtlinie 2002/90/EG des Rates vom 28. November 2002 zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt <i>(Amtsblatt EU Nr. L 328 vom 05.12.2002, S. 17)</i>, in Kraft getreten am 5. Dezember 2002.</p>	<p>Die Richtlinie ist bereits mit dem am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz in deutsches Recht umgesetzt worden. In Übereinstimmung mit den Richtlinienbestimmungen enthalten §§ 95-97 des Aufenthaltsgesetzes die entsprechenden Strafvorschriften zur Ahndung der unerlaubten Einreise und Beihilfe hierzu. Nach § 96 Abs. 3 AufenthG ist der Versuch des Einschleusens von Ausländern strafbar.</p>
<p>Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung <i>(Amtsblatt EU Nr. L 251 vom 03.10.2003, S. 12)</i>, in Kraft getreten am 3. Oktober 2003.</p>	<p>Ziel der Richtlinie ist die Harmonisierung der aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Erteilung, Versagung oder Entziehung eines Aufenthaltstitels zum Zweck der Familienzusammenführung zu Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten der Europäischen Union aufhalten. Bereits das Zuwanderungsgesetz hatte die Vorgaben der Richtlinie weitgehend berücksichtigt, so dass eher geringfügiger Umsetzungsbedarf bestand.</p> <p>Die Mindestdauer für den Besitz eines Aufenthaltstitels beim Anspruch auf Ehegattennachzug zu Ausländerinnen und Ausländern ist von fünf auf zwei Jahre herabgesetzt worden (§ 30 Abs. 1 Nr. 3 lit. d AufenthG). § 36 Abs. 1 AufenthG setzt das in der Richtlinie vorgesehene Nachzugsrecht für die personensorgeberechtigten Elternteile eines minderjährigen unbegleiteten Flüchtlings um.</p> <p>Die nach der Familiennachzugsrichtlinie mögliche Festsetzung des Nachzugsalters von Ehegatten auf 21 Jahre wurde vom deutschen Gesetzgeber nicht vollständig ausgeschöpft, sondern lediglich auf 18 Jahre festgelegt.</p> <p>Durch die Festlegung eines Mindestalters zum Ehegattennachzug im Aufenthaltsgesetzes sollte insbesondere ein besserer Schutz junger Ausländer vor Zwangsehen erreicht werden (vgl. 2.3.5).</p> <p>Die ebenfalls in der Richtlinie festgelegte Verpflichtung des nachziehenden Ehegatten, Integrationsmaßnahmen nachzukommen, ist die</p>

	Grundlage für den geforderten Nachweis einfacher Deutschkenntnisse.
<p>„Durchbeförderungsrichtlinie“ Richtlinie 2003/110/EG DES RATES vom 25. November 2003 über die Unterstützung bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg</p>	<p>Die sog. Durchbeförderungsrichtlinie sieht die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Rückführung vor und verfolgt das Ziel, den Aufenthalt ausreisepflichtiger Drittstaatenangehöriger zu beenden. Sie dient somit der europäischen Harmonisierung von Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Beihilfe zur illegalen Einwanderung. Dabei gewinnt die Rückführung auf dem Luftweg immer mehr Bedeutung.</p> <p>Zur Umsetzung wurde das Aufenthaltsgesetz mit § 74a um einen eigenen Abschnitt „Durchbeförderung von Drittstaatsangehörigen“ ergänzt.</p>
<p>Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (Amtsblatt EU Nr. L 016 vom 23.01.2004, S. 44), in Kraft getreten am 23. Januar 2003.</p>	<p>Ziel der Richtlinie ist die Schaffung eines gemeinschaftlichen EU-Daueraufenthaltsrechts nach fünfjährigem rechtmäßigem Aufenthalt in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union.</p> <p>Die Regelungen der Richtlinie machten eine Änderung des Aufenthaltsgesetzes erforderlich, u.a. durch die Schaffung eines neuen Aufenthaltstitels („Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG“) sowie die Schaffung von Regelungen zur Mobilität der Daueraufenthaltsberechtigten, die in anderen Mitgliedstaaten diese Rechtsstellung erworben haben, durch Einführung eines neuen Erteilungstatbestands. Zudem wurden Regelungen des innergemeinschaftlichen Austauschs von Daten über die Verleihung des Daueraufenthaltsrechts und zur Durchführung von innergemeinschaftlichen Rückführungsmaßnahmen einschließlich des hierfür vorgesehenen „Konsultationsverfahrens“ getroffen, § 91 c AufenthG.</p> <p>Die Rechtsstellung von in Deutschland langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen ist in §§ 9a bis 9c AufenthG geregelt, während § 38a AufenthG eine Regelung zum Aufenthaltsrecht von in anderen Mitgliedstaaten langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen in Deutschland enthält.</p>
<p>„Freizügigkeitsrichtlinie“ Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinie 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG,</p>	<p>Das Aufenthaltsrecht für Unionsbürger ist auf nationaler Ebene im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes neu geregelt worden. Diese Gesamtrevision hatte in zwei wesentlichen Punkten die Umsetzung der Richtlinie bereits vorweggenommen:</p> <p>So wurde die in der Richtlinie vorgesehene Abschaffung der Aufenthaltserlaubnis-EU für Unionsbürger bereits im Zuwanderungsgesetz vorgesehen; ebenso gibt es auf nationaler Ebene seit dem Inkrafttreten des Freizügigkeitsgesetzes/EU (in Kraft getreten am 01.01.2005, verkündet als Art. 2 des Zuwanderungsgesetzes bereits ein Daueraufenthaltsrecht – wenn auch nur für einen eingeschränkten Personenkreis).</p>

<p>73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (Amtsblatt EU Nr. L 158 vom 30.04.2004, S. 77), in Kraft getreten am 30. April 2004.</p>	<p>Einige Punkte wurden erst mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz festgeschrieben.</p> <p>Die Regelungen zum Daueraufenthaltsrecht werden in § 4a FreizügG/EU zusammengefasst (Umsetzung der Art. 16 ff der RL 2004/38/EG). Darin finden sich die Bestimmungen zum Erwerb des Daueraufenthaltsrechts nach fünf Jahren rechtmäßigen Aufenthalts, Besonderheiten für Erwerbstätige und Besonderheiten für Familienangehörige nach dem Tod des Erwerbstätigen/ Daueraufenthaltsberechtigten/verstorbenen Daueraufenthaltsberechtigten.</p> <p>Der Kreis der Familienangehörigen von Nichterwerbstätigen wird erweitert (Umsetzung des Art. 2 Nr. 2 Buchst. c) der RL 2004/38/EG). Abkömmlinge unter 21, denen kein Unterhalt gewährt wird, sowie die Eltern des Ehegatten, denen Unterhalt gewährt wird, sind nunmehr einbezogen. Nur für Studenten gilt gemäß § 4 Satz 2 ein eingeschränkter Familienangehörigenbegriff (nur Kernfamilie).</p> <p>Die neu gefassten Absätze 3 bis 5 des § 3 FreizügG/EU setzen die Vorgaben der Art. 12 und 13 der RL 2004/38/EG um, wonach das abgeleitete Aufenthaltsrecht eines Familienangehörigen nach Tod oder Wegzug, Scheidung oder Aufhebung der Ehe des Stammberechtigten unter bestimmten Voraussetzungen erhalten bleibt.</p>
<p>„Opferschutzrichtlinie“ 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 (Amtsblatt EU Nr. L 261 vom 06.08.2004, S. 19), in Kraft getreten am 6. August 2004.</p>	<p>Die Richtlinie zielt auf die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels wurden oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde, und die mit den zuständigen Behörden zusammenarbeiten.</p> <p>Nach § 25 Abs. 4a kann einer ausländischen Person, die Opfer des Menschenhandels wurde, auch wenn er vollziehbar ausreisepflichtig ist, für einen vorübergehenden Aufenthalt eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden.</p> <p>Voraussetzung ist, dass das Opfer seine Bereitschaft erklärt hat, in dem Strafverfahren wegen der Straftat als Zeuge auszusagen.</p> <p>Zudem legt § 50 Abs. 2a AufenthG fest, dass für Opfer des Menschenhandels eine Ausreisefrist gilt, die so zu bemessen ist, dass das Opfer eine Entscheidung über seine Aussagebereitschaft treffen kann. Die Ausreisefrist beträgt mindestens einen Monat.</p>
<p>„Studentenrichtlinie“ Richtlinie 2004/114/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums</p>	<p>Mit der sog. Studentenrichtlinie sollen die Voraussetzungen für die Einreise und den Aufenthalt von Studenten sowie für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit harmonisiert werden.</p> <p>In Art. 16 AufenthG wurden einige Anpassungen der Vorschriften zur Zulassung von Studenten vorgenommen. Entsprechende Mobilitätsre-</p>

<p>oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst (Amtsblatt EU Nr. L 375 vom 23.12.2004, S. 12), in Kraft getreten am 12. Januar 2005.</p>	<p>geln wurden geschaffen sowie die Vorschriften zum Widerruf von Aufenthaltstiteln angepasst. Der bisherige § 16 Abs. 1 AufenthG wurde dazu erweitert und in zwei Absätze unterteilt. Außerdem wurde in § 16 Abs. 3 und 4 der Umfang der gesetzlich vorgesehenen Beschäftigungsmöglichkeiten ausgedehnt.</p>
<p>„Forscherrichtlinie“ Richtlinie 2005/71/EG des Rates vom 12. Oktober 2005 über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung (Amtsblatt EU Nr. L 289 vom 03.11.2005, S. 15), in Kraft getreten am 23. November 2005.</p>	<p>Mit § 20 AufenthG wurde die Rechtsgrundlage für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Forschung geschaffen, sie trifft Regelungen zur Zulassung der Forscher aus Drittstaaten sowie zu deren Mobilität.</p> <p>In einem vom BAMF durchzuführenden Anerkennungsverfahren für Forschungseinrichtungen wird deren „Bonität“ als Einlader im Visumverfahren überprüft. Die Anerkennung durch das BAMF ermöglicht den Forschungseinrichtungen den Abschluss von Aufnahmevereinbarungen mit Forschern aus Drittstaaten für befristete Forschungsprojekte, wodurch ein vereinfachtes Visumverfahren und die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu Forschungszwecken ermöglicht wird. Beim BAMF wird ein Beirat für Forschungsmigration gebildet.</p>

Die drei Richtlinien im Asylbereich stellen die zentralen Elemente der Asylrechtsharmonisierung in der Europäischen Union dar. Die Harmonisierung, die Änderungen im Asylverfahrensgesetz und im Aufenthaltsgesetz erfordert hat, umfasst alle wesentlichen Aspekte im Asylbereich: die materiellrechtlichen Voraussetzungen der Schutzgewährung, die daran anknüpfenden Statusrechte, die Ausgestaltung des Asylverfahrens und die Lebensbedingungen der Asylbewerber. Im Einzelnen:

Bezeichnung des Rechtsakts	Umsetzung in deutsches Recht
<p>Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (Amtsblatt EU Nr. L 031 vom 06.02.2004, S. 18), in Kraft getreten am 6. Februar 2003.</p>	<p>Die in der Richtlinie festgelegten Aufnahmebedingungen für Asylbewerber werden nach dem geltenden Recht bereits weitgehend erfüllt. Der Anpassungsbedarf war somit gering.</p> <p>§ 63 Abs. 1 AsylVfG sieht nun vor, dass dem Ausländer nach der Asylantragstellung innerhalb von drei Tagen eine mit den Angaben zur Person und einem Lichtbild versehene Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung ausgestellt wird, wenn er nicht im Besitz eines Aufenthaltstitels</p>

	<p>tels ist. Übersetzungen der Entscheidungsgründe und Rechtsbehelfsbelehrung in eine von ihm verstandene Sprache, § 31 Abs. 1 S. 3 AsylVfG.</p>
<p>„Qualifikationsrichtlinie“ Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes <i>(Amtsblatt EU Nr. L 304 vom 30.09.2004, S. 12)</i>, in Kraft getreten am 20. Oktober 2004.</p>	<p>Kernelemente der sog. Qualifikationsrichtlinie waren bereits mit dem Zuwanderungsgesetz in das deutsche Recht übernommen worden. Das Richtlinienumsetzungsgesetz sah noch punktuelle Änderungen im Asylverfahrensgesetz und im Aufenthaltsgesetz vor.</p> <p>Hinsichtlich der Aufenthaltsdauer ergaben sich in § 26 AufenthG Änderungen. Nunmehr ist für Asylberechtigte und Konventionsflüchtlinge eine Aufenthaltserlaubnis mit einer Geltungsdauer von drei Jahren und für Personen, für die ein Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 2, 3, 5 oder 7 AufenthG festgestellt wurde, eine Aufenthaltserlaubnis mit einer Mindestgeltungsdauer von einem Jahr vorgesehen.</p> <p>§ 60 Abs. 2 AufenthG setzt Artikel 15 Buchst. b) der Qualifikationsrichtlinie in deutsches Recht um. Danach ist Abschiebungsschutz zu gewähren, wenn im Einzelfall eine konkrete Gefahr der Folter oder der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Bestrafung im Zielstaat besteht. Die unmenschliche oder erniedrigende Behandlung und Bestrafung waren bisher in § 60 Abs. 5 AufenthG geregelt und damit auf staatliche Stellen beschränkt, jetzt wird auch Schutz vor Maßnahmen nichtstaatlicher Akteure gewährt.</p> <p>§ 60 Abs. 3 setzt die subsidiäre Schutzbestimmung des Artikels 15 Buchst. a) der Qualifikationsrichtlinie in das deutsche Recht um. Für die Schutzgewährung ist eine drohende Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe erforderlich.</p> <p>Die Schutzgewährung in Fällen willkürlicher Gewalt im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten nach Art. 15 Buchst. c) der Qualifikationsrichtlinie setzt § 60 Abs. 7 Satz 2 AufenthG in das deutsche Recht um.</p> <p>Eine Aufenthaltserlaubnis darf nach § 25 Abs. 3 Satz 2 Buchst. a) bis d) AufenthG nicht erteilt werden, wenn schwerwiegende Gründe die Annahme rechtfertigen, dass der Ausländer Menschenrechtsverletzungen oder andere schwere Straftaten begangen hat oder er eine Gefahr für die Allgemeinheit oder die Sicherheit des Landes darstellt.</p>
<p>„Verfahrensrichtlinie“ Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft</p>	<p>Der Inhalt der Verfahrensrichtlinie stimmte im Wesentlichen bereits mit der bestehenden deutschen Rechtslage überein; grundlegender rechtssystematischer Änderungen bedurfte es nicht.</p> <p>Unter § 24 Abs. 1 AsylVfG wird u.a. zu den Pflichten des BAMF neu eingefügt, dass es nach der Asylantragstellung den Ausländer über den Ablauf des Verfahrens und über seine Rechte und Pflichten im Verfah-</p>

<p>(Amtsblatt EU Nr. L 326 vom 13.12.2005, S. 13)</p>	<p>ren, insbesondere auch über Fristen und die Folgen deren Nichtbeachtung, unterrichtet.</p> <p>Zum sog. Folgeverfahren wurde in § 28 Abs. 2 AsylVfG ergänzt, dass für den Fall, dass der Ausländer nach Rücknahme oder unanfechtbarer Ablehnung eines Asylantrags erneut einen Asylantrag stellt und diesen auf Umstände stützt, die er nach Rücknahme oder unanfechtbarer Ablehnung seines früheren Antrags selbst geschaffen hat, in einem Folgeverfahren in der Regel die Flüchtlingseigenschaft nicht zuerkannt werden kann.</p> <p>Außerdem wurde die Regelung über sichere Herkunftsländer in § 29a AsylVfG angepasst, die die Mitgliedstaaten der EU und nach Anhang II des AsylVfG Ghana und Senegal umfasst.</p>
---	---

3.2 Politische und gesellschaftliche Debatten und Erfahrungen mit der Umsetzung

Eine Evaluierung der Umsetzung der asyl- und aufenthaltsrechtlichen Richtlinien durch die Bundesregierung hat noch nicht stattgefunden. Es bleibt also noch zu klären, ob etwaige Mängel in der Praxis oder Vollzugsdefizite bestehen. Aus der Sicht der Berichtsverfasser können folgende Anmerkungen gemacht werden:

Ein einheitliches Verfahren für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft und des subsidiären Schutzes ist sinnvoll. Was den Status, d.h. die Rechte und Leistungen betrifft, sollte zwischen Flüchtlingen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention und Begünstigten des subsidiären Schutzes unterschieden werden. Die Unterscheidung zwischen Schutzkriterien von Flüchtlingen und subsidiär Geschützten wäre nicht relevant, wenn eine Gleichbehandlung bei den Rechtsfolgen herrscht.

Bei den Kriterien für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft und des subsidiären Schutzstatus wäre (auch vorbehaltlich der Evaluierung der Richtlinienumsetzung) eine Konkretisierung und Klarstellung erforderlich, da sie unbestimmte Rechtsbegriffe und nicht eindeutige Definitionen enthalten. Beispielsweise bedarf Art. 15 c) der Qualifikationsrichtlinie der Konkretisierung, da dessen Wortlaut in der Auslegung umstritten ist.

Bezüglich der Aufnahmebedingungen von Asylbewerbern sollten die Regelungen zur Gewährleistung der materiellen Aufnahmebedingungen grundsätzlich im Sinne einer Konkretisierung angeglichen werden, um mögliche Pullfaktoren zu vermeiden.

Eine stärkere Vereinheitlichung der Regelungen zum Asylverfahren ist grundsätzlich zu begrüßen. Anzustreben wäre hier insbesondere eine einheitliche Liste sicherer Herkunftsstaaten.

Anhang

A 1.1 Methodologie

Die für diesen Bericht relevanten Informationen wurden anhand allgemeiner Kriterien ausgewählt. Eine Entwicklung wurde vor allem dann als signifikant eingestuft, sobald sie rechtliche Änderungen beinhaltete. Der Schwerpunkt dieses Politikanalyseberichts liegt insbesondere auf Neuerungen im Asyl- und Ausländerrecht, die mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz eingetreten sind. Darüber hinaus wurden auch migrations- und integrationspolitische Debatten geschildert, sofern sie in einem institutionalisierten Rahmen – wie etwa der „Zweite Integrationsgipfel“ - stattfanden oder Grundsatzfragen der Migrationssteuerung berührten.

Als Quellen für den Bereich Asyl- und Aufenthaltsrecht liegen dem Bericht in erster Linie die novellierten Gesetze zugrunde. Des Weiteren dienen Arbeitsprogramme, politische Leitlinien und Konzepte als Quellen, um die politischen Entwicklungen und Debatten aus dem Jahr 2007 nachzuzeichnen. In einzelnen Fällen wurden Informationen aus der Presse oder von Dokumentationsstellen für Migrations- und Integrationsthemen herangezogen.

Die relevanten Informationen wurden im BAMF zusammengetragen, wobei Dokumente und Internetseiten des Bundesministeriums des Innern, des Bundestags, der Beauftragten für Migration und Integration, der Bundespolizei sowie anderer relevanter Institutionen herangezogen wurden.

A 1.2 Definitionen

Begriff	Erklärung
Einbürgerungstest	Der Einbürgerungstest dient dem Nachweis der für die Einbürgerung erforderlichen Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensbedingungen in Deutschland.
Geduldete	Geduldete sind Personen, die keinen Aufenthaltstitel haben, aber aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen – z.B. weil die Staatsangehörigkeit der Ausländerin/des Ausländers nicht geklärt ist oder aus anderen Gründen keine Dokumente ausgestellt werden – nicht abgeschoben werden können.

Spätaussiedler	Spätaussiedler sind deutsche Volkszugehörige aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion oder den anderen früheren Ostblockstaaten, die im Wege eines speziellen Aufnahmeverfahrens ihren Aufenthalt in Deutschland begründet haben.
Vorrangprüfung	Die individuelle Vorrangprüfung ermittelt, ob für einen bestimmten Arbeitsplatz ein bevorrechtigter Bewerber zur Verfügung steht. Vorrang haben Deutsche, EU-Bürger, EWR-Angehörige, Angehörige assoziierter Staaten und ausländische Arbeitnehmer, die deutschen Arbeitnehmern hinsichtlich der Arbeitsaufnahme rechtlich gleichgestellt sind.