

Politikbericht 2009

Parusel, Bernd; Schneider, Jan

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Parusel, B., & Schneider, J. (2010). *Politikbericht 2009*. (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-68274-6>

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.

Politikbericht 2009

der deutschen nationalen Kontaktstelle für das
Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)



Project financed by the
European Commission

Herausgeber:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
– Nationale EMN-Kontaktstelle und
Forschungsgruppe des Bundesamtes –
90343 Nürnberg

Gesamtverantwortung:

Dr. Axel Kreienbrink (Migrationsforschung)
Dr. Iris Schneider (Nationale EMN-Kontaktstelle)

Redaktion:

Bernd Parusel
Dr. Jan Schneider

Bezugsquelle:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Frankenstraße 210
90461 Nürnberg
www.emn-germany.de
e-mail: emn@bamf.bund.de

Stand: Februar 2010

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
Zusammenfassung	5
Einleitung.....	6
1 Die allgemeine Struktur des politischen Systems und des Rechtssystems	8
1.1 <i>Allgemeine Struktur des politischen Systems und der Institutionen im Bereich Migration und Asyl</i>	8
1.2 <i>Allgemeine Struktur des Rechtssystems im Bereich Migration und Asyl.....</i>	9
2 Politische, rechtliche und institutionelle Entwicklungen	13
2.1 <i>Allgemeine politische Entwicklungen.....</i>	13
2.2 <i>Allgemeiner Überblick über die wichtigsten politischen und legislativen Debatten im Bereich Migration und Asyl</i>	14
2.3 <i>Institutionelle Entwicklungen im Bereich Migration, Asyl und Integration</i>	17
3 Spezifische Entwicklungen in den Bereichen Asyl und Migration	19
3.1 <i>Migrationskontrolle und -monitoring</i>	19
3.1.1 <i>Vorgaben des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl</i>	19
3.1.2 <i>Andere, nicht vom Pakt berührte Entwicklungen.....</i>	21
3.2 <i>Flüchtlingsschutz und Asyl.....</i>	22
3.2.1 <i>Vorgaben des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl</i>	22
3.2.2 <i>Andere, nicht vom Pakt berührte Entwicklungen.....</i>	22
3.3 <i>Unbegleitete Minderjährige und andere Personen mit besonderen Bedürfnissen</i>	24
3.4 <i>Erwerbsmigration</i>	25
3.4.1 <i>Vorgaben des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl</i>	25
3.4.2 <i>Andere, nicht vom Pakt berührte Entwicklungen.....</i>	28
3.5 <i>Familienzusammenführung.....</i>	28
3.5.1 <i>Vorgaben des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl</i>	28
3.5.2 <i>Andere, nicht vom Pakt berührte Entwicklungen.....</i>	29

3.6	<i>Sonstige legale Migration</i>	30
3.6.1	Vorgaben des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl	30
3.6.2	Andere, nicht vom Pakt berührte Entwicklungen	30
3.7	<i>Integration</i>	32
3.7.1	Vorgaben des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl	32
3.7.2	Andere, nicht vom Pakt berührte Entwicklungen	35
3.8	<i>Staatsbürgerschaft und Einbürgerung</i>	36
3.9	<i>Illegale Migration</i>	37
3.9.1	Vorgaben des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl	37
3.9.2	Andere, nicht vom Pakt berührte Entwicklungen	37
3.10	<i>Maßnahmen gegen Menschenhandel</i>	39
3.10.1	Vorgaben des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl	39
3.10.2	Andere, nicht vom Pakt berührte Entwicklungen	40
3.11	<i>Rückkehrmigration</i>	41
3.11.1	Vorgaben des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl	41
3.12	<i>Migration und internationale Beziehungen</i>	43
3.12.1	Vorgaben des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl	43
4	Umsetzung von EU-Gesetzgebung	45
4.1	<i>Fortschritte bei der Umsetzung von EU-Gesetzgebung im Jahr 2009</i>	45
4.2	<i>Erfahrungen mit der Umsetzung von EU-Gesetzgebung</i>	45
	Anhang: Methoden, Begriffe und Definitionen	49

Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht über Migration und Asyl bietet einen Gesamtüberblick über die wichtigsten politischen Diskussionen und Entwicklungen in den Bereichen Migration, Asyl und Integration in der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2009. Insbesondere nimmt er Bezug auf den Stand und die Umsetzung der im Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl enthaltenen Maßnahmen, den der Europäische Rat auf seiner Tagung vom 15./16. Oktober 2008 angenommen hat. Mit dem Europäischen Pakt sind die Mitgliedstaaten grundlegende Verpflichtungen hinsichtlich ihrer Einwanderungs- und Asylpolitik eingegangen.

Die Bundesrepublik Deutschland hat im Laufe des Jahres 2009 eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, die auch der Umsetzung der Vorgaben des Europäischen Paktes zu Einwanderung und Asyl dienen. Als besonders wichtigste Entwicklungen lassen sich nennen:

- Deutschlands Teilnahme an einem Pilotprojekt zur Aufnahme schutzbedürftiger Personen aus Malta;
- das Inkrafttreten zahlreicher Rechtsänderungen zum 1. Januar 2009, welche die Aufnahme von Hochqualifizierten, Studenten und Forschern erleichtern (Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz);
- die Fortführung der drei großangelegten integrationspolitischen Prozesse – Umsetzung des Nationalen Integrationsplans, Entwicklung des bundesweiten Integrationsprogramms, Dialog in der Deutschen Islam Konferenz.

Darüber hinaus kam es im Jahr 2009 zu folgenden zentralen politischen und rechtlichen Entwicklungen im Bereich Migration, Integration und Asyl:

- Verabschiedung einer Anschlussregelung zu der am 31. Dezember 2009 ausgelaufenen gesetzlichen Altfallregelung für langjährig Geduldete durch Verlängerung der „Aufenthaltserlaubnis auf Probe“;
- Beginn der Neuansiedlungsaktion für insgesamt 2.500 irakische Flüchtlinge aus Syrien und Jordanien;
- neue Schwerpunktsetzungen im Bereich Migration/Integration durch die aus der Wahl vom 27. September 2009 hervorgegangene Bundesregierung.

Zu den wesentlichsten institutionellen Veränderungen in Staat und Gesellschaft gehörte die Berufung einer Allianz zur Beratung der Bundesregierung in Fragen des Arbeitskräftebedarfs („Arbeitskräfteallianz“).

Hinsichtlich der Erfahrungen mit der Umsetzung von EU-Gesetzgebung ist vorrangig über die Rechtsprechung nationaler Gerichte und des EuGH zu Themen wie Visumpolitik und grenzüberschreitende Dienstleistungen, Auslegung der Qualifikationsrichtlinie, Überstellungen im Rahmen des Dublin-Verfahrens zu berichten.

Einleitung

Der „Bericht 2009 über Migration und Asyl“ bietet einen Gesamtüberblick über die wichtigsten politischen Diskussionen und Entwicklungen des Jahres 2009 im Migrations- und Asylbereich in der Bundesrepublik. Er wurde von der deutschen Kontaktstelle des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN) beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in Nürnberg erstellt.

Gemäß Artikel 9 Abs. 1 der Entscheidung 2008/381/EG des Rates der EU vom 14. Mai 2008 über die Einrichtung eines Europäischen Migrationsnetzwerks legt jede nationale EMN-Kontaktstelle jährlich einen Bericht über die „Migrations- und Asylsituation in dem betreffenden Mitgliedstaat“ vor, in dem neben rechtlichen Änderungen auch Weiterentwicklungen der Politik und einige grundlegende Statistiken abgebildet werden. Dieser jährliche Bericht über Migration und Asyl (kurz: „Politikbericht“) soll den Informationsbedarf der Gemeinschaftsorgane der EU sowie der Behörden und Einrichtungen der Mitgliedstaaten durch „Bereitstellung aktueller, objektiver, verlässlicher und vergleichbarer Informationen zu Migration und Asyl“ decken¹ und dadurch die Politikgestaltung in der EU unterstützen. Darüber hinaus sollen die im Rahmen des EMN aufbereiteten Erkenntnisse auch der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden. Neben der Veröffentlichung der einzelnen nationalen Politikberichte erstellt die Europäische Kommission, bei der das EMN organisatorisch angesiedelt ist, zu diesen Zwecken in eigener Verantwortung auch einen jährlichen Synthesebericht, der die wichtigsten Inhalte und Ergebnisse der nationalen Berichte enthält.

Anders als frühere Reporte dient der vorliegende Bericht über Migration und Asyl einem weiteren Zweck. Auf Anregung der Kommission sollen die jeweiligen Berichte der 27 nationalen Kontaktstellen des EMN zur Verfolgung der Umsetzung des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl beitragen, den der Europäische Rat auf seiner Tagung vom 15./16. Oktober 2008 angenommen hat.² Mit dem Europäischen Pakt sind die Mitgliedstaaten fünf grundlegende Verpflichtungen hinsichtlich ihrer Einwanderungs- und Asylpolitik eingegangen, deren Ausgestaltung und Umsetzung in konkrete Maßnahmen u.a. Gegenstand des Stockholmer Programms ist. Das Stockholmer Fünfjahresprogramm³ für die Jahre 2010 bis 2014 wurde am 1. Dezember 2009 durch den Rat der Innen- und Justizminister sowie am 10. und 11. Dezember 2009 durch die Staats- und Regierungschefs beschlossen. Die grundlegenden Verpflichtungen des Europäischen Paktes zu Einwanderung und Asyl lauten:

- Gestaltung der legalen Einwanderung unter Berücksichtigung der selbstbestimmten Prioritäten, Bedürfnisse und Aufnahmekapazitäten jedes Mitgliedstaats und Förderung der Integration;
- Bekämpfung der illegalen Einwanderung, indem insbesondere sichergestellt wird, dass illegal aufhältige Ausländer in ihre Herkunftsländer zurückkehren oder sich in ein Transitland begeben;
- Stärkung der Wirksamkeit der Grenzkontrollen;
- Schaffung eines Europas des Asyls;

¹ Art. 1 Abs. 2 der [Entscheidung des Rates vom 14. Mai 2008 zur Einrichtung eines Europäischen Migrationsnetzwerks](#).

² Vermerk des Rates der Europäischen Union zu einem Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl, Dok.-Nr. 13440/08 vom 24. September 2008.

³ Mitteilung der Europäischen Kommission zu einem neuen Mehrjahresprogramm der Europäischen Union für den Bereich Justiz und Inneres [„Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger“](#) vom 10. Juni 2009, KOM (2009) 262 endgültig.

- Aufbau einer umfassenden Partnerschaft mit den Herkunfts- und den Transitländern, die Synergien zwischen Migration und Entwicklung fördert.

Im Rahmen der zur Verfolgung der Umsetzung des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl vorgesehenen „Tracking“-Methode⁴ arbeitet die Kommission einen Jahresbericht mit Beiträgen der Mitgliedstaaten und Sachinformationen aus diversen Quellen aus. Er dient der Vorbereitung der ersten jährlichen Aussprache im Europäischen Rat über den Pakt im Juni 2010. Zu diesem „Jahresbericht der Kommission“ trägt auch der vorliegende Bericht für Deutschland bei. Neben allgemeinen Informationen zur institutionellen Entwicklung und einer Beschreibung der wichtigsten politischen und rechtlichen Ereignisse in den Bereichen Zuwanderung und Asyl des Jahres 2009 nimmt er daher insbesondere Bezug auf den Stand und die Umsetzung der im Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl enthaltenen Maßnahmen.

Inhaltlich orientiert sich dieser mittlerweile fünfte Bericht seiner Art am Politikbericht 2008.⁵ Er folgt weitgehend einer durch das EMN vorgegebenen Kapitelstruktur, die auch die anderen beteiligten EMN-Kontaktpunkte der EU-Staaten bei der Erstellung ihrer nationalen Berichte wählen und die für das Berichtsjahr 2009 insbesondere die Vorgaben des Paktes berücksichtigt.⁶

Kapitel 1 umfasst einen Überblick über die Struktur des politischen Systems, die bestehenden Institutionen, Veränderungen dieser Strukturen sowie allgemeine politische Entwicklungen im Jahr 2009. Kapitel 2 skizziert themenrelevante politische und legislative Entwicklungen sowie wichtige politische Debatten in Bezug auf Migration, Integration und Asyl. Das ausführliche Kapitel 3 ist den konkreten politischen und rechtlichen Maßnahmen in zwölf spezifischen Bereichen der Einwanderungs- bzw. Asylpolitik gewidmet, wobei vorrangig auf die entsprechenden Grundverpflichtungen des Pakts und die in diesem Zusammenhang erfolgten Fortschritte und Entwicklungen eingegangen wird. Kapitel 4 befasst sich schließlich mit konkreten Fragen der Umsetzung und Auslegung von EU-Rechtsakten innerhalb des Berichtsjahres 2009.

⁴ Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament und den Rat [„Methode zur Verfolgung der Umsetzung des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl“](#) vom 10. Juni 2009, KOM (2009) 266 endgültig.

⁵ [Bericht 2008 über Migration und Asyl](#) der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF.

⁶ European Migration Network, Specifications for Annual Policy Report 2009 (Final Version: 20th July 2009), MIGRAPOL Doc 171.

1 Die allgemeine Struktur des politischen Systems und des Rechtssystems

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

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

Im Folgenden werden die Aufgaben- und Tätigkeitsfelder der wichtigsten, in den Bereichen der Asyl-, Zuwanderungs- und Integrationspolitik zuständigen Akteure in knapper Form skizziert.⁷

- Vorrangig ist das Bundesministerium des Innern (BMI) zuständig. Es befasst sich neben der Vorbereitung von Gesetzen auch mit der europäischen Harmonisierung und übt die Dienst- und Fachaufsicht über das BAMF als zentrale operative Behörde aus.
- Ein wichtiger Ort der Politikformulierung ist daneben die Konferenz der Innenminister und Innensenatoren der Länder (IMK), an der beratend auch der Bundesminister des Innern teilnimmt. Die Konferenz findet gewöhnlich zweimal pro Jahr auf höchster politischer Ebene statt, wobei die jeweils einstimmig gefassten Beschlüsse als politische Empfehlungen eine hohe Bindungswirkung entfalten und sowohl auf Landes- wie auf Bundesebene bei der Gesetzgebung und in der Verwaltungspraxis berücksichtigt werden.
- Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales befasst sich in Abstimmung mit dem BMI vor allem mit den Grundlagen der Ausländerbeschäftigung sowie der berufsspezifischen Integration in den Arbeitsmarkt.
- Im Verfügungsbereich des Auswärtigen Amtes sind die Auslandsvertretungen für Pass- und Visaangelegenheiten im Ausland zuständig.
- Das Amt der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration wird von der Bundesregierung besetzt. Das Amt dient der Beratung der Bundesregierung und ist bei einschlägigen Gesetzgebungsvorhaben einzubeziehen. Zu den weiteren Aufgaben gehört die Förderung der Integration der in Deutschland ansässigen Migranten sowie das Vorgehen gegen Fremdenfeindlichkeit (vgl. §§ 92ff. AufenthG). Seit 2005 ist die Beauftragte im Rang einer Staatsministerin im Bundeskanzleramt angesiedelt.

⁷ Diese sind im Berichtszeitraum weitgehend unverändert geblieben. Ergänzende bzw. ausführlichere Darstellungen finden sich im [Bericht 2007 über Migration und Asyl](#) sowie bei Schneider, Jan (2009): [Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland](#), Nürnberg: BAMF.

- Der Beauftragte der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten ist beim BMI angesiedelt und ist für die Koordinierung aller aussiedlerbezogenen Maßnahmen zuständig. Im Hinblick auf nationale Minderheiten fungiert der Beauftragte als zentraler Ansprechpartner, vertritt die Bundesregierung in bestehenden oder zukünftig zu schaffenden Kontaktgremien und leistet Informationsarbeit.
- Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ist eine zentrale Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMI und nimmt als Kompetenzzentrum für Migration, Integration und Asyl vielfältige Aufgaben wahr. Die Zentrale des BAMF liegt in Nürnberg; darüber hinaus verfügt es über 22 Außenstellen, die über alle Bundesländer verteilt sind. Das BAMF führt alle Asylverfahren in Deutschland einschließlich der Dublin-Verfahren zur Bestimmung der Zuständigkeit im Asylverfahren durch und stellt sowohl die Flüchtlingseigenschaft nach der Genfer Flüchtlingskonvention als auch die Voraussetzungen für den subsidiären Schutz fest. Weitere Zuständigkeiten des BAMF betreffen die Konzeption, Durchführung und Weiterentwicklung von Integrationskursen für Zuwanderer, die Neuausrichtung der Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer, die sich nicht mehr in Ausbildung befinden, die Förderung von Projekten zur sozialen und gesellschaftlichen Eingliederung der in Deutschland dauerhaft lebenden Aussiedler und Ausländer, wissenschaftliche Forschung zu Migrationsfragen, die Förderung der freiwilligen Rückkehr, die Führung des Ausländerzentralregisters (Registerbehörde), die Anerkennung von Forschungseinrichtungen im Rahmen der sog. EU-Forscherrichtlinie, das Aufnahmeverfahren für jüdische Zuwanderer und die Entwicklung des bundesweiten Integrationsprogramms nach § 45 Aufenthaltsgesetz. Des Weiteren obliegt dem BAMF die Koordinierung der Informationen zwischen den einschlägigen Behörden hinsichtlich des Aufenthaltes von Ausländern zum Zweck der Erwerbstätigkeit sowie im Hinblick auf Ausländer, bei denen wegen der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit ausländer-, asyl- oder staatsangehörigkeitsrechtliche Maßnahmen in Betracht kommen.⁸
- Die rund 600 Ausländerbehörden der 16 Länder sind für praktisch alle aufenthalts- und passrechtlichen Maßnahmen des Aufenthaltsgesetzes und der weiteren ausländerrechtlichen Vorschriften, einschließlich Entscheidungen über Abschiebungen und deren Organisation sowie Prüfung von Abschiebungshindernissen außerhalb von Asylverfahren, zuständig.
- Das Bundesverwaltungsamt ist – neben einer Vielzahl sonstiger administrativer Aufgaben im Bereich des Bundes – für die Einreise- und Aufnahmeverfahren von Spätaussiedlern zuständig. Ferner verarbeitet es die Daten des Schengener Informationssystems (SIS) sowie im Auftrag des BAMF die Datensätze des Ausländerzentralregisters.

1.2 Allgemeine Struktur des Rechtssystems im Bereich Migration und Asyl

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

⁸ Eine detailliertere Darstellung findet sich im [Bericht 2007 über Migration und Asyl](#) sowie bei Schneider, Jan (2009): [Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland](#), Nürnberg: BAMF. Die zentralen Aufgaben sind in § 75 des Aufenthaltsgesetzes festgelegt.

konkurrierenden Gesetzgebung haben die 16 Landesregierungen die Befugnis zur Gesetzgebung nur, wenn der Bund von seiner Zuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 70-74 GG). Faktisch sind die meisten Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung durch Bundesgesetz geregelt. Migrationsrelevante Fragen wie Staatsangehörigkeit, Freizügigkeit, Ein- und Auswanderung, Passwesen, Melde- und Ausweiswesen sowie das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer sind in Gesetzen auf der nationalen Ebene geregelt. Gleichmaßen wurden alle übergreifenden Gesetze im Bereich des Flüchtlings- und Vertriebenenrechts bundesweit erlassen. Die einzigen bedeutenden Politikfelder mit Migrationsbezug, die nahezu ausschließlich im Verfügungsbereich der Bundesländer angesiedelt sind, sind Bildung, Forschung und das Polizeiwesen, wobei Rückführungen ausreisepflichtiger Ausländer sowie Überstellungen im Rahmen des Dublin-Verfahrens in Zusammenarbeit mit der Bundespolizei organisiert werden.

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

Gesetze und Verordnungen

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

- Das Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)⁹, dessen Hauptinhalte am 1. Januar 2005 in Kraft traten, markiert eine grundlegende Novellierung des Ausländerrechts. Das Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz) – Hauptbestandteil des Zuwanderungsgesetzes – ist die wichtigste Rechtsgrundlage für die Bereiche Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen. Es bestimmt ferner den gesetzlichen Mindestrahmen staatlicher Angebote zur Förderung der Integration, der vor allem Sprach- und Orientierungskurse vorsieht. Die Ersteinreise von Drittstaatsangehörigen mit anschließendem Kurzaufenthalt rich-

⁹ Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz – ZuwG) vom 30. Juli 2004 ([BGBl. I, S. 1950](#)); einzelne Teile des Zuwanderungsgesetzes traten bereits am 6. August 2004 sowie am 1. September 2004 in Kraft (vgl. Art. 15 Abs. 1 und 2 ZuwG).

tet sich hingegen nach den Regeln des Schengener Durchführungsübereinkommens bzw. des Schengener Grenzkodex.¹⁰

- Artikel 16 a Absatz 1 des Grundgesetzes gewährt politisch Verfolgten einen Anspruch auf Anerkennung als Asylberechtigte. Die Prüfung des Anspruchs findet im Rahmen des Asylverfahrens auf Grundlage des Asylverfahrensgesetzes (AsylVfG)¹¹ statt.
- Ausländern, denen politische Verfolgung droht, wird nach Maßgabe der Vorschriften im Asylverfahrensgesetz und im Aufenthaltsgesetz die Flüchtlingseigenschaft im Sinne des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention) zuerkannt. Auch die Regelungen zur Erteilung von Aufenthaltstiteln an Asylberechtigte und zum subsidiären Schutz finden sich im Aufenthaltsgesetz (§ 25 Absatz 1 und § 60 Absatz 2, 3, 5 und 7).
- Das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)¹² ist die gesetzliche Grundlage für Unterstützungsleistungen an Asylbewerber während des laufenden Asylverfahrens sowie an andere Ausländer, deren Aufenthalt nicht auf Dauer angelegt ist.
- Die wichtigste Rechtsgrundlage zur Verwaltung des behördlichen Datenbestandes über Ausländer ist das Ausländerzentralregistergesetz.¹³

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

- Die Aufenthaltsverordnung¹⁴ regelt Detailfragen in Zusammenhang mit der Einreise und dem Aufenthalt im Bundesgebiet, Gebühren sowie Verfahrensvorschriften bei der Vergabe von Aufenthaltstiteln.
- Die Beschäftigungsverordnung¹⁵ regelt die Verfahren der Zulassung zur Beschäftigung von Ausländern, die zum Zwecke der Arbeitsaufnahme aus einem Drittstaat in die Bundesrepublik einreisen wollen, und nennt die entsprechenden Tätigkeitsbereiche.
- Die Beschäftigungsverfahrensverordnung¹⁶ ist das Pendant zur Beschäftigungsverordnung und umfasst die Bedingungen der Arbeitsaufnahme für Ausländer, die sich bereits rechtmäßig in der Bundesrepublik aufhalten.

¹⁰ [Verordnung \(EG\) Nr. 562/2006](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex). Fragen des Aufenthalts und der Freizügigkeit von Bürgern anderer EU-Staaten sind im zweiten Bestandteil des Zuwanderungsgesetzes geregelt, dem Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Freizügigkeitsgesetz/EU vom 30. Juli 2004 [[BGBl. I, S. 1950, 1986](#)], zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 26. Februar 2008 [[BGBl. I, S. 215](#)]).

¹¹ Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008 ([BGBl. I, S. 1798](#)), geändert durch Artikel 18 des Gesetzes vom 17. Dezember 2008 ([BGBl. I, S. 2586](#)).

¹² Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) vom 5. August 1997 ([BGBl. I, S. 2022](#)), zuletzt geändert durch Artikel 2 e des Gesetzes vom 24. September 2008 ([BGBl. I, S. 1856](#)).

¹³ Gesetz über das Ausländerzentralregister (AZRG) vom 2. September 1994 ([BGBl. I, S. 2265](#)), zuletzt geändert durch Artikel 4 Absatz 4 des Gesetzes vom 30. Juli 2009 ([BGBl. I, S. 2437](#)).

¹⁴ Aufenthaltsverordnung (AufenthV) vom 25. November 2004 ([BGBl. I, S. 2945](#)), zuletzt geändert durch die Verordnung vom 15. Juni 2009 ([BGBl. I, S. 1287](#)).

¹⁵ Verordnung über die Zulassung von neueinreisenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung (Beschäftigungsverordnung – BeschV) vom 22. November 2004 ([BGBl. I, S. 2937](#)), zuletzt geändert durch die Zweite Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung vom 19. Dezember 2008 ([BGBl. I, S. 2972](#)).

- Die Integrationskursverordnung¹⁷ enthält Details zur Umsetzung der Integrationskurse nach dem Aufenthaltsgesetz, darunter Teilnahmebedingungen, Datenübermittlung, Gebühren sowie Grundstruktur der Kurse, Kursdauer sowie Kursinhalte. Ferner regelt sie die Zulassungsverfahren für öffentliche und private Kursanbieter.
- Die Asylzuständigkeitsbestimmungsverordnung¹⁸ enthält Bestimmungen zu den Kompetenzen und Zuständigkeiten der wichtigsten operativen Behörden im Asylverfahren. Dabei berücksichtigt sie wichtige Rechtsakte der Europäischen Union wie das Dubliner Übereinkommen oder die „Eurodac“-Verordnung.
- Die Einbürgerungstestverordnung¹⁹ regelt das Testverfahren bei Einbürgerungen (vgl. Kapitel 3.8).

Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz

Der Bundesrat hat in seiner Sitzung am 18. September 2009 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz zugestimmt. Die Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz hat das vorrangige Ziel, die administrative Praxis zur Anwendung des Aufenthaltsgesetzes im gesamten Bundesgebiet und bei den für die Erteilung von Visa zuständigen Auslandsvertretungen zu vereinheitlichen und entsprechende Mindeststandards zu garantieren. Sie trat mit ihrer Veröffentlichung im Gemeinsamen Ministerialblatt im Oktober 2009 in Kraft.²⁰

¹⁶ Verordnung über das Verfahren und die Zulassung von im Inland lebenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung (Beschäftigungsverfahrensverordnung – BeschVerfV) vom 22. November 2004 ([BGBl. I, S. 2934](#)), zuletzt geändert durch Artikel 7 Abs. 2 des Gesetzes vom 21. Dezember 2008 ([BGBl. I, S. 2917](#)).

¹⁷ Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler (Integrationskursverordnung – IntV) vom 13. Dezember 2004 ([BGBl. I, S. 3370](#)), zuletzt geändert durch die Erste Verordnung zur Änderung der Integrationskursverordnung vom 5. Dezember 2007 ([BGBl. I, S. 2787](#)).

¹⁸ Verordnung zur Neufassung der Asylzuständigkeitsbestimmungsverordnung (AsylZBV) vom 2. April 2008 ([BGBl. I, S. 645](#)).

¹⁹ Einbürgerungstestverordnung vom 5. August 2008 ([BGBl. I, S. 1649](#)).

²⁰ GMBL Nr. 42-61 vom 30. Oktober 2009, S. 877.

2 Politische, rechtliche und institutionelle Entwicklungen

2.1 Allgemeine politische Entwicklungen

Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland

Am 27. September 2009 fanden die Wahlen zum 17. Deutschen Bundestag statt. Christlich Demokratische Union (CDU) und Christlich Soziale Union (CSU) erreichten gemeinsam 33,8% der gültigen Zweitstimmen und gewannen damit die Wahl. Gegenüber der Bundestagswahl 2005 mussten die Unionsparteien dennoch leichte Verluste (minus 1,4 Prozentpunkte) hinnehmen, was vor allem auf deutliche Stimmenverluste der CSU in Bayern zurückzuführen ist. Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) verlor stark und erreichte nur noch 23 % der Stimmen (minus 11,2 Prozentpunkte). Die Freie Demokratische Partei (FDP) gewann fast 5 Prozentpunkte hinzu und wurde mit 14,6 % der Stimmen drittstärkste Kraft im Bundestag. Die Partei die Linke (11,9%) sowie Bündnis 90/Die Grünen (10,7%) konnten gegenüber 2005 ebenfalls Stimmen hinzugewinnen und zogen ebenfalls in den Bundestag ein. Auf die sonstigen Parteien entfielen zusammen 6 % der Stimmen, wobei keine Partei die Fünf-Prozent-Hürde zum Einzug ins Parlament schaffte. Die erstmals bei einer Bundestagswahl angetretene Piraten-Partei erreichte 2%; die rechtsextremistische Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NDP) kam auf 1,5%. Die Wahlbeteiligung lag bei nur 70,8 Prozent (knapp sieben Prozentpunkte weniger als 2005) und damit so niedrig wie niemals zuvor. Dem 17. Deutschen Bundestag gehören 622 Abgeordnete an. Stärkste Fraktion ist die CDU/CSU mit 239 Sitzen, vor der SPD mit 146 Sitzen, der FDP mit 93 Sitzen, der Linken mit 76 Sitzen und Bündnis 90/Die Grünen mit 68 Sitzen. Am 26. Oktober 2009 einigten sich CDU, CSU und FDP auf einen Koalitionsvertrag²¹ und wählten am 28. Oktober Angela Merkel erneut zur Bundeskanzlerin.

Neben der Bundestagswahl gab es in fünf Bundesländern Landtagswahlen. In Hessen kam es am 18. Januar 2009 zu vorgezogenen Neuwahlen, die in Folge der Selbstauflösung des Landtags am 19. November 2008 wegen der nach der Landtagswahl im Januar 2008 gescheiterten Regierungsbildung angesetzt worden waren.²² Die CDU ging mit 37,2 % aus den Wahlen hervor, so dass der bis dahin geschäftsführende Ministerpräsident Roland Koch erneut zum Ministerpräsidenten gewählt wurde. Die SPD verlor stark und erreichte mit 23,7 % ihr bislang schlechtestes Ergebnis in Hessen. FDP (16,2 %) und Grüne (13,7 %) erzielten deutliche Stimmenzuwächse. Als fünfte Fraktion zog die Partei Die Linke in den Landtag ein (5,4 %). CDU und FDP bilden die Regierungskoalition.

Bei den Landtagswahlen im Saarland am 30. August 2009 erreichten die CDU 34,5%, die SPD 24,5%, die Linke 21,3%, die FDP 9,2% und Bündnis 90/Die Grünen 5,9% der abgegebenen Stimmen. Die CDU bildete eine Koalition mit FDP und Grünen. Es handelt sich dabei um das erste Bündnis dieser drei Parteien auf Landesebene. Ministerpräsident ist wie in der vorherigen Legislaturperiode Peter Müller (CDU).

Ebenfalls am 30. August 2009 wurde in Thüringen ein neuer Landtag gewählt. Hier kam die CDU auf 31,2% der Stimmen, die Linke auf 27,4%, die SPD auf 18,5%, die FDP auf 7,6% und die Grünen auf 6,2%. Am 30. Oktober wurde Christine Lieberknecht (CDU) vom Thüringer Landtag zur neuen Ministerpräsidentin gewählt. Sie führt eine Koalition aus CDU und SPD.

²¹ [Wachstum, Bildung, Zusammenhalt](#). Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode.

²² Vgl. [Bericht 2008 über Migration und Asyl](#), S. 7f.

Durch das Ergebnis der Landtagswahl in Brandenburg, die zeitgleich mit der Bundestagswahl am 27. September stattfand, wurde der amtierende sozialdemokratische Ministerpräsident Matthias Platzeck (SPD) im Amt bestätigt. Die Sozialdemokraten kamen auf 33% der Stimmen. Zweitstärkste politische Kraft wurde die Linke mit 27,2%, gefolgt von der CDU mit 19,8%. Anders als 2004, als die SPD (ebenfalls als stärkste Fraktion) eine Koalition mit der CDU bildete, kam es jetzt zu einer Regierungszusammenarbeit mit der Partei Die Linke; ein entsprechender Koalitionsvertrag wurde am 5. November 2009 unterzeichnet. Neben SPD, Linke und CDU sind auch Bündnis 90/Die Grünen (5,6%) und FDP (7,2%) im brandenburgischen Landtag vertreten.

Auch in Schleswig-Holstein fand zeitgleich zur Bundestagswahl eine Landtagswahl statt. Dort erreichte die CDU 31,5% der Stimmen, die SPD 25,4%, die FDP 14,9%, die Grünen 12,4% und die Linke 6,0%. Der südschleswigsche Wählerverband (SSW), der als Vertretung der dänischen Minderheit in Schleswig-Holstein von der Fünf-Prozent-Hürde für den Einzug in den Landtag ausgenommen ist, bekam 4,3% der Stimmen. Ministerpräsident ist nach wie vor Peter Harry Carstensen (CDU). Er regiert auf der Basis eines Bündnisses aus CDU und FDP.

Die Wahlen zum Europäischen Parlament wurden in Deutschland am 7. Juni abgehalten. Dabei gaben 43,3% der Wahlberechtigten in Deutschland ihre Stimme ab, was in etwa dem EU-Durchschnitt entspricht (43,0%). In Deutschland entfielen auf die CDU 30,7% (2004: 36,5%), auf die SPD 20,8% (2004: 21,5%), auf Bündnis 90/Die Grünen 12,1 % (2004: 11,9%), auf die FDP 11,0% (2004: 6,1%), auf die Linke 7,5% (2004: 6,1%) und auf die CSU 7,2% (2004: 8,0%). 10,8% entfielen auf sonstige Wahlvorschläge (2004: 9,8%). Von den insgesamt 736 Sitzen des Europäischen Parlaments entfallen 99 auf die Bundesrepublik Deutschland.

Veränderungen der politischen Zuständigkeiten für Migration und Asyl

Als Ergebnis der Koalitionsverhandlungen zwischen CDU, CSU und FDP nach der Bundestagswahl besetzt die Union erneut das u.a. für migrations- und asylpolitische Fragen zuständige Bundesinnenministerium. Da der bisherige Innenminister Wolfgang Schäuble (CDU) an die Spitze des Bundesfinanzministeriums wechselte, übernahm Thomas de Maizière (CDU), der in der 16. Wahlperiode das Bundeskanzleramt geleitet hatte, im Oktober 2009 den Posten des Bundesministers des Innern.

In Brandenburg kam es in Folge der Landtagswahl ebenfalls zu einem Wechsel an der Spitze des Innenministeriums: Rainer Speer (SPD) übernahm am 6. November das Amt von Jörg Schönbohm (CDU). Auch in den Ländern Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen amtieren seit Herbst 2009 neue Innenminister. Dies sind im Saarland: Stephan Toscani (CDU; Amtsantritt: 10. November 2009), in Sachsen: Markus Ulbig (CDU, 30. September 2009), in Schleswig-Holstein: Klaus Schlie (CDU, 27. Oktober 2009) und in Thüringen Peter Huber (CDU, 4. November 2009).

Den Vorsitz über die Ständige Konferenz der Innenminister- und senatoren der Länder hatte im Jahre 2009 turnusgemäß das Land Bremen inne.

2.2 Allgemeiner Überblick über die wichtigsten politischen und legislativen Debatten im Bereich Migration und Asyl

Geplante Einführung einer Visa-Warndatei

Die Regierungskoalition aus CDU, CSU und FDP kündigte in ihrem Koalitionsvertrag vom 26. Oktober 2009 die Schaffung einer zentralen Visa-Warndatei in der 17. Legislaturperiode an. Die Datei soll insbesondere die deutschen Visumbehörden bei ihrer Tätigkeit unterstützen und den Prozess der Vi-

sumerteilung insgesamt beschleunigen. Einschränkend wurde vereinbart, dass Daten zu Einladern, Verpflichtungsgebern oder Bestätigenden als notwendige Ergänzung der Datensätze zu Personen nur dann aufgenommen werden, wenn zu ihnen Warninhalte gespeichert sind.²³

Die Visa- und Einlader-Warndatei sollte bereits unter letzten Bundesregierung am Ende der 16. Legislaturperiode als nationale Ergänzung zum europäischen Visa-Informationssystem (VIS) eingeführt werden. Der entsprechende Gesetzentwurf war jedoch innerhalb der Regierungskoalition und bei gesellschaftlichen Gruppen umstritten und scheiterte Anfang März 2009 am Widerstand der damaligen Justizministerin Brigitte Zypries, die ihre ursprüngliche Zustimmung zu dem Projekt mit Verweis auf die massive Kritik von Seiten der Kirchen, Verbände und Wirtschaft zurückzog.²⁴

Auslaufen der gesetzlichen Altfallregelung

Im Zusammenhang mit dem Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19. August 2007 („Richtlinienumsetzungsgesetz“) hatte der Gesetzgeber eine befristete „Altfallregelung“ für langfristig geduldete Migranten geschaffen, die Integrationsleistungen erbracht haben (§ 104a AufenthG). Ziel dieser Regelung war es, dem Bedürfnis der grundsätzlich ausreisepflichtigen, jedoch jahrelang geduldeten und hier integrierten Migranten nach einer dauerhaften Perspektive in Deutschland Rechnung zu tragen.²⁵ Ein Großteil der langjährig Geduldeten erhielt jedoch nur eine so genannte „Aufenthaltserlaubnis auf Probe“, da sie ihren Lebensunterhalt – teils als Resultat der schwierigen Arbeitsmarktlage infolge der Wirtschaftskrise – nicht eigenständig durch Erwerbstätigkeit sichern konnten. In Anbetracht des Auslaufens der Aufenthaltserlaubnis auf Probe zum 31. Dezember 2009 wurden im Deutschen Bundestag sowie von Organisationen der Flüchtlingshilfe zum Teil weit reichende Anschlussregelungen gefordert, um das „Zurückfallen“ der Betroffenen in die Duldung und die damit verbundene Ausreisepflicht zu verhindern.²⁶

Auch seitens des Bundesinnenministeriums und der CDU/CSU-Fraktion wurde festgestellt, dass einige Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis auf Probe trotz entsprechender Bemühungen aufgrund der schwierigen wirtschaftlichen Lage keine Verlängerung erreichen konnten, da es ihnen nicht gelang, den Lebensunterhalt überwiegend aus eigener Erwerbstätigkeit zu bestreiten, und dass eine Anschlussregelung auf nicht-gesetzlicher Ebene getroffen werden sollte.²⁷ Am 4. Dezember 2009 einigte sich die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder auf eine Anschlußregelung (siehe Abschnitt 3.9.2).

²³ Vgl. [Wachstum, Bildung, Zusammenhalt](#). Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, S. 79.

²⁴ Vgl. [Migration und Bevölkerung Nr. 3/2009](#), S. 1.

²⁵ Vgl. [Bericht 2008 über Migration und Asyl](#), S. 30.

²⁶ Vgl. z.B. [Positionspapier von Pro Asyl und Flüchtlingsräten](#) zur IMK Dezember 2009 „Hartherzige Vorschläge zum Bleiberecht. Flüchtlingsorganisationen zu den Vorschlägen einiger Landesinnenminister im Vorfeld der Innenministerkonferenz“ vom 26. November 2009; Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Verlängerung der Frist für die gesetzliche Altfallregelung“, [BT-Drs. 13/12434](#) vom 25. März 2009; Antrag der Fraktion Die Linke „Für ein umfassendes Bleiberecht“, [BT-Drs. 17/19](#) vom 10. November 2009; Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes“, [BT-Drs. 17/34 \(neu\)](#) vom 13. November 2009; Gesetzentwurf der Fraktion der SPD „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Altfallregelung)“, [BT-Drs. 17/207](#) vom 15. Dezember 2009

²⁷ Vgl. etwa MdB Reinhard Grindel, [BT-Pl.Pr. 17/7](#) vom 26. November 2009, S. 456D. Am 4. Dezember 2009 wurde seitens der Innenministerkonferenz eine Anschlussregelung beschlossen (vgl. dazu Kap. 3.9).

Überlegungen zur Einrichtung eines Bundesministeriums für Migration/Integration

Im Vorfeld der Bundestagswahl am 27. September 2009 sowie während der Koalitionsverhandlungen zwischen CDU, CSU und FDP wurde von verschiedenen Experten und Vertretern von Migrantenorganisationen die Einrichtung eines eigenständigen Ministeriums für Migration und Integration erwogen.²⁸ Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP vom 26. Oktober 2009 sieht jedoch keine Veränderungen bei der Zuständigkeit der Bundesministerien oder nachgeordneter Behörden im Hinblick auf die Bereiche Integration und Migration vor. Zuständig bleiben vorrangig das Bundesministerium des Innern sowie die beim Bundeskanzleramt angesiedelte Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration Maria Böhmer.

Einführung von Integrationsverträgen

Dagegen sieht der Koalitionsvertrag die Einführung von Integrationsverträgen vor, um die Verbindlichkeit der individuellen Integrationsförderung zu erhöhen. Mit den Integrationsverträgen, im Rahmen derer Maßnahmen für eine erfolgreiche Eingliederung in die deutsche Gesellschaft und den Arbeitsmarkt vereinbart und später kontinuierlich überprüft werden sollen, will die Bundesregierung sowohl Neuzuwanderer als auch länger im Land lebende Migranten erreichen. Die Schwerpunkte des Vertrages sollen Sprache, Bildung und Ausbildung sein. Daneben sollen Information und Beratung über staatliche und bürgerschaftliche Angebote im Vordergrund stehen. Auch Modelle der individuellen Begleitung, etwa durch „Integrationslotsen“, sollen einbezogen werden. Für das Instrument des Integrationsvertrages ist eine stufenweise Einführung ab 2010 vorgesehen. Die Reaktionen von gesellschaftlichen Gruppen, Migrantenverbänden und Wissenschaftlern auf die Initiative der Bundesregierung waren unterschiedlich und reichten von grundsätzlicher Zustimmung bis zur Ablehnung.²⁹

Diskussion um Optionspflicht und doppelte Staatsangehörigkeit

Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass sich seit 2008 jedes Jahr mehrere Tausend junge Erwachsene in Deutschland, die neben der deutschen Staatsbürgerschaft eine weitere Staatsangehörigkeit besitzen, innerhalb einer Frist von fünf Jahren für eine der beiden Staatsbürgerschaften zu entscheiden haben,³⁰ wurde im Vorfeld der Bundestagswahl 2009 über die Zukunft der so genannten Optionsregelung im Staatsangehörigkeitsrecht diskutiert. Der Sachverständigenrat der deutschen Stiftungen für Integration und Migration sprach sich für eine Aussetzung der Optionspflicht aus, da die Auslegungsspielräume, die sich bei der Anwendung der Regelung für Behörden und Gerichte öffnen, eine große Zahl von Rechtsstreitigkeiten erwarten ließen.³¹ In ihrer Koalitionsvereinbarung beschlossen CDU/CSU und FDP ein Festhalten an der Optionspflicht, wobei Erfahrungen mit ersten Optionsfällen „auf möglichen Verbesserungsbedarf sowohl in verfahrens- als auch materiellrechtlicher Hinsicht überprüft und ggf. entsprechende Änderungsvorschläge erarbeitet werden“ sollen. Ziel der Bundesregierung ist, dass möglichst viele Menschen, die die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllen, die deutsche Staatsbürger-

²⁸ Vgl. „Ein Integrationsministerium?“, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. Oktober 2009, S. 6; Süddeutsche Zeitung vom 13. Oktober 2009, S. 5; AFP vom 18. Oktober 2009; Migration und Bevölkerung 8/2009, S. 1.

²⁹ Vgl. „Integrationsvertrag soll kommen“, SWR International vom 23. November 2009.

³⁰ Vgl. [Bericht 2008 über Migration und Asyl](#), S. 26f.

³¹ Vgl. [„Viel getan, viel zu tun: Empfehlungen für die neue Regierungskoalition“](#), Informationen des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), Oktober 2009, S. 4.

schaft annehmen, wobei unverhältnismäßige Hemmnisse auf dem Weg zur Einbürgerung beseitigt werden sollen.³²

Zugang zu Bildung und Gesundheit für irregulär aufhältige Migranten

In ihrem Koalitionsvertrag hat die Bundesregierung außerdem angekündigt, die aufenthaltsgesetzlichen Übermittlungspflichten öffentlicher Stellen dahingehend zu ändern, dass der Schulbesuch von Kindern auch irregulär aufhältiger Ausländer ermöglicht wird. Gesellschaftliche Organisationen wie das Deutsche Institut für Menschenrechte hatten sich für eine Verbesserung der Bildungssituation von Kindern irregulärer Migranten eingesetzt und entsprechende Empfehlungen an die Politik vorgelegt.³³

Bereits Mitte September 2009 hatte der Bundesrat der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz zugestimmt,³⁴ die den Zugang irregulärer Migranten zur ärztlichen Versorgung erleichtert. Ausländer ohne Aufenthaltsgenehmigung sind über die Sozialbehörden krankenversichert (z.B. § 4 AsylbLG). Diese waren bisher verpflichtet, illegal Aufhältige an die Ausländerbehörden zu melden. Krankenhausverwaltungen und Sozialämter sind nun nicht mehr verpflichtet, diese Informationen weiterzuleiten.

Auf der Grundlage eines Gesetzentwurfes der SPD-Fraktion debattierte der Deutsche Bundestag am 26. November erstmals über mögliche gesetzliche Maßnahmen.³⁵ Eine Fortsetzung findet Anfang 2010 in den parlamentarischen Ausschüssen statt.

2.3 Institutionelle Entwicklungen im Bereich Migration, Asyl und Integration

„Arbeitskräfteallianz“

Wie bereits in ihrem Aktionsprogramm „Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland“ vom 16. Juli 2008 vorgesehen,³⁶ rief die Bundesregierung im Frühjahr 2009 unter der Leitung des damaligen Arbeits- und Sozialministers Olaf Scholz (SPD) eine Allianz zur Beratung der Bundesregierung in Fragen des Arbeitskräftebedarfs („Arbeitskräfteallianz“) ein. Die Arbeitskräfteallianz soll eine dauerhafte Plattform für einen offenen Dialog über den Arbeitskräftebedarf in Deutschland bilden und wird von der neuen Bundesregierung auch in der 17. Legislaturperiode weitergeführt. Aufgabe der Allianz ist es, Aussagen zu gegenwärtigen und künftigen Entwicklungen der Arbeitskräftebedarfe und des Arbeitsangebots nach Branchen, Regionen und Qualifikationen in Deutschland zu treffen. Darüber hinaus sollen konkrete Fachkräfteengpässe aufgezeigt und die Auswirkungen des demografischen Wandels auf den Arbeitsmarkt in Deutschland präzise untersucht werden. Ferner sollen die Beteiligten Vorschläge entwickeln, welche Maßnahmen zur Deckung des Arbeitskräftebedarfs geeignet sind. Dem Fachkräftemangel soll zum einen mit gezielter Qualifizierung, zum anderen mit Zuwanderung begegnet werden. Die Arbeitskräfteallianz setzt sich aus einer Vielzahl von regierungsamtlichen und gesellschaftlichen Akteuren zusammen. Neben den fachlich betref-

³² [Wachstum, Bildung, Zusammenhalt](#). Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, S. 77f.

³³ Vgl. Hendrik Cremer, „[Das Recht auf Bildung für Kinder ohne Papiere. Empfehlungen zur Umsetzung](#)“, Policy Paper Nr. 14 des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Dezember 2009.

³⁴ Vgl. [BR-Drs. 669/09](#) vom 27. Juli 2009 sowie [BR-Drs. 669/09/01 \(Beschluss\)](#) vom 18. September 2009 sowie Frankfurter Rundschau vom 19. September 2009, S. 7.

³⁵ Vgl. Gesetzentwurf der Fraktion der SPD „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes“, [BT-Drs. 17/56](#) vom 24. November 2009; [BT-Pl.Pr. 17/7](#) vom 26. November 2009, S. 507B-514A.

³⁶ Vgl. [Bericht 2008 über Migration und Asyl](#), S. 13f.

fenen Bundesministerien und der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration wirken hochrangige Vertreter der Bundesländer, der Gewerkschaften, der Arbeitgeberverbände, der Handwerksverbände sowie der Kammern, der betrieblichen Ebene und der Wissenschaft in der Arbeitskräfteallianz mit.

Nach der Auftaktveranstaltung am 30. März 2009 fand am 1. Juli 2009 die zweite Sitzung des Gremiums statt, bei der die Teilnehmer einen gemeinsamen Beschluss zur Installierung und Ausgestaltung eines Arbeitsmarkt-Monitorings fassten.³⁷

Deutsche Islam Konferenz

Am 25. Juni 2009 fand die vierte und vorerst letzte Plenarsitzung der im Jahr 2006 vom damaligen Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble ins Leben gerufenen Deutschen Islam Konferenz (DIK) statt.³⁸ Eine gemeinsame Abschlusserklärung billigten drei der vier muslimischen Verbände in der DIK und plädierten für die Fortsetzung der gemeinsamen Arbeit. Sie erklärten, die in dem Abschlussdokument zusammengefassten Empfehlungen mitzutragen. Zu den Empfehlungen gehören u.a. die Förderung des gesellschaftlichen Wertekonsenses, die Lösung religiös begründeter praktischer Fragen im Schulalltag und die Einrichtung islamisch-theologischer Hochschulstrukturen in Deutschland. In seiner Rede zur Abschlusssitzung empfahl Schäuble, weiter voranzugehen und aus dem Dialog mit konkreten Schritten Zusammenarbeit wachsen zu lassen: „Dazu sollten wir uns in der Zukunft intensiv mit den verschiedenen Vorhaben der Länder befassen und die Islamkonferenz insgesamt noch stärker mit den Ländern und Kommunen verzahnen“, sagte Schäuble.³⁹

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP wurde eine Fortsetzung der DIK für die 17. Legislaturperiode vereinbart; auch Schäubles Nachfolger als Bundesinnenminister Thomas de Maizière kündigte an, die DIK fortzusetzen und zu vertiefen.

Integrationsbeirat

Im Rahmen der Weiterentwicklung des Nationalen Integrationsplans (NIP) von einem integrationspolitischen Gesamtkonzept zu einem Aktionsplan mit klar definierten und überprüfbaren Zielen will die Bundesregierung den vertrauensvollen Dialog zwischen Staat und Gesellschaft, insbesondere den Migrantinnen, in der 17. Wahlperiode in institutionalisierter Form fortsetzen, wobei auch der Deutsche Bundestag einbezogen werden soll. Institutionell ist die Gründung eines Bundesbeirates für Integration vorgesehen. Der Bundesbeirat soll insbesondere die Integrationsbeauftragte bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen und beraten. Bei der Auswahl seiner Mitglieder wird großer Wert auf ein inhaltlich breites und ausgewogenes Spektrum gelegt, in dem Praxis, Wissenschaft und Forschung gebündelt werden.

³⁷ Vgl. [Beschluss der Allianz zur Beratung der Bundesregierung](#) in Fragen des Arbeitskräftebedarfs vom 1. Juli 2009.

³⁸ Vgl. ausführlich zur DIK [Bericht 2008 über Migration und Asyl](#), S. 12.

³⁹ [Rede von Bundesminister Dr. Wolfgang Schäuble](#) zur Eröffnung der 4. Plenarsitzung der Deutschen Islam Konferenz (DIK) am 25. Juni 2009 in Berlin.

3 Spezifische Entwicklungen in den Bereichen Asyl und Migration

3.1 Migrationskontrolle und -monitoring

3.1.1 Vorgaben des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl

Vorgabe II(h): die Gemeinschaftsbestimmungen wirksam umsetzen, wonach eine von einem Mitgliedstaat getroffene Rückführungsentscheidung im gesamten Gebiet der EU gilt und die entsprechende Ausschreibung im Schengener Informationssystem (SIS) die anderen Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, die Einreise und den Aufenthalt der betreffenden Person in ihrem Hoheitsgebiet zu verhindern

Die Richtlinie über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen⁴⁰ wurde bereits 2005 in das nationale Recht umgesetzt. Nach § 58 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 AufenthG ist die Ausreisepflicht vollziehbar, wenn der Ausländer auf Grund einer Rückführungsentscheidung gemäß Artikel 3 der Richtlinie ausreisepflichtig wird, sofern diese von der zuständigen Behörde anerkannt wird. Entsprechende Ausschreibungen im SIS nach Art. 96 Abs. 3 des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) werden von den jeweils zuständigen Behörden im Visumverfahren bei der Grenz-/Einreisekontrolle sowie dem Erteilungsverfahren von Aufenthaltstiteln beachtet.

Nationale Kontaktstelle im Sinne der Entscheidung des Rates zum Ausgleich finanzieller Ungleichgewichte, die aufgrund der Richtlinie entstehen,⁴¹ ist das BAMF. Die Kontaktstelle nimmt die Übermittlung der einschlägigen Daten an die anderen Mitgliedstaaten vor. Ihr kommt insbesondere die Aufgabe zu, den Ausgleich der finanziellen Aufwendungen des Vollstreckungsmitgliedstaates durch den Entscheidungsmitgliedstaat zu gewährleisten. Die Entscheidung darüber, ob die Richtlinie Anwendung findet und ob die rechtlichen Voraussetzungen vorliegen, treffen die Ausländerbehörden.

Vorgabe III(a): wirksamere Kontrolle an den Land-, See- und Luftaußengrenzen

Eine wirksame Kontrolle der Außengrenzen wird entsprechend dem Schengener Grenzkodex und der von den Schengen-Staaten erarbeiteten „Besten Praktiken“ gewährleistet.⁴²

Vorgabe III(b): bis spätestens zum 1. Januar 2012 und dank des Visa-Informationssystems (VIS) das biometrische Visum einführen, unverzüglich die Zusammenarbeit zwischen den Konsulaten der Mitgliedstaaten verstärken, deren Mittel so weit wie möglich gemeinsam nutzen und bezüglich der Visa auf freiwilliger Basis schrittweise gemeinsame Konsulardienste schaffen

Deutschland hat weltweit 233 Schengenvertretungen für 18 Mitgliedstaaten abgeschlossen; mit zwei Mitgliedstaaten werden derzeit Verhandlungen zum Abschluss von acht weiteren Vereinbarungen geführt. An insgesamt 25 Orten wird Deutschland von sechs anderen Partnern vertreten.

⁴⁰ [Richtlinie 2001/40/EG](#) des Rates vom 28. Mai 2001.

⁴¹ Entscheidung [2004/191/EG](#) des Rates vom 23. Februar 2004 zur Festlegung der Kriterien und praktischen Einzelheiten zum Ausgleich finanzieller Ungleichgewichte aufgrund der Anwendung der Richtlinie 2001/40/EG über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen (ABl. EU Nummer L 60 S. 55).

⁴² s. Fn. 10; vgl. auch Empfehlung der Kommission vom 6. November 2006 über einen gemeinsamen „[Leitfaden für Grenzschutzbeamte \(Schengen-Handbuch\)](#)“, der von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Grenzkontrollen bei Personen heranzuziehen ist, K (2006) 5186 endg.

Vorgabe III(d): Solidarität mit Mitgliedstaaten, die einem unverhältnismäßigen Zustrom von Migranten ausgesetzt sind

Bestimmte Mitgliedstaaten werden im Rahmen von FRONTEX-Einsätzen durch die Bundesrepublik unterstützt (vgl. dazu Punkt 3.12.1)

Vorgabe III(e): moderne technische Instrumente einsetzen, die die Interoperabilität der Systeme gewährleisten und einen wirksamen integrierten Schutz der Außengrenzen ermöglichen

Durch den Einsatz von modernen Dokumentenlese- und Dokumentenprüfgeräten ist eine effiziente Überprüfung der Dokumentenechtheit auf Basis optischer und digitaler Echtheitsmerkmale möglich. Mit dem Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz⁴³ vom 20. Dezember 2008 ist die Umsetzung der Verordnung über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in Reisedokumenten⁴⁴ erfolgt. Durch Ergänzung des § 99 Abs. 1 Nr. 13a AufenthG wurde die gesetzliche Grundlage geschaffen, im Wege der Verordnung die europarechtlichen Standards auf deutsche Reiseausweise für Ausländer, Reiseausweise für Flüchtlinge und Reiseausweise für Staatenlose zu übertragen. Die Regelung trat am 25. Dezember 2008 in Kraft (das Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz trat im Übrigen am 01. Januar 2009 in Kraft). Die daraufhin verabschiedete Vierte Verordnung zur Änderung der Aufenthaltsverordnung⁴⁵ ist am 29. Juni 2009 in Kraft getreten.

In Zukunft wird der Einsatz biometrischer Verfahren bei der Grenzkontrolle zusätzlich bei der Überprüfung der Identität von Dokumenteninhabern helfen (Visumkontrolle, Kontrolle von ePässen). Durch Einführung von Auto-Gates für Freizügigkeitsberechtigte und registrierte, vorab überprüfte Reisende zur Entlastung der konventionellen Kontrollen kann mehr Personal für eingehende Kontrollen von Drittstaatsangehörigen eingesetzt werden.

Deutschland hat die Vorarbeiten der EU-Kommission zur geplanten Vorlage entsprechender Rechtsetzungsvorschläge unterstützt und begleitet durch:

- Beteiligung am Konsultationsverfahren der Kommission mit den Mitgliedstaaten, das im Oktober 2008 begonnen hat,
- Beantwortung der in der Ratsarbeitsgruppe „Grenzen“ vom jeweiligen Ratsvorsitz vorgelegten Fragebögen zu verschiedenen organisatorischen, technischen und rechtlichen Aspekten des Vorhabens sowie
- Beteiligung an der vom 31. August bis 6. September 2009 durchgeführten schengenweiten Erhebung der Anzahl der Ein-/Ausreisen in den Schengenraum.

⁴³ Gesetz zur arbeitsmarktagäquaten Steuerung der Zuwanderung Hochqualifizierter und zur Änderung weiterer aufenthaltsrechtlicher Regelungen ([BGBl. I, S. 2846](#))

⁴⁴ [Verordnung \(EG\) des Rates Nr. 2252/2004](#) vom 13. Dezember 2004 über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten (Abl. EU Nr. L 385 S. 1).

⁴⁵ [BGBl. I, S. 1287](#)

Vorgabe III(f): die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- oder den Transitländern im Hinblick auf die Verstärkung der Kontrolle der Außengrenzen und auf die Bekämpfung der illegalen Einwanderung vertiefen

Deutschland setzte aufgrund bilateraler Verträge 22 Verbindungsbeamte der Bundespolizei in 21 Ländern ein. Dieser Einsatz fördert die internationale Zusammenarbeit und ermöglicht es frühzeitig und gemeinsam Einfluss auf Migrationsströme zu nehmen. Des Weiteren wird mit der Entsendung von erfahrenen Grenzpolizeibeamten zu anderen EU-Grenzbehörden für eine Weitergabe grenzpolizeilichen Fachwissens und Unterstützung bei der konkreten grenzpolizeilichen Aufgabenerfüllung erreicht und die Zusammenarbeit intensiviert und gefördert. Im Jahr 2009 wurden aufgrund bilateraler Verträge sechs Beamte zu vier Einsatzorten entsandt. Darüber hinaus hat Deutschland den Abschluss von Arbeitsvereinbarungen zwischen FRONTEX und Drittstaaten unterstützt.

3.1.2 Andere, nicht vom Pakt berührte Entwicklungen

Programm Innere Sicherheit

Am 3. Juni 2009 legte die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder eine Fortschreibung des „Programms Innere Sicherheit“ vor.⁴⁶ Das Programm beschreibt die bestehende und prognostizierte Sicherheitslage in Deutschland und nimmt dabei u.a. auf die Themenfelder „Demografie, Migration und Integration“ sowie „Sicherheit an den Grenzen nach Wegfall von Grenzkontrollen“ Bezug. Dem Programm zufolge ist das Wanderungsvolumen, also der Fort- und Zuzug von und nach Deutschland „vergleichsweise hoch“. Der Wanderungssaldo sei positiv, obwohl sich der Umfang der Zuwanderung merklich verringert habe. Zu den Kernforderungen des Programms gehören:

- Verstärkung der vertrauensbildenden Maßnahmen und des Dialogs zwischen Sicherheitsbehörden und Migrantenverbänden,
- Sensibilisierung der Migrantenverbände für sicherheitspolitische Belange,
- Berücksichtigung von Personen mit Migrationshintergrund bei der Personalgewinnung,
- Stärkung der interkulturellen Kompetenz und Sprachkompetenz sowie des Verständnisses von Integrationsprozessen u.a. bei der Polizei und in der öffentlichen Verwaltung.

Mit dem Kapitel ‚Sicherheit nach Wegfall der Grenzkontrollen‘ richtet das Programm ein zentrales Augenmerk auf die Erweiterung des Schengenraumes und die damit verbundene Reisefreizügigkeit. Nachdem auch die Schweiz seit 2009 zum Schengen-Raum gehört, hat Deutschland abgesehen von den Flug- und Seehäfen keine Außengrenzen mehr. Es müsse sichergestellt werden, dass Straftäter diese Freiheit nicht missbrauchen, fordert das Programm. Der damalige brandenburgische Innenminister Jörg Schönbohm erklärte, wichtig sei angesichts der Freizügigkeit „eine enge und unkomplizierte Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden in Grenzgebieten.“

⁴⁶ Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (2009): [Programm Innere Sicherheit, Fortschreibung 2008/2009](#).

3.2 Flüchtlingsschutz und Asyl

3.2.1 Vorgaben des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl

Vorgabe IV (c): Solidarität mit Mitgliedstaaten, die einem besonderen und unverhältnismäßigen Zustrom von Asylbewerbern ausgesetzt sind

Bisher liegen Deutschland keine offiziellen Unterstützungsersuchen anderer Mitgliedstaaten vor, die sich auf den Ausgleich von Lasten aufgrund eines unverhältnismäßigen Zustroms von Asylbewerbern beziehen. Die Bundesrepublik steht jedoch einem nicht bindenden Mechanismus zur EU-internen Verteilung von Personen, die auf internationalen Schutz Anspruch haben, im Rahmen einer europäischen Lösung grundsätzlich offen gegenüber. Eine verpflichtende Lastenteilung wird hingegen abgelehnt.

Im Rahmen eines EU-weiten Pilotprojektes zur Aufnahme schutzbedürftiger Personen aus Malta hat sich Deutschland zur Aufnahme von 100 Personen bereit erklärt.⁴⁷ Gemäß einer Zusage aus dem Jahr 2008 sind am 10. Dezember 2009 bereits 11 Personen aus Malta im Rahmen eines Aufnahmeverfahrens nach Deutschland eingereist. Die Flüchtlinge stammen aus Eritrea sowie Somalia und werden künftig in den Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Bayern und Hessen beheimatet sein.⁴⁸

Vorgabe IV (e): das mit den Außengrenzkontrollen betraute Personal in Bezug auf die Rechte und Pflichten auf dem Gebiet des internationalen Schutzes schulen bzw. fortbilden

Die Bundespolizeiakademie in Lübeck kooperiert seit 2007 im Rahmen einer „Declaration of Partnership“ mit der EU-Grenzschutzagentur FRONTEX. Im Jahr 2009 hat sich die Bundespolizei an 15 von insgesamt 18 Trainingsprojekten von FRONTEX beteiligt. In diesem Zusammenhang fand bei der Bundespolizei ein Seminar „Human Rights“ statt, an dem 18 Experten aus verschiedenen Mitgliedstaaten sowie des UNHCR teilnahmen um ein Curriculum für ein künftiges FRONTEX-Seminar zu diesem Thema zu entwickeln.

Grundsätzlich umfasst die Laufbahnausbildung für den Polizeivollzugsdienst alle relevanten Rechtsgebiete, insbesondere EU-Recht, Menschenrechte und Asylrecht und enthält damit auch Schulungsmaßnahmen im Sinne der Vorgabe IV (e) des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl. Das Wissen wird durch Informationsweitergabe und Fortbildungsangebote stetig aktualisiert.

3.2.2 Andere, nicht vom Pakt berührte Entwicklungen

Entwicklung der Asylantragszahlen und der Entscheidungspraxis

Die Zahl der Asylerstanträge stieg gegenüber dem Jahr 2008 (22.085 Personen) um 25,2 Prozent und lag im Jahr 2009 bei 27.649 Anträgen. Laut BMI ist dieser Anstieg vor allem auf drei Faktoren zurückzuführen: Erstens blieb die Zahl der irakischen Asylerantragsteller 2009 (6.538 Anträge) auf einem ähnlich hohen Niveau wie 2008 (6.836 Anträge). Zweitens stieg die Zahl der Asylbewerber aus Afghanistan stark an (3.375 Asylerstanträge 2009, 657 Asylanträge in 2008). Drittens nahm auch der Asylyugang aus anderen Hauptherkunftsländern, z.B. Iran, Nigeria und Indien, deutlich zu. Die fünf

⁴⁷ Vgl. [BT-Drs. 17/203](#) vom 15. Dezember 2009, S. 10.

⁴⁸ Vgl. [„Aufnahme von 11 Flüchtlingen“](#), Deutsche Botschaft Valetta

Hauptherkunftsländer der Asylbewerber in Deutschland im Jahr 2009 waren Irak, Afghanistan, die Türkei (1.429 Erstanträge), Kosovo (1.400 Erstanträge) und Iran (1.170 Erstanträge).

Hinsichtlich der Entscheidungen über Asylerstanträge im Jahr 2009 fällt ein leichtes Absinken der Gesamtschutzquote von 37,7% im Jahr 2008 auf 33,8% im Jahr 2009 auf. 8.115 Personen – darunter 5.517 Iraker – erhielten 2009 die Rechtsstellung eines Flüchtlings nach der Genfer Konvention bzw. eines Asylberechtigten (28,2% aller Asylbewerber). Zudem erhielten 1.611 Personen (5,6 Prozent) sogenannten „subsidiären Schutz“ (Abschiebungsverbote gemäß § 60 Abs. 2, 3, 5 und 7 Aufenthaltsgesetz). Die Gesamtschutzquote liegt damit aber noch deutlich höher als 2007 (27,5%) und 2006 (6,3%). Hinsichtlich der wichtigsten Herkunftsländer war die Schutzquote im Jahr 2009 bei Asylsuchenden aus dem Irak (63,9%) und Afghanistan (58,6%) am höchsten, wobei irakische Asylbewerber überwiegend Flüchtlingsschutz nach der Genfer Konvention erhielten, afghanische Antragsteller dagegen überwiegend subsidiären Schutz.

Aufnahmeverfahren für irakische Flüchtlinge

Am 19. März 2009 kamen die ersten irakischen Flüchtlinge in Deutschland an, die auf der Grundlage eines Beschlusses des Bundesinnenministers und der Innenminister und -senatoren der Länder vom 5. Dezember 2008 in Deutschland aufgenommen werden sollen. Insgesamt soll 2.500 Flüchtlingen aus dem Irak, die in Syrien und Jordanien leben, eine Neuansiedlung in Deutschland ermöglicht werden. Die Aufnahme erfolgt nach § 23 Abs. 2 AufenthG (Aufenthaltsgewährung zur „Wahrung besonders gelagerter politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland“).⁴⁹

Anlässlich der Konstituierung des Deutschen Bundestags und der Bundesregierung zur 17. Legislaturperiode veröffentlichte die UNHCR-Vertretung für Deutschland und Österreich im Oktober 2009 ein „Eckpunkte-Papier“ zum Flüchtlingsschutz.⁵⁰ Darin erklärt der UNHCR, Deutschland habe mit dem Aufnahmeverfahren für irakische Flüchtlinge „unter den Mitgliedstaaten der EU eine Vorreiterrolle eingenommen“ und „im internationalen Vergleich einen beachtlichen Beitrag zur Linderung der Folgen der irakischen Flüchtlingskrise geleistet“. Gleichzeitig regte der UNHCR an, ein dauerhaftes, systematisches „Resettlement“-Programm in Deutschland einzurichten. Es solle die „kontinuierliche Aufnahme einer jährlich festgelegten Zahl besonders hilfsbedürftiger Flüchtlinge aus Erstzufluchtländern in allgemeiner Form“ verbindlich regeln. „Die Einrichtung eines derart institutionalisierten Resettlement-Programms würde im Bedarfsfall eine schnellere und flexible Reaktion auf den jeweils akuten Resettlement-Bedarf ermöglichen“, so der UNHCR.

Neben UNHCR beurteilt auch das BAMF die Neuansiedlung irakischer Flüchtlinge in Deutschland positiv und befürwortet es, das Instrument der Wiederansiedlung auch in Zukunft als Maßnahme der schnellen humanitären Hilfe anzuwenden, ggf. auch im Wege von Ad-hoc-Maßnahmen.⁵¹

⁴⁹ Zu Details des Aufnahmeverfahrens siehe [Bericht 2008 über Migration und Asyl](#), S. 20f., sowie Parusel, Bernd (2010): [Europäische und nationale Formen der Schutzgewährung in Deutschland](#). Studie II/2009 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN). Working Paper 30, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, S. 27-28 und 71.

⁵⁰ UNHCR (2009): [Eckpunkte-Papier zum Flüchtlingsschutz](#), Berlin: UNHCR-Vertretung für Deutschland und Österreich.

⁵¹ Vgl. „Auf der Flucht vor dem Klimawandel“, Süddeutsche Zeitung vom 21. November 2009.

Entfristung der Härtefallkommissionen der Länder

Mit dem Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz ist zum 1. Januar 2009 die bis zum 31. Dezember 2009 geltende Befristung der Härtefallregelung des § 23a AufenthG aufgehoben worden, womit diese nunmehr unbefristet weitergilt.⁵² Ziel der Regelung ist es, Einzelfälle, die bei der Anwendung des Aufenthaltsgesetzes nicht sachgerecht behandelt werden können, humanitär zu lösen.

3.3 Unbegleitete Minderjährige und andere Personen mit besonderen Bedürfnissen

Asylanträge unbegleiteter Minderjähriger

Im Jahr 2009 stellten 1.304 unbegleitete Minderjährige einen Asylerstantrag in Deutschland. Diese Zahl bedeutet erneut einen erheblichen Anstieg der Zugangszahlen unbegleiteter Minderjähriger. Schon 2008 waren deutlich mehr Asyleranträge (763) von unbegleiteten Minderjährigen gestellt worden als im Vorjahr (180 Asyleranträge).⁵³ Die fünf Hauptherkunftsländer 2009 waren Afghanistan (453 unbegleitete Minderjährige), Irak (223), Vietnam (61), Guinea (48) und Äthiopien (45). Der Anstieg der Gesamtzahlen ist vor allem auf einen markanten Anstieg beim Herkunftsland Afghanistan zurückzuführen. Während 2008 noch 61 afghanische unbegleitete Minderjährige einen Asylantrag in Deutschland stellten, waren es im Jahr 2009 453.

Auch die Schutzquote⁵⁴ stieg 2009 weiter an und befand sich damit auf einem historischen Höchststand: Betrug die Schutzquote bei unbegleiteten Minderjährigen (unter 16 Jahren) 2007 noch 10%, lag sie 2008 bei 44,4% und 2009 bei 48,6% (16- und 17-jährige unbegleitete Minderjährige eingeschlossen).

Diskussion um Rücknahme der Vorbehaltserklärung zur UN-Kinderrechtskonvention

1992 hatte die Bundesregierung in einer Erklärung klargestellt, dass das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention) nicht bedeute, dass die widerrechtliche Einreise oder der widerrechtliche Aufenthalt eines Ausländers in der Bundesrepublik erlaubt seien und dass das Recht der Bundesrepublik Deutschland, Gesetze und Verordnungen über die Einreise von Ausländern und die Bedingungen ihres Aufenthalts zu erlassen oder Unterschiede zwischen Inländern und Ausländern zu machen, durch die Konvention beschränkt würde. Mit diesem Vorbehalt sollte möglichen Fehl- oder Überinterpretationen, die im Zusammenhang mit der Kinderrechtskonvention denkbar sein könnten, vorgebeugt werden, etwa der Auffassung, Kinder aus allen Ländern der Welt hätten einen Anspruch auf Einreise in die Bundesrepublik und auf ein Bleiberecht.

Im nach der Bundestagswahl vom 27. September 2009 geschlossenen Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP ist nun zum Thema Kinderrechte festgelegt, dass die neue Regierung eine Rücknahme dieser Vorbehaltserklärung anstrebt.⁵⁵

⁵² Die in den Ländern eingerichteten Härtefallkommissionen können die jeweilige Landesregierung ersuchen, Ausländern, deren Abschiebung dringende humanitäre oder persönliche Gründe entgegenstehen, einen Aufenthaltstitel zu erteilen (vgl. [Bericht 2008 über Migration und Asyl](#), S. 21).

⁵³ Vgl. [Bericht 2008 über Migration und Asyl](#), S. 21f.

⁵⁴ Die Gesamtschutzquote berechnet sich aus den Zahlen der Asylenerkennung nach dem Grundgesetz, der Gewährung von Flüchtlingsschutz nach der Genfer Konvention sowie der Gewährung von subsidiärem Schutz bezogen auf die Gesamtzahl der Entscheidungen des betreffenden Jahres.

⁵⁵ Vgl. [Wachstum, Bildung, Zusammenhalt](#). Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, S. 70.

Personen mit besonderen Bedürfnissen

Im Rahmen von Asylverfahren werden von den Antragstellern regelmäßig gesundheitliche Beeinträchtigungen vorgetragen. Bei den vorgetragenen Erkrankungen spielt die „Posttraumatische Belastungsstörung“ (PTBS) eine wesentliche Rolle. Im Zeitraum vom 1. Januar 2009 bis 30. September 2009 haben 372 Personen im Rahmen ihrer Antragstellung eine Traumatisierung vorgetragen. Das BAMF prüft in derartigen Fällen, ob aufgrund der gesundheitlichen Konstitution eine Schutzgewährung in Betracht kommt. Abhängig vom Vortrag des Asylsuchenden kann eine Schutzgewährung in Form einer Asylenerkennung, über die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nach der Genfer Konvention oder auch im Rahmen des subsidiären Schutzes gemäß § 60 Absatz 7 Satz 1 AufenthG erfolgen. Ob einem Asylbewerber aber auf Grund der geltend gemachten Traumatisierung oder aus anderen Gründen ein Schutz gewährt wird, lässt sich statistisch nicht erfassen.

Die Mitarbeiter des BAMF sind selbst nicht dafür ausgebildet, eine PTBS oder andere psychische Erkrankungen zu erkennen, da ihnen das notwendige medizinische bzw. psychologische Fachwissen fehlt. Im Rahmen der persönlichen Anhörung geht es somit darum, Auffälligkeiten im Verhalten bzw. in den Aussagen der Asylbewerber wahrzunehmen und so Hinweise darauf zu erhalten, ob es sich um Opfer von Gewalt oder geschlechtsspezifischer Verfolgung handeln könnte. Sollte der Eindruck bestehen, dass bei dem betroffenen Asylbewerber eine psychische Erkrankung vorliegt, wird die zuständige Landesbehörde informiert, damit der Asylsuchende eine entsprechende medizinische Betreuung erhalten kann. Um derartigen Verfahren gerecht werden und in der Anhörung sensibel auf derartige Hinweise reagieren zu können, gibt es bereits seit 1996 immer wieder Schulungen zur Sensibilisierung der Entscheider für den Umgang mit traumatisierten Asylbewerbern durch verschiedene psychosoziale Zentren. Im Jahre 2009 hat das BAMF unter Beteiligung interner und externer Experten mit einer Evaluierung der Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Vortrag einer psychischen Erkrankung begonnen. Die Evaluierung thematisiert konkret die Verfahrensweise und Effektivität der durch das BAMF ergriffenen Maßnahmen bezüglich des sachgerechten Umgangs mit dem Vortrag einer psychischen Erkrankung, insbesondere PTBS. Die Evaluierung wird 2010 abgeschlossen.

3.4 Erwerbsmigration

3.4.1 Vorgaben des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl

Vorgabe I (a): eine Politik der Arbeitsmigration verwirklichen

Deutschland hat mit dem Aktionsprogramm zur Sicherung der Fachkräftebasis vom 16. Juli 2008 verschiedene Maßnahmen beschlossen, die am 1. Januar 2009 durch das Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz in Kraft getreten sind.⁵⁶ Diese Maßnahmen stehen nicht in Zusammenhang mit der gegenwärtigen Wirtschaftskrise. Das Gesetz sorgte u.a. für eine Erleichterung der Zuwanderung von Fachkräften mit Hochschulabschluss aus den Beitritts- und Drittstaaten sowie von Absolventen deutscher Auslandsschulen, Erleichterungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt für Familienangehörige von Hochqualifizierten und für ein Bleiberecht für Geduldete, die beruflich qualifiziert und in den Arbeitsmarkt integriert sind.

⁵⁶ Gesetz zur arbeitsmarktagäquaten Steuerung der Zuwanderung Hochqualifizierter und zur Änderung weiterer aufenthaltsrechtlicher Regelungen (Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz) vom 20. Dezember 2008 ([BGBl. I. S. 2846](#)); vgl. auch [Bericht 2008 über Migration und Asyl](#), S. 22f.

Über die genannten Rechtsänderungen hinaus werden seit 2009 mit Hilfe eines Arbeitsmarkt-Monitorings aktuelle, mittel- und längerfristige Arbeitskräftebedarfe besser identifiziert sowie die Entwicklung von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage ermittelt. Unter Berücksichtigung längerfristiger Faktoren sollen auf der Grundlage dieser Erkenntnisse zukünftig im Einzelfall pragmatische Entscheidungen ermöglicht werden. Hierzu hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) am 30. März 2009 eine Allianz zur Beratung der Bundesregierung in Fragen des Arbeitskräftebedarfs („Arbeitskräfteallianz“) einberufen. Die Arbeitskräfteallianz wird als dauerhafte Plattform Maßnahmen entwickeln, um Lücken zu schließen und zukünftigem Fachkräftemangel wirksam vorzubeugen. Dazu gehört zum einen die Qualifizierung von einheimischen Arbeitskräften, um die Potenziale aller im Land lebenden Menschen zu nutzen, zum anderen aber auch die bewusst gesteuerte Zuwanderung von Hochqualifizierten, da es gerade auf dem Arbeitsmarkt für Akademiker trotz Ausschöpfung des heimischen Potenzials zu Engpässen kommen kann (vgl. auch Kap. 2.3).

Vorgabe I (b): die Attraktivität der Europäischen Union für hoch qualifizierte Arbeitnehmer erhöhen und neue Maßnahmen ergreifen, um die Aufnahme von Studenten und Forschern und deren Bewegungsfreiheit in der Union weiter zu erleichtern

Mit dem Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz traten zum 1. Januar 2009 zahlreiche Rechtsänderungen in Kraft, welche die Aufnahme von Hochqualifizierten, Studenten und Forschern erleichtern.

- Bereits seit 2005 können Hochqualifizierte in Deutschland sofort ein Daueraufenthaltsrecht erhalten (§ 19 AufenthG). Zu den Hochqualifizierten zählen Wissenschaftler mit besonderen Fachkenntnissen, Lehrpersonal oder wissenschaftliche Mitarbeiter in herausgehobener Funktion. Außerdem zählen hierzu Spezialisten und leitende Angestellte mit besonderer Berufserfahrung, die ein Mindestgehalt erzielen. Um Fachkräfte in Deutschland zu halten bzw. sie zum Zuzug zu motivieren, wurde diese Mindesteinkommensgrenze für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis an hochqualifizierte Spezialisten auf eine neue jährliche Berechnungsgrundlage gestellt (§ 19 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG). Für das Jahr 2009 folgte daraus eine Absenkung des erforderlichen Einkommens um rund ein Viertel auf 64.800 Euro.⁵⁷ Gegenüber dem Vergleichszeitraum 2008 nahm die Zuwanderung dieses Personenkreises von 227 auf 350 im ersten Halbjahr 2009 zu.
- Für den Aufenthalt von Forschern entsprechend der sog. EU-Forscherrichtlinie⁵⁸ wurden mit der Ergänzung von § 20 Abs. 6 Satz 2 AufenthG Änderungen des Forschungsvorhabens während des Aufenthaltes zugelassen.
- Die Mindestinvestitionssumme für ausländische Existenzgründer gemäß § 21 Abs. 1 Satz 2 AufenthG wurde von 500.000 Euro auf 250.000 Euro weiter gesenkt.
- Für beruflich qualifizierte und gut integrierte Ausländer, deren Aufenthalt nur geduldet ist, wurde mit § 18a AufenthG eine neue Rechtsgrundlage für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Beschäftigung geschaffen. Die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zur Erteilung der Aufenthaltserlaubnis erfolgt in diesen Fällen ohne Vorrangprüfung,

⁵⁷ Wegen dieser Absenkung der Mindesteinkommensgrenze und der daraus resultierenden Missbrauchsmöglichkeiten, stellen falsche oder unvollständige Angaben des Ausländers gegenüber seinem Arbeitgeber, die zu einem Arbeitsvertrag als Grundlage für eine Niederlassungserlaubnis nach § 19 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG führen, künftig gemäß § 55 Abs. 2 Nr. 1a AufenthG einen Tatbestand der Ermessensausweisung dar.

⁵⁸ 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, S. 15).

und nach zweijähriger Ausübung einer der Qualifikation entsprechenden Beschäftigung ist der Arbeitsmarktzugang unbeschränkt. Ergänzend wurden geduldete Ausländer unter bestimmten Voraussetzungen in die Ausbildungsförderung einbezogen (Artikel 2a und 2b des Arbeitsmigrationssteuerungsgesetzes).

- Am 1. Januar 2009 wurde mit Inkrafttreten der Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverfahrensverordnung und der Arbeitsgenehmigungsverordnung vom 10. November 2008⁵⁹ für Familienangehörige von (drittstaatsangehörigen) Fachkräften und für Fachkräfte aus den neuen EU-Mitgliedstaaten und deren Familienangehörige die Vorrangprüfung aufgehoben. Ebenso wurden, teilweise abhängig von weiteren Voraussetzungen, für Geduldete die vollständige arbeitsmarktliche Prüfung sowie für im Jugendalter eingereiste Ausländer und für Auszubildende aus den neuen EU-Mitgliedstaaten mit deutschem Schulabschluss das Zustimmungs- bzw. Genehmigungserfordernis der Bundesagentur für Arbeit insgesamt aufgehoben. Die Dauer des Asylverfahrens wird für Geduldete künftig auf die Wartezeit für den Arbeitsmarktzugang angerechnet. Auch bei den Familienangehörigen von Führungskräften, Forschern und Gastwissenschaftlern wird seit dem 1. Januar 2009 auf die Vorrangprüfung verzichtet, was bedeutet, dass nur noch die Prüfung der Arbeitsbedingungen (Gleichwertigkeitsprüfung) durch die Arbeitsverwaltung erfolgt.⁶⁰

Über die rechtlichen Regelungen hinaus sind die neu geschaffenen sogenannten „Welcome Center“ als Anreiz für Hochqualifizierte anzusehen. So haben beispielsweise die Städte Hamburg (seit 2007) und Dresden (seit 2008) Welcome Center für Hochqualifizierte, in denen diese kostenlos zu den Themen Arbeiten, Studieren, Wohnen und Familie beraten werden. Auch Universitäten besitzen teilweise solche Einrichtungen (z.B. Bonn, Konstanz). Die Alexander von Humboldt-Stiftung, der Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und die Deutsche Telekom Stiftung haben mit den Welcome Center für international mobile Forscher ein gemeinsames Programm zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität von Universitäten in Deutschland aufgelegt. Das Programm fördert im Rahmen eines Wettbewerbs den Aufbau von Strukturen für die Unterstützung international mobiler Forscher und ihrer Familien an Universitäten in Deutschland. Dabei stehen die bessere Nutzung und Bereitstellung von vorhandenem Wissen, die Strukturierung von Verfahrensweisen und die Vernetzung der Akteure innerhalb der Universität im Vordergrund.

Vorgabe I (c): bei der Förderung von temporärer oder zirkulärer Migration (...) dafür sorgen, dass diese politischen Maßnahmen nicht die Abwanderung von Fachkräften („Braindrain“) begünstigen

Es wurden keine politischen Maßnahmen ergriffen, die die Abwanderung von Fachkräften begünstigen.

⁵⁹ [BGBl. I, S. 2210](#).

⁶⁰ Vgl. § 8 Beschäftigungsverfahrensverordnung. Diese Prüfung der Arbeitsbedingungen wird seit dem 1. Januar 2009 auch hinsichtlich des Arbeitsmarktzugangs der Ehegatten von Forschern, die nach § 20 des Aufenthaltsgesetzes kommen, durchgeführt. Diese Personengruppe konnte bislang unbeschränkt eine Beschäftigung aufnehmen. Die Einführung der Gleichwertigkeitsprüfung diente dem Zweck der Gleichstellung mit den o.g. Familienangehörigen.

3.4.2 Andere, nicht vom Pakt berührte Entwicklungen

Zuwanderung von Saisonarbeitnehmern

Mit Inkrafttreten des Arbeitsmigrationssteuerungsgesetzes zum 1. Januar 2009 wurde die maximale Beschäftigungsdauer von nicht oder gering qualifizierten Saisonarbeitnehmern in Deutschland von vier auf sechs Monate pro Jahr verlängert. Im Lauf des Jahres 2009 waren nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit 294.828 Saisonarbeitnehmer in Deutschland beschäftigt. Insgesamt kamen damit 9.611 mehr Saisonarbeitnehmer nach Deutschland als im Jahr 2008 (285.217).

187.507 Personen und damit rund zwei Drittel der Saisonarbeitnehmer des Jahres 2009 waren polnische Staatsbürger. Die Saisonarbeit polnischer Staatsbürger geht jedoch seit 2004 deutlich zurück. Während 2004 noch 286.623 polnische Saisonarbeiter in Deutschland tätig waren, waren es im Jahr 2006 noch 236.267 und im Jahr 2008 nur noch 194.288.

3.5 Familienzusammenführung

3.5.1 Vorgaben des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl

Vorgabe I (d): die Zuwanderung aus familiären Gründen besser regeln

Im deutschen Aufenthaltsgesetz bestand schon vor Verabschiedung des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl ein ausdifferenziertes System mit Regelungen zum Familiennachzug, das u.a. die Integrationsfähigkeit der Familien berücksichtigt.

Ehegattennachzug

Aus Sicht der Bundesregierung erleichtern bereits vor der Einreise nach Deutschland erworbene Sprachkenntnisse das Zurechtfinden des Ehegatten in Deutschland. Daher müssen ausländische Ehepartner von in Deutschland lebenden Drittstaatsangehörigen seit September 2007 vor der Einreise nach Deutschland einfache Sprachkenntnisse nachweisen, um eine Aufenthaltserlaubnis zu bekommen. Bei Personen aus bestimmten Ländern wird auf den Nachweis von Sprachkenntnissen verzichtet (vgl. § 30 Abs. 1 Satz 3 Nummer 4 AufenthG). Im Zuge eines allgemein rückläufigen Trends beim Familiennachzug war dadurch die Zahl der erteilten Visa zum Ehegattennachzug im Jahr 2008 gesunken.⁶¹ Für das Jahr 2009 zeichnet sich jedoch kein weiterer Rückgang ab. So wurden in den ersten drei Quartalen 2009 weltweit 24.905 Visa zum Ehegattennachzug erteilt (1. Quartal: 7.825; 2. Quartal: 8.053; 3. Quartal: 9.027).⁶² Verglichen mit den ersten drei Quartalen 2008 (gesamt: 22.674; 1. Quartal: 6.458; 2. Quartal: 7.771; 3. Quartal: 8.445) bedeutet dies einen Anstieg von über zehn Prozent.

Aus den bislang verfügbaren Zahlen zu den Sprachtests geht hervor, dass im Jahr 2008 weltweit insgesamt 60.111 nachziehende Ehegatten die Prüfung „Start Deutsch 1“ der deutschen Goethe-Institute abgelegt haben. Die Bestehensquote für die 15 Hauptherkunftsländer lag 2008 für Kursteilnehmer des Goethe-Instituts bei 80%, für externe Prüfungsteilnehmer bei 54%. Damit entspricht die Bestehensquote für die 15 Hauptherkunftsländer im Rahmen des Ehegattennachzugs von insgesamt 66% in etwa der durchschnittlichen Bestehensquote bei anderen Sprachprüfungen des Goethe-Instituts. Nach Einschätzung der Bundesregierung liegt der Grund für die geringeren Erfolgsquoten in einzelnen Ländern

⁶¹ Vgl. [Bericht 2008 über Migration und Asyl](#), S. 24f.

⁶² Vgl. Bundestags-Drucksache [16/13978](#), S. 3 sowie Bundestags-Drucksache [17/194](#), S. 2.

wie z.B. Äthiopien, Nigeria, Bangladesch in Analphabetentum und der mangelnden Erfahrung bei dem Erlernen einer Fremdsprache und mit Prüfungssituationen.⁶³

Im ersten Halbjahr 2009 nahmen 19.415 Personen an der Prüfung „Start Deutsch 1“ teil. Die Bestehensquote lag bei 64%.⁶⁴

3.5.2 Andere, nicht vom Pakt berührte Entwicklungen

Urteil zur Sicherung des Lebensunterhaltes bei Familiennachzug

Nach einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 30. April 2009 kann vom gesetzlichen Regelerfordernis der Sicherung des Lebensunterhaltes (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG) beim Ehegattennachzug von Drittstaatsangehörigen nicht nach Ermessen abgewichen werden.⁶⁵ Das Gericht stellte klar, dass Ausnahmefälle von der zu erfüllenden Voraussetzung der Unterhaltssicherung nur bei besonderen, atypischen Umständen mit besonderer Bedeutsamkeit vorliegen können, oder aber dass die Erteilung eines Aufenthaltstitels aus Gründen höherrangigen Rechts geboten sein muss. Insbesondere betonte das Gericht, der Schutz von Ehe und Familie im Sinne des Grundgesetzes bzw. Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention könnten nicht für die Erteilung des Aufenthaltstitels herangezogen werden. Vielmehr könne „der Klägerin, ihrem Ehemann und dem minderjährigen Sohn die Fortsetzung der familiären Lebensgemeinschaft in der Türkei zugemutet werden“. Auch sei die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu den Voraussetzungen eines Ausnahmefalles von der Regelausweisung wegen des Schutzes von Ehe, Familie und Privatleben (Art. 6 Grundgesetz, Art. 8 Europäische Menschenrechtskonvention) auf die Regelerteilungsvoraussetzungen einer Aufenthaltserlaubnis nicht übertragbar.

Entschließung des Bundesrates zum Schutz von Opfern von Zwangsheirat

Im Rahmen der Abstimmungen über die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (vgl. dazu Punkt 3.4.2) hat sich der Bundesrat für einen besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat ausgesprochen. In seinem Beschluss vom 18. September 2009 bittet er die Bundesregierung darum, eine verbesserte Rückkehrmöglichkeit für Opfer von Zwangsheirat vorzusehen.⁶⁶ Im Falle einer gemeinsamen, möglicherweise erzwungenen Ausreise mit dem Ehegatten („Heiratsverschleppung“) dürfe der Aufenthaltstitel des Opfers nicht bereits nach einem halben Jahr erlöschen. Nach derzeitiger Rechtslage erlischt ein Aufenthaltstitel bei Ausreise in der Regel spätestens nach sechs Monaten, wenn zwischenzeitlich keine Wiedereinreise erfolgt ist (§ 51 Abs. 1 Nr. 7 AufenthG). Zudem regt der Bundesrat eine Prüfung dahingehend an, ob die besondere Situation von Opfern von Zwangsheirat durch einen Hinweis in der Verwaltungsvorschrift im Zusammenhang mit der Aufnahme aus dem Ausland aus dringenden humanitären Gründen (§ 22 AufenthG) zu verbessern wäre.

⁶³ Vgl. Bundestags-Drucksachen [16/12979](#), S. 5f. sowie [16/13978](#), S. 13f.

⁶⁴ Vgl. Bundestags-Drucksache [17/194](#), S. 5.

⁶⁵ Urteil des 1. Senats, [BVerwG 1 C 3.08](#).

⁶⁶ Vgl. Bundesrats-Drucksache [669/09 \(Beschluss\)](#).

3.6 Sonstige legale Migration

3.6.1 Vorgaben des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl

Vorgabe I (f): die Information über die Möglichkeiten und die Bedingungen der legalen Einwanderung verbessern

Deutschland bietet über das Internet zahlreiche Informationen über die Möglichkeiten der Zuwanderung nach Deutschland. Zu nennen sind hier insbesondere die Internetseiten der zuständigen Bundesministerien sowie der Bundesagentur für Arbeit (BA). Im Einzelnen:

- Auswärtiges Amt⁶⁷
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales⁶⁸
- Bundesministerium des Innern⁶⁹
- Bundesagentur für Arbeit⁷⁰

Daneben hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales Faltblätter (working in Germany) herausgegeben. Die Internetseiten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (www.bamf.de) bieten unter dem Menüpunkt „Migration“ grundlegende Informationen über Möglichkeiten der legalen Zuwanderung⁷¹ sowie nähere Informationen zur Forschungsmigration.⁷² Desweiteren wurden mehrsprachige Flyer zur Forschungsmigration aufgelegt, die, wie auch die Internetseiten, anlassbezogen aktualisiert werden.

Weitere Internetangebote informieren potenzielle Zuwanderer, die an einem akademisch oder ökonomisch orientierten Aufenthalt in der Bundesrepublik interessiert sind: Das Portal www.research-in-germany.de wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung betrieben und wirbt für Deutschlands fortschrittliche Wissenschafts-, Forschungs- und Entwicklungslandschaft. Ein spezielles Angebot für junge Menschen ist in diesem Zusammenhang das englischsprachige Karriere-, Bildungs- und Lifestyle-Portal www.young-germany.de, das im Auftrag des Auswärtigen Amtes betrieben wird. Ausländische Studierende oder Schulabgänger, die an einem Studium in Deutschland interessiert sind, können sich außerdem auf der Webseite www.campus-germany.de informieren, die vom Deutschen Akademischen Austauschdienst angeboten wird. Umfassende Informationen für ausländische Geschäftsleute und Unternehmer hält das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie in einem speziellen Portal bereit (www.german-business-portal.info). Über die allgemeinen Bedingungen zur Gründung eines Unternehmens klärt das Ministerium im Rahmen einer gesonderten Internetpräsenz auf (www.existenzgruender.de).

3.6.2 Andere, nicht vom Pakt berührte Entwicklungen

Aufnahmeverfahren für Jüdische Zuwanderer aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion

Die Aufnahme jüdischer Zuwanderer in Deutschland ist unter dem Blickwinkel der historischen Verantwortung Deutschlands zu sehen. Sie dient der Stärkung der jüdischen Gemeinden und der deut-

⁶⁷ <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/en/WillkommeninD/EinreiseUndAufenthalt/Zuwanderungsrecht.html> (in engl. Sprache)

⁶⁸ http://www.bmas.de/portal/37570/property=pdf/2009_09_09_faq_beschaeftigung_auslaendischer_englisch.pdf (in engl. Sprache)

⁶⁹ http://www.zuwanderung.de/EN/Home/home_node.html?__nnn=true

⁷⁰ <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Merkblatt-Sammlung/MB7-Beschaeftigung-ausl-AN.pdf>

⁷¹ http://www.bamf.de/cln_153/nn_441880/DE/Migration/Informationen/informationen-node.html?__nnn=true

⁷² <http://www.bamf.de/forschungsaufenthalte>

schen Gesellschaft durch eine gesteuerte qualifizierte Zuwanderung. Das Aufnahmeverfahren jüdischer Zuwanderung ist das erste Verfahren, das mit Hilfe eines Punktekataloges Integrationsprognosen erstellt. Die Regelungen zum Aufnahmeverfahren wurden im Jahr 2008 evaluiert. Die Evaluation hat zu einigen Neuerungen im Verfahren geführt:

- Durch eine Optimierung des Punktekataloges und die Erweiterung des Ermessenskorridores wurde die Steuerung einer qualifizierten Zuwanderung verbessert. So können nun insbesondere jüngere Migranten, deren Zuwanderung aus demografischer Sicht wünschenswert ist, aber auch qualifizierte ältere Migranten, für deren Berufsausbildung Bedarf in Deutschland besteht, gezielter gefördert werden.
- Des Weiteren wurde eine ab dem 1. Mai 2005 geltende Ausschlussregelung entschärft, nach der alle erneuten Anträge nach einer bereits in der Vergangenheit erteilten, aber nicht genutzten und abgelaufenen Aufnahmezusage unzulässig waren. Zu dieser Vorschrift waren keine Ausnahmeregelungen vorgesehen. Zudem entfaltete sie Rückwirkung auf alle ab dem 1. Juli 2001 gestellten Zweitanträge. Nunmehr sind alle Zweitanträge zuzulassen, die zwischen dem 1. Juli 2001 und dem 31. Dezember 2007 gestellt wurden.
- Zudem wurde auf Anregung des BAMF die Aufnahmevoraussetzung, dass zum Nachweis der jüdischen Nationalität oder Abstammung staatliche Personenstandsurkunden von vor 1990 vorgelegt werden müssen, auf den Prüfstand gestellt. Eine Vielzahl der Antragsteller trägt vor, keine entsprechenden alten Urkunden vorlegen zu können. Nunmehr soll zwar weiterhin wenigstens eine alte, vor dem Jahr 1990 aufgestellte Personenstandsurkunde als so genannte „Ankerurkunde“ in das Verfahren eingebracht werden. Bei hinreichender Glaubhaftmachung für die fehlende Vorlagemöglichkeit alter Urkunden können aber zukünftig ergänzend Urkunden neueren Datums zum Nachweis der jüdischen Abstammung oder Nationalität in einer Gesamtschau berücksichtigt werden. Allerdings muss zur Gewährleistung einer einheitlichen Verfahrensweise noch geklärt werden, welche Urkunden hierbei anerkennungsfähig sind.

Potentielle jüdische Zuwanderer können sich über die einzelnen Modalitäten des Aufnahmeverfahrens auf der Internetseite des BAMF informieren. Antragsformulare und Merkblätter sind in deutscher und in russischer Sprache veröffentlicht. Die seit 2003 sinkende Tendenz der jüdischen Zuwanderung aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion nach Deutschland hat sich unterdessen auch im Jahr 2009 weiter fortgesetzt. Im Jahr 2009 zogen 1.088 jüdische Zuwanderer nach Deutschland zu. Im Jahr 2008 waren es 1.436 und im Jahr 2007 2.502 Personen.

Aufnahmeverfahren für Spätaussiedler

Im besonderen Verfahren zur Aufnahme von Spätaussiedlerbewerbern und ihren einbezogenen Familienangehörigen wurden am 11. Juli 2009 durch das Achte Gesetz zur Änderung des Bundesvertriebenengesetzes vom 6. Juli 2009 verschiedene Änderungen in Kraft gesetzt, die der Rechtsklarheit und einer Vereinfachung der Verwaltungspraxis sowie der Beschleunigung der Verfahren dienen.⁷³

Die Spätaussiedlerzuwanderung nach Deutschland war in den vergangenen Jahren stark rückläufig. Im Jahr 2009 wanderten 3.360 Spätaussiedler zu. Im Vorjahr waren es 4.362 Personen. Im Jahr 1990 waren noch 397.073 Spätaussiedler nach Deutschland zugezogen.

⁷³ [BGBl. I, S. 1694.](#)

Beschäftigung von „Konsulatslehrkräften“ zur Erteilung muttersprachlichen Unterrichts

Am 18. Dezember wurde durch eine Änderung der Beschäftigungsverordnung sichergestellt, dass auch über den 31. Dezember 2009 hinaus noch so genannte „Konsulatslehrkräfte“ nach Deutschland zuwandern können, um muttersprachlichen Unterricht (u.a. Türkisch) an Schulen zu erteilen. „Konsulatslehrer“ werden von den ehemaligen Anwerbeländern beauftragt und beschäftigt. Unter der Aufsicht der jeweiligen berufskonsularischen Vertretung in Deutschland erteilen sie Sprachunterricht an deutschen Schulen. Die Rechtsgrundlage der Beschäftigung von Konsulatslehrern, § 26 Abs. 1 BeschV, der zufolge nach Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit ein Aufenthaltstitel zur Ausübung einer solchen Beschäftigung erteilt werden kann, wäre ohne die Änderung am 31. Dezember 2009 entfallen.

3.7 Integration

3.7.1 Vorgaben des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl

Vorgabe I (g): eine harmonische Integration der Migranten, bei denen Aussicht auf dauerhaften Verbleib besteht, in ihr Aufnahmeland fördern

Mit dem Nationalen Integrationsplan von 2007 wurde die Integrationspolitik in Deutschland auf eine neue Grundlage gestellt. Der Nationale Integrationsplan befasst sich mit der Integration aller in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund und gliedert sich in folgende zehn Themenfelder:

- Verbesserung der Integrationskurse,
- Förderung der deutschen Sprache von Anfang an,
- Sicherung guter Bildung und Ausbildung und Erhöhung der Arbeitsmarktchancen,
- Verbesserung der Lebenssituation von Frauen und Mädchen,
- Verwirklichung von Chancengleichheit,
- Integration vor Ort,
- Kultur und Integration,
- Integration durch Sport,
- Integration durch bürgerschaftliches Engagement und Stärkung der gleichberechtigten Teilhabe,
- Medien und Wissenschaft.

Alle staatlichen Ebenen – Bund, Länder und Kommunen – sowie Vertreter der Bürgergesellschaft und der Migrantinnen und Migranten verständigten sich auf eine nachhaltige Integrationspolitik.

Der Nationale Integrationsplan enthält klare Ziele sowie über 400 konkrete Maßnahmen und Selbstverpflichtungen der staatlichen und nichtstaatlichen Akteure. Nach Vorstellung im Juli 2007 hat die Bundeskanzlerin im November 2008 beim 3. Integrationsgipfel eine positive Zwischenbilanz gezogen: Zum einen wurden Migrantinnenorganisationen als gleichberechtigte Partner in den Dialog einbezogen. Zum anderen stehen die Kompetenzen und Potenziale von Migrantinnen und Migranten im Vordergrund. Der Nationale Integrationsplan zeigt Lösungswege für bestehende Integrationsprobleme auf.

Neuzuwanderer aus Drittstaaten haben seit dem 1.1.2005 einen Anspruch auf Teilnahme an einem Deutschkurs. Auch bereits im Inland lebende Migranten können einen solchen Kurs besuchen oder sogar – sofern sie Grundleistungen für Arbeitsuche beziehen – dazu verpflichtet werden. Sie zahlen nur 1 € Beitrag pro Stunde; für Grundleistungsempfänger und Spätaussiedler ist die Kursteilnahme kostenlos. Die Kurse sind in den letzten vier Jahren ausgebaut und verbessert worden. Für besondere Zielgruppen gibt es spezielle Kurse.

Die rechtlichen Hürden für den Zugang zur Beschäftigung von im Inland lebenden Ausländern sind in den letzten Jahren weitgehend abgebaut worden. Zur Unterstützung der Integration in den Arbeitsmarkt existieren zahlreiche Maßnahmen, u.a. auch spezifische Programme für Zuwanderer (z.B. ein auch aus ESF-Mitteln finanziertes Programm, mit dem berufsbezogene Sprachkenntnisse vermittelt werden).

Fortführung integrationspolitischer Prozesse

Die drei großangelegten integrationspolitischen Prozesse – Umsetzung des Nationalen Integrationsplans, Entwicklung des bundesweiten Integrationsprogramms, Dialog in der Deutschen Islam Konferenz – wurden auch im Jahr 2009 fortgeführt.

Im Rahmen des bundesweiten Integrationsprogramms – nach § 45 AufenthG ein langfristiger Prozess der Qualitätsentwicklung der Integrationsförderung – stieß das Thema „Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse“ aus dem Handlungsfeld berufliche Integration auf bundesweites politisches Interesse. Im Saarland wird die Einrichtung einer den Empfehlungen des Integrationsprogramms entsprechenden Clearingstelle zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse gefördert. Arbeitsschwerpunkt der Clearingstelle ist die strukturierte Vorbereitung von Anerkennungsverfahren. Neben der konkreten beratenden Tätigkeit in Fragen der Anerkennung kommen der Clearingstelle in erster Linie Aufgaben der Information, der Vermittlung, der Weiterleitung (z.B. zu zuständigen Anerkennungsstellen, zu Migrationsdiensten) und der Prozessbegleitung zu. Ziel des Pilotprojektes ist es, Nutzen und Notwendigkeit einer Clearingstelle zu überprüfen. Die Erfahrungen im Saarland sollen dabei die Grundlage schaffen, um die Bedingungen eines Transfers in andere Regionen und Bundesländer zu definieren.

In Workshops und Gesprächsrunden mit Vertretern von Migrantenorganisationen wurden Impulse und Ideen in allen Handlungsfeldern gemeinsam diskutiert und als Vorschläge in das bundesweite Integrationsprogramm aufgenommen.⁷⁴

Im Rahmen der Deutschen Islam Konferenz (DIK)⁷⁵ wurden auch im Jahr 2009 konkrete Handlungsempfehlungen in den vier Arbeitsgruppen Deutsche Gesellschaftsordnung und Wertekonsens (AG 1), Religionsfragen im deutschen Verfassungsverständnis (AG 2), Wirtschaft und Medien als Brücke (AG 3) sowie Sicherheit und Islamismus (Gesprächskreis) entwickelt und im Rahmen der vierten Plenarsitzung am 25. Juni 2009 veröffentlicht. Die Konferenz hat nach Auffassung der Teilnehmer die Beziehungen zwischen Staat und Muslimen deutlich verbessert.

Von der Forschungsgruppe im BAMF wurde im Auftrag der DIK die Studie „Muslimisches Leben in Deutschland“ erstellt.⁷⁶ Bereits im Jahr 2008 wurde im BAMF eine „Clearingstelle Präventionskoope-

⁷⁴ Der Entwurf des bundesweiten Integrationsprogramms wird gegenwärtig abgestimmt und voraussichtlich im Frühjahr 2010 veröffentlicht.

⁷⁵ Vgl. [Bericht 2008 über Migration und Asyl](#), S. 13.

⁷⁶ Haug, Sonja/Müssig, Stephanie/Stichs, Anja (2009): [Muslimisches Leben in Deutschland](#), im Auftrag der Deutschen Islam Konferenz. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.

ration“ eingerichtet. Sie hat die Aufgabe, die Zusammenarbeit zwischen Moscheevereinen und Sicherheitsbehörden zu koordinieren.⁷⁷ Außerdem wird im BAMF der Internetauftritt der DIK mit aktuellen Berichten über die DIK und zum Thema „Muslime in Deutschland“ betreut.

Prüfungen im Rahmen des bundesweiten Integrationskurses

Im Jahr 2009 wurden neue Abschlusstests in Integrationskursen eingeführt: Seit Jahresbeginn wird in den Orientierungskursen, die der Vermittlung von Kenntnissen der Rechtsordnung, der Kultur und der Geschichte in Deutschland dienen, ein bundeseinheitlicher Test eingesetzt. Dafür wurde ein Katalog von insgesamt 250 Multiple Choice-Aufgaben vom Institut für Qualitätsentwicklung im Bildungswesen an der Humboldt Universität Berlin wissenschaftlich entwickelt und getestet. Der Katalog umfasst Themen wie z.B. religiöse Vielfalt, Gleichberechtigung von Mann und Frau, Erziehung, Umgang mit Menschen aus anderen Kulturen, Bildung, Schulabschluss und Familie. Damit werden die im Orientierungskurs erworbenen Kenntnisse in einem standardisierten und für alle vergleichbaren Verfahren nachgewiesen. Zur Vorbereitung auf den Test bietet das Bundesamt auf seinem Integrationsportal⁷⁸ die Möglichkeit, einen Musterfragebogen sowie den Gesamtkatalog der Testfragen herunterzuladen oder in interaktiven Varianten online zu bearbeiten.

Auch der Sprachkurs wird seit dem 1. Juli 2009 mit der neu entwickelten skalierten Sprachprüfung „Deutsch-Test für Zuwanderer“ (Sprachniveau A2 - B1 GER) abgeschlossen. Die neue Sprachprüfung wurde in den Jahren 2006 bis Frühjahr 2009 im Auftrag des Bundesministeriums des Innern durch das Goethe-Institut und die telc GmbH entwickelt und löst die bisherige Sprachprüfungen „Start Deutsch 2 (A 2)“ und „Zertifikat Deutsch (B 1)“ ab. Inhaltliche Grundlage war das vom Goethe-Institut erarbeitete Rahmencurriculum für Integrationskurse. Die neue Sprachprüfung ermöglicht es, Teilnehmenden am Ende des Sprachkurses ihre tatsächliche Sprachkompetenz in einer einheitlichen Prüfung fertigkeitbezogen über die Kompetenzstufen A 2 bis B 1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen nachzuweisen. Format und Inhalte der Sprachprüfung orientieren sich stärker als bisher an der Zielgruppe der Zuwanderer. Modelltests und weiterführende Informationen werden im Integrationsportal des Bundesamtes⁷⁹ bereitgestellt.

Im ersten Halbjahr 2009 wurden 71.751 neue Berechtigungen für die Teilnahme an einem Integrationskurs ausgesprochen (8,3% weniger als im Vergleichszeitraum des Vorjahres). 57.416 neue Kurs Teilnehmer haben einen Integrationskurs begonnen (2,8% weniger als im Vergleichszeitraum des Vorjahres).

Konzepte für spezielle Integrationskurse

Im Jahr 2009 erschienen überarbeitete Fassungen der speziellen Kurskonzepte für Jugend-, Frauen- und Elternintegrationskurse sowie für Alphabetisierungskurse. Sie berücksichtigen die aufgrund der Neufassung der Integrationskursverordnung Ende 2007 verbesserten Rahmenbedingungen, z.B. die Erhöhung des Stundenumfangs des Sprachkurses von 600 auf 900 Unterrichtseinheiten für spezielle Zielgruppen und die Wiederholungsmöglichkeit. Der Frauenintegrationskurs richtet sich an Zuwanderinnen, die aus kulturellen oder persönlichen Gründen nicht an einem allgemeinen Integrationskurs

⁷⁷ Vgl. Bericht 2008 über Migration und Asyl, S. 9f.

⁷⁸ <http://www.integration-in-deutschland.de>

⁷⁹ <http://www.integration-in-deutschland.de>

teilnehmen können. Der Elternintegrationskurs wurde für Väter und Mütter konzipiert, die den Bildungsweg ihrer Kinder aktiv mitgestalten wollen. Im Jugendintegrationskurs erwerben junge Erwachsene alle sprachlichen Mittel und Kenntnisse, die sie für einen möglichst raschen Eintritt ins deutsche Bildungssystem oder in den Arbeitsmarkt benötigen. Der Alphabetisierungskurs bietet Zugewanderten, die nicht oder nicht ausreichend lesen und schreiben können oder dies nur in einem nicht-lateinischen Schriftsystem beherrschen, die Möglichkeit, grundlegende Lese- und Schreibkompetenzen sowie die für eine elementare Kommunikation notwendigen Deutschkenntnisse zu erwerben. Für den neu eingeführten Intensivkurs, der sich an schnell Lernende und Hochqualifizierte richtet, wurde 2009 ebenfalls ein Konzept vorgelegt.

Vorgabe I (h): den Informationsaustausch über bewährte Verfahren in den Bereichen Aufnahme und Integration fördern

Deutschland tauscht sich mit den anderen Mitgliedstaaten regelmäßig im Netzwerk der Nationalen Kontaktpunkte für Integration über bewährte Verfahren und aktuelle Entwicklungen aus und hat im Anschluss an die Integrationsministerkonferenz von Potsdam vom Mai 2007 durch die Durchführung von zwei Expertentreffen sowie den auf dem Treffen der Integrationsminister in Vichy verabschiedeten Bericht maßgeblich zur Intensivierung des Austausches der Mitgliedstaaten zum interkulturellen Dialog beigetragen.

Zudem hat im Juni 2009 in Berlin auf deutsche Initiative eine Konferenz zur Entwicklung von Integrationsindikatoren auf europäischer Ebene stattgefunden, auf der die Grundlagen für die weiteren Arbeiten zur Entwicklung europäischer Integrationsindikatoren gelegt worden sind.⁸⁰ Bei einem weiteren Treffen unter der schwedischen Ratspräsidentschaft vom 14.-16.12.2009 in Malmö wurden erstmals konkrete Indikatorenvorschläge in den Bereichen Beschäftigung, Bildung, soziale Inklusion und aktive Bürgerschaft vorgelegt.⁸¹

3.7.2 Andere, nicht vom Pakt berührte Entwicklungen

Entwicklung von Indikatoren für ein bundesweites Integrationsmonitoring

Im Juni 2008 hat sich eine länderoffene Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ der Bundesländer unter Federführung der Länder Berlin und Nordrhein-Westfalen gebildet. Sie geht auf einen Beschluss der für Integration zuständigen Minister und Senatoren der Bundesländer zurück. Vertreten sind in der Arbeitsgruppe auch das BAMF, das Statistische Bundesamt und die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Die Aufgabe der Arbeitsgruppe ist, den Begriff „Migrationshintergrund“ gemeinsam zu definieren, ein Set von Integrationsindikatoren als Grundlage eines gemeinsamen Integrationsmonitorings der Länder zusammenzustellen und notwendige Statistikänderungen zu benennen, um das Integrationsmonitoring in Deutschland auf der Basis einheitlicher Daten durchführen zu können.

Im ersten Halbjahr 2009 wurden sieben Kennzahlen und 28 Kernindikatoren erarbeitet. Die Kennzahlen beziehen sich auf sozio-demografische Informationen zur Zuwanderung und Bevölkerungsstruktur in den Bundesländern. Die Indikatoren beziehen sich auf die Bereiche „Frühkindliche Bildung und

⁸⁰ Vgl. Eckpunktepapier „[Grundsätze für das Monitoring und die Bewertung von Integrationspolitik](#)“, Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Juni 2009.

⁸¹ Vgl. [Schlussfolgerungen](#) auf der Website der schwedischen EU-Ratspräsidentschaft.

Sprachförderung“, „Schule und Ausbildung“, „Arbeit und Einkommen“, „Gesundheit“, „Wohnen“ und „Kriminalität, Gewalt und Diskriminierung“. Nachdem die Konferenz der für Integration zuständigen Minister und Senatoren der Länder das Indikatorenset im Juni 2009 zustimmend zur Kenntnis genommen hat, erfolgt nun eine Pilotauswertung für sieben der 16 deutschen Länder. So soll u.a. die Umsetzbarkeit der Indikatoren getestet werden. Die Vorlage eines entsprechenden Berichtes ist für das nächste Treffen der zuständigen Minister und Senatoren am 19. März 2010 geplant.

3.8 Staatsbürgerschaft und Einbürgerung

Einbürgerungstests

Seit 1. September 2008 müssen Einbürgerungsbewerber Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland in einem bundeseinheitlichen Einbürgerungstest gemäß § 10 Abs. 5 Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) nachweisen. Durch Verwaltungsvereinbarungen wurde die Durchführung der Tests durch die Bundesländer auf das BAMF übertragen. Verbindliche Einbürgerungstests sind gemäß Einbürgerungstestverordnung (EinbTestV) die vom Institut für Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) der Humboldt Universität Berlin entwickelten Testfragebögen. Die EinbTestV regelt darüber hinaus die verbindliche Grundstruktur und die Lerninhalte des Einbürgerungskurses in Form des Einbürgerungskurscurriculums. Das Angebot von Einbürgerungskursen liegt im Zuständigkeitsbereich der Länder. Der Einbürgerungstest kann derzeit bundesweit bei 552 Prüfstellen abgelegt werden. Im Jahr 2008 und im ersten Halbjahr 2009 haben bundesweit über 60.000 Personen an einem Einbürgerungstest teilgenommen, davon 98,6% erfolgreich. Hauptgeburtsländer der Teilnehmer waren: Irak (10,2%), Türkei (6,3%), Polen (5,2%), Ukraine (5,1%), Iran (4,8%) und Russische Föderation (4,5%).

Rücknahme der Einbürgerung

Zur Umsetzung höchstrichterlicher Vorgaben wurden mit dem Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 5. Februar 2009 Regelungen zur Rücknahme einer durch arglistige Täuschung, Drohung oder Bestechung bzw. durch bewusst unrichtige oder unvollständige Angaben erwirkten Einbürgerung oder Genehmigung zur Beibehaltung der Staatsangehörigkeit sowie Regelungen zu einer Befristung der Rücknahme eingeführt. Das Gesetz präzisiert, dass auch eine drohende Staatenlosigkeit einer Rücknahme in der Regel nicht entgegensteht. Nach Ablauf von fünf Jahren können Einbürgerungen oder Beibehaltungsgenehmigungen jedoch nicht mehr zurückgenommen werden. Geregelt wurden auch die Auswirkungen einer Rücknahme auf die deutsche Staatsangehörigkeit von an der rechtswidrigen Handlung nicht beteiligten Angehörigen sowie die staatsangehörigkeitsrechtlichen Folgen der erfolgreichen Anfechtung der Vaterschaft. In Kraft getreten sind die Regelungen am 12. Februar 2009.⁸²

⁸² [BGBI.I, S. 158.](#)

3.9 Illegale Migration

3.9.1 Vorgaben des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl

Vorgabe II (a): nur einzelfallabhängige, keine allgemeinen Legalisierungen irregulärer Migranten durchführen

Deutschland hat keine Maßnahmen ergriffen, die der Aufenthaltslegalisierung hier illegal aufhältiger Ausländer dienen. Deutschland hält an seiner grundsätzlich kritischen Bewertung der Legalisierungspolitik – auch vor dem Hintergrund der jüngsten Wirtschaftskrise – fest.

Vorgabe II (g): gegen Personen vorgehen, die illegal aufhältige Ausländer ausbeuten.

Im deutschen Recht sind bereits abschreckende und verhältnismäßige Sanktionen gegen Personen vorgesehen, die illegal aufhältige Ausländer beschäftigen und damit potenziell ausbeuten. Nach dem Sozialgesetzbuch kann dies mit einer Geldbuße bis zu 500.000 Euro geahndet werden (§ 404 SGB III).

3.9.2 Andere, nicht vom Pakt berührte Entwicklungen

Verlängerung der Altfallregelung („Aufenthaltserlaubnis auf Probe“)

Die zum 31.12.2009 auslaufende gesetzliche Altfallregelung (§§ 104a und 104b Aufenthaltsgesetz)⁸³ dient nach Auffassung der Bundesregierung nicht der Registrierung von untergetauchten Personen und ist folglich nicht als Maßnahme der Legalisierung zu werten. Vielmehr soll die Altfallregelung dem Bedürfnis der seit mehreren Jahren im Bundesgebiet geduldeten und integrierten Ausländer nach einer dauerhaften Perspektive in Deutschland Rechnung getragen werden. Zielpersonen sind solche Geduldete und integrierte Geduldete, die sich wirtschaftlich und sozial in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik eingegliedert haben und somit ihren Lebensunterhalt überwiegend selbst sichern können.

Insgesamt enthalten die §§ 104a und 104b AufenthG fünf verschiedene Rechtsgrundlagen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis:

- Die Aufenthaltserlaubnis auf Probe gemäß § 104a Abs. 1 Satz 1 AufenthG ist die Rechtsgrundlage für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer und die mit ihnen in häuslicher Gemeinschaft lebenden eigenen minderjährigen Kinder. Sie wird bei mangelnder Lebensunterhaltssicherung erteilt und war zunächst bis längstens 31. Dezember 2009 gültig. Sie sollte nur verlängert werden, wenn der betreffende Ausländer seinen Lebensunterhalt in der Zwischenzeit überwiegend selbst gesichert hat. Am 4. Dezember 2009 einigte sich die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder jedoch auf eine Anschlussregelung, die im Kern eine Verlängerung dieser „Aufenthaltserlaubnis auf Probe“ um zwei Jahre bedeutet. Demnach erhalten Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis auf Probe, die am 31. Dezember 2009 mindestens für die letzten sechs Monate zumindest eine Halbtagsbeschäftigung nachweisen oder bis zum 31. Januar 2010 für die kommenden sechs Monate eine Halbtagsbeschäftigung glaubhaft nachweisen können, eine bis zum

⁸³ Vgl. [Bericht 2008 über Migration und Asyl](#), S. 30.

31. Dezember 2011 gültige Aufenthaltserlaubnis. Ebenso wird verfahren, wenn die Betroffenen bis Ende 2009 eine Schul- oder Berufsausbildung erfolgreich beendet haben oder sich noch in Ausbildung befinden, da von einer erfolgreichen Integration und einer zukünftig eigenständigen Sicherung des Lebensunterhalts ausgegangen werden kann. Inhaber einer „Aufenthaltserlaubnis auf Probe“, die keine entsprechende Beschäftigung nachweisen können, die zu einer Verlängerung ihres Aufenthaltstitels führt, können erneut für zwei Jahre eine Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“ erhalten, wenn sie nachweisen, „dass sie sich um die Sicherung des Lebensunterhalts für sich und etwaige Familienangehörige durch eigene Erwerbstätigkeit bemüht haben, und wenn die Annahme gerechtfertigt ist, dass der Lebensunterhalt nach diesen zwei Jahren eigenständig durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gesichert sein wird.“⁸⁴

- Die Vorschrift in § 104a Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit § 23 Abs. 1 Satz 1 AufenthG ist die Rechtsgrundlage für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an Ausländer und ihre minderjährigen Kinder, deren Lebensunterhalt eigenständig durch Erwerbstätigkeit gesichert ist.
- § 104a Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit § 23 Abs. 1 Satz 1 AufenthG enthält eine eigene Altfallregelung für volljährige ledige Kinder langjährig geduldeter Ausländer, auch wenn sie selbst nicht über die geforderten mehrjährigen Aufenthaltszeiten verfügen.
- § 104a Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit § 23 Abs. 1 Satz 1 AufenthG enthält eine Altfallregelung für unbegleitete minderjährige Migranten.
- § 104b in Verbindung mit § 23 Abs. 1 Satz 1 AufenthG sieht ein elternunabhängiges Aufenthaltsrecht für ledige 14- bis 17-jährige integrierte Kinder vor, deren Eltern ausgereist sind und die Voraussetzungen für die Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis nach der gesetzlichen Altfallregelung nicht erfüllen.

Strategiezentrum „illegale Migration“ (GASIM)

Die im GASIM vertretenen Behörden (Bundesministerium des Innern, Bundeskriminalamt, Bundespolizei, BAMF, Bundesnachrichtendienst, Finanzkontrolle Schwarzarbeit sowie anlassbezogen auch das Auswärtige Amt und das Bundesamt für Verfassungsschutz) erstellen unterschiedliche Arbeitsprodukte zu aktuellen Aspekten illegaler Migration mit Bezügen zu Deutschland. Diese werden den Fachressorts der Bundesregierung, insbesondere dem BMI und den Bedarfsträgern von Bund und Ländern über die Kooperationsbehörden zur Verfügung gestellt. Das GASIM führt selbst keine operativen Maßnahmen hinsichtlich der Bekämpfung illegaler Migration durch. Die Arbeitsergebnisse können aber im Rahmen von Maßnahmen anderer Behörden Verwendung finden.

Im Jahr 2009 wurde die Zusammenarbeit im Rahmen von GASIM neu konzipiert. Kernpunkte sind der schnelle Austausch und die umfassende Analyse aller verfügbaren und relevanten Informationen und Erkenntnisse in einem ganzheitlichen Ansatz. Die Bundespolizei repräsentiert das GASIM nach außen und ist für die Gestaltung und Veröffentlichung aller GASIM Produkte in Extrapol, der Intranetplattform der Sicherheitsbehörden, verantwortlich. Federführend bei der Einrichtung von Infopool, einer gesicherten und verschlüsselten Informationsplattform, ist das BAMF. Damit werden vor allem die Ausländerbehörden informiert und beraten.

⁸⁴ Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der [189. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -santoren der Länder](#) am 4. Dezember 2009 in Bremen, S. 17.

Gesundheitsversorgung bei illegal aufhältigen Migranten

Die am 31. Oktober 2009 in Kraft getretene Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (AVwV) hat u.a. zur Folge, dass sich illegal aufhältige Ausländer künftig in Krankenhäusern behandeln lassen können, ohne befürchten zu müssen, entdeckt zu werden. § 87 Abs. 2 AufenthG regelt die Übermittlungspflichten öffentlicher Stellen gegenüber den Ausländerbehörden u.a. in dem Fall, dass der öffentlichen Stelle (beispielsweise einem Sozialamt) der Aufenthalt eines Ausländers ohne Aufenthaltstitel oder Duldung bekannt wird. § 88 Abs. 2 AufenthG in Verbindung mit § 203 Strafgesetzbuch schränkt die Übermittlungspflichten jedoch insoweit ein, als personenbezogene Daten, die der öffentlichen Stelle z.B. von einem Arzt oder Apotheker zugänglich gemacht werden, wegen der Vorschriften zur Wahrung und des Schutzes von Privatgeheimnissen nicht an die Ausländerbehörde übermittelt werden dürfen. Ausnahme gelten für Ausländer, die eine Gefahr für die öffentliche Gesundheit darstellen oder bei denen Drogenmissbrauch vorliegt.

Die AVwV präzisiert unter Ziffer 88.2.4.0, dass die Übermittlung personenbezogener Daten, die der öffentlichen Stelle durch bestimmte Berufsgruppen zugänglich gemacht werden, abgesehen von den genannten Ausnahmen untersagt ist.⁸⁵ Die Rechtslage zur ärztlichen Schweigepflicht umfasse auch den Schutz von Geheimnissen. Zudem ist laut Ziffer 88.2.3 der AVwV auch „das mit der Abrechnung befasste Verwaltungspersonal öffentlicher Krankenhäuser“ zum Personenkreis nach § 203 Abs. 1 Nr. 1 Strafgesetzbuch (Ärzte, Zahnärzte, Apotheker oder Angehörige eines anderen Heilberufs) zugehörig zu betrachten.

Ausländer ohne Aufenthaltsgenehmigung sind in Deutschland über die Sozialbehörden krankenversichert (z.B. § 4 AsylbLG). Wenn Ärzte auf dem Weg der Kostenabrechnung personenbezogene Daten illegal aufhältiger Ausländer an die Sozialbehörden melden, ist es diesen nunmehr untersagt, die entsprechenden Daten weiterzuleiten.

3.10 Maßnahmen gegen Menschenhandel

3.10.1 Vorgaben des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl

Vorgabe II (e): die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und den Transitländern verstärken, um im Rahmen des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage die illegale Einwanderung zu bekämpfen, insbesondere mit ihnen eine ambitionierte Politik der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit zu betreiben, um die internationalen Schleuser- und Menschenhändlerbanden zu bekämpfen und die bedrohten Bevölkerungsgruppen besser zu unterrichten

Deutschland hat sich aktiv an den EU-Migrationsmissionen nach Armenien, Weißrussland und Kenia, der Kooperationsplattform zu Migration und Entwicklung in Äthiopien und an der Pilot-Mobilitätspartnerschaft mit der Republik Moldau beteiligt. Die Einrichtung des Migrationsinformationsbüros in Mali mit dem Ziel, über die Gefahren illegaler Migration zu informieren, wurde grundsätzlich unterstützt.

⁸⁵ Vgl. [BR-Drs. 669/09](#) vom 27. Juli 2009 sowie [BR-Drs. 669/09/01 \(Beschluss\)](#) vom 18. September 2009 sowie Frankfurter Rundschau vom 19. September 2009, S. 7.

3.10.2 Andere, nicht vom Pakt berührte Entwicklungen

Bundeslagebild Menschenhandel

Seit 1999 erstellt das Bundeskriminalamt (BKA) jedes Jahr ein „Bundeslagebild“ zum Thema Menschenhandel. Der am 28. Oktober 2009 vorgestellte Bericht erfasst im Jahr 2008 durchgeführte Ermittlungen. 2008 wurden demnach 482 Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung abgeschlossen. Dies bedeutet einen erneuten Anstieg der Verfahrenszahlen, im Vergleich zum Vorjahr um 6% (2007: 454). Die Anzahl der registrierten Opfer lag mit 676 jedoch um 2 % niedriger als im Jahr 2007 (689).

Entsprechend der Entwicklung in den vergangenen Jahren stammte auch 2008 der Großteil der Opfer (90%) aus dem europäischen Raum. Bei den ausländischen Opfern wurde eine auffällige Steigerung bei rumänischen, bulgarischen und nigerianischen Staatsangehörigen festgestellt. 24 % der Opfer waren minderjährig, wobei die Zahl der 14- bis 17-jährigen Opfer auf 146 gestiegen ist und sich damit gegenüber dem Vorjahr nahezu verdoppelt hat. Die Zahl der wegen Verdachts des Menschenhandels registrierten Tatverdächtigen stieg 2008 gegenüber dem Vorjahr ebenfalls an. Mit 785 Tatverdächtigen wurden 10% mehr als 2007 festgestellt. Bei den Tatverdächtigen dominierten mit einem Anteil von 40% deutsche Staatsangehörige (316 von 785). Den größten Anteil bei den ausländischen Tatverdächtigen stellten bulgarische, rumänische und türkische Staatsangehörige.

Daneben bleiben Ermittlungen gegen schwarzafrikanische Tätergruppierungen relevant. Im vergangenen Jahr führte das Bundeskriminalamt (BKA) im Auftrag der Staatsanwaltschaft Aachen ein Ermittlungsverfahren gegen Angehörige einer nigerianischen Tätergruppierung wegen Verdachts des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung und damit verbundener Straftaten. Die Ermittlungen ergaben, dass die Gruppierung wiederholt die Schleusung von Frauen nigerianischer Staatsangehörigkeit nach Deutschland organisiert und diese hier der Prostitution zugeführt hatte, wobei sie den Prostitutionserlös einbehielt. Daraufhin kam es im September 2009 zu umfangreichen Exekutivmaßnahmen; mehrere Haftbefehle und Durchsuchungsbeschlüsse wurden vollstreckt.

Trotz des wiederholten Anstiegs der Ermittlungsverfahren ist nach wie vor von einem erheblichen Dunkelfeld im Bereich des Menschenhandels auszugehen. Die größte Herausforderung liegt in der Schwierigkeit, Opfer von Menschenhandel zu identifizieren und auf neue Tatbegehungsweisen zu reagieren. So sehen sich die Strafverfolgungsbehörden zunehmend mit dem Phänomen konfrontiert, dass sich Staatsangehörige aus den neuen EU-Beitrittsländern, aus denen die meisten ausländischen Opfer von Menschenhandel stammen, mittlerweile legal in Deutschland aufhalten und der Prostitution als selbständiger Dienstleistung nachgehen können. Überprüfungen wegen des Verdachts auf Verstöße gegen aufenthaltsrechtliche Bestimmungen – in der Vergangenheit zugleich ein wichtiger Ermittlungsansatz bei Verdacht auf Menschenhandel – sind weitgehend entfallen. Als Reaktion auf diese Problematik hat das Kriminalistische Institut des BKA ein Forschungsprojekt zur Verbesserung der Opfererkennung initiiert. Aus der Perspektive der Opfer wird untersucht, welche Faktoren ihre Aussagebereitschaft determinieren.

Seit 2005 ist auch Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft strafbewehrt. Im Jahr 2008 wurden in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) insgesamt 27 Fälle registriert (2007: 92). Dies entspricht einem Rückgang der Fallzahlen um 71%. Nach wie vor ist die (illegale) Arbeitsaufnahme in Deutschland ein wesentlicher Antrieb für Migration. Es zeigt sich, dass die Delikte schwer-

punktmäßig im Gaststättengewerbe und privaten Haushalten zum Nachteil von Ausländern verübt werden, die sich illegal in der Bundesrepublik aufhalten.⁸⁶

3.11 Rückkehrmigration

3.11.1 Vorgaben des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl

Vorgabe II (b): mit den Ländern, bei denen dies erforderlich ist, entweder auf Gemeinschaftsebene oder bilateral Rückübernahmeabkommen schließen.

Deutschland beteiligt sich konstruktiv an Verhandlungen zu EU-Rückübernahmeabkommen. Das jüngste bilaterale Rückübernahmeabkommen wurde am 14. Juli 2008 mit Syrien geschlossen.⁸⁷ Es ist seit 3. Januar 2009 in Kraft.

Außerdem wurde der Text eines bilateralen Rückübernahmeabkommens mit der Republik Kosovo abschließend verhandelt; das Abkommen war jedoch zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts noch nicht unterzeichnet und damit auch noch nicht in Kraft.⁸⁸

Das neu in Kraft getretene Abkommen mit Syrien stieß u.a. bei Menschenrechtsorganisationen und Parteien der Opposition auf Kritik. So wurden im Deutschen Bundestag Anträge auf Aussetzung dieses Abkommens gestellt.⁸⁹ Die Kritik liegt vorrangig in der Möglichkeit begründet, auf der Grundlage des Abkommens auch staatenlose Kurden, die aus Syrien in die Bundesrepublik Deutschland eingereist sind, nach Syrien zurückführen zu können. Dies scheiterte bislang zumeist an der Weigerung des syrischen Staates, diese Personen aufzunehmen.

Nach Auffassung der Bundesregierung ist die Situation der staatenlosen Kurden in Syrien, von denen ein Teil keinerlei Rechte besitzt, problematisch. Schätzungen zufolge sind dies rund 250.000 bis 300.000 von mehr als einer Million in Syrien ansässigen Kurden. Ankündigungen des syrischen Präsidenten im Jahr 2004 sowie des Kongresses der herrschenden Baath-Partei im Jahr 2005, den rechtlichen Status der staatenlosen Kurden zu klären, sind bislang nicht umgesetzt worden.⁹⁰

Eine Auflistung sämtlicher Rückübernahmeabkommen wird auf der Internetseite des Bundesministeriums des Innern veröffentlicht.⁹¹

Vorgabe II (f): mit Unterstützung durch die Gemeinschaftsinstrumente Regelungen einführen, die Anreize zur freiwilligen Rückkehr schaffen; sich diesbezüglich gegenseitig informieren, um insbesondere zu verhindern, dass Personen, die solche Hilfen erhalten haben, missbräuchlich in die EU zurückkehren.

Die freiwillige Rückkehr wird durch das nationale Programm „Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany“ (REAG) bzw. „Government Assisted Repatriation Programme“ (GARP) durch Übernahme der Reisekosten und Zahlung einer Reisepauschale sowie einer Starthilfe an den Rückkehrer unterstützt. Zu Jahresbeginn 2009 wurden die entsprechenden Fördersät-

⁸⁶ Vgl. Bundeskriminalamt (2009): [Bundeslagebild Menschenhandel – Pressefreie Kurzfassung](#), Wiesbaden: BKA.

⁸⁷ Vgl. [BGBl II, S. 811](#).

⁸⁸ Vgl. [BT-Drs. 16/14129](#) vom 12. Oktober 2009.

⁸⁹ Vgl. [BT-Drs. 17/68](#) vom 25. November 2009 sowie [BT-Drs. 17/237](#) vom 15. Dezember 2009.

⁹⁰ Vgl. [8. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen](#), herausgegeben vom Auswärtigen Amt, S. 322f. sowie [BT-Drs. 16/10786](#) vom 5. November 2008.

⁹¹ <http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/151414/publicationFile/17366/RueckkehrFluechtlinge.pdf>

ze erhöht. Die GARP-Reisebeihilfe wurde verdoppelt; die REAG-Starthilfen wurden je nach Zielstaat um 50% bzw. 60% erhöht. Im Jahr 2009 sind insgesamt rund 3.120 freiwillige Ausreisen mit Förderung durch das Programm REAG/GARP erfolgt. Im Vergleich zum Vorjahr bedeutet dies eine Zunahme: Im Jahr 2008 sind 2.799 Personen mit REAG/GARP-Rückkehrförderung ausgereist.

Seit 1. Januar 2009 fördern der Bund und die Bundesländer Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen das zunächst bis 31. Dezember 2009 befristete Rückkehr-Projekt „URA 2“ in der Republik Kosovo. Die Projektlaufzeit wurde vorerst bis zum 31. Dezember 2010 verlängert. Seit dem 1. Januar 2010 beteiligt sich auch das Land Sachsen-Anhalt an diesem Projekt. Es zielt darauf ab, zurückkehrenden Personen die Rückkehr zu erleichtern und eine nachhaltige Reintegration sicherzustellen. Daneben soll das Rückkehrmanagement insgesamt weiter verbessert werden. Das Projekt beinhaltet u.a. eine umfassende Sozialberatung sowie – bei Bedarf – psychologische Beratung. Rückkehrer aus Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, ab 2010 auch aus Sachsen-Anhalt, haben zudem die Möglichkeit, Soforthilfen zur Beschaffung von Wohnraum, Einrichtungsgegenständen oder benötigter Medizin zu nutzen und an beruflichen Fortbildungs- oder Arbeitsfördermaßnahmen und Existenzgründungsschulungen teilzunehmen. Alle diese Unterstützungsangebote können zentral im Rückkehrzentrum „URA – die Brücke“ in Prishtina abgerufen werden.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung finanziert u.a. das Programm „Rückkehrende Fachkräfte“. Es unterstützt gezielt die berufliche Integration von rückkehrinteressierten Hochschulabsolventen und berufserfahrenen Fachkräften aus Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländern, die sich in Deutschland beruflich qualifiziert haben. Im Vordergrund steht dabei die Vermittlung von Fachpersonal in entwicklungspolitisch bedeutsame Bereiche. Neben Vermittlungs- und Beratungsdienstleistungen bietet das Programm rückkehrinteressierten Fachkräften auch finanzielle Förderung an. Arbeitgeber erhalten über das Programm Serviceleistungen wie beispielsweise die Unterstützung bei der Bewerbersuche. Das Programm „Rückkehrende Fachkräfte“ beteiligt sich u.a. auch an der Mobilitätspartnerschaft mit der Republik Moldau und erleichtert Rückkehrern den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt der Republik Moldau. Insgesamt ist das Programm in rund 20 Ländern aktiv.⁹²

Desweiteren wird im Rahmen der Mobilitätspartnerschaft mit der Republik Moldau ein Projekt zur Stärkung der Diaspora durchgeführt. Eine gemeinsame Jobmesse zwischen Deutschland und der Republik Moldau bietet Unternehmen aus der Republik Moldau Gelegenheit, qualifizierte Arbeitssuchende mit Berufs- bzw. Ausbildungserfahrung in Deutschland kennenzulernen, was Anreize zur freiwilligen Rückkehr schaffen kann.

Das BAMF hat bereits im Jahr 2003 eine Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung (ZIRF) eingerichtet, die der Koordinierung, Gestaltung und Vernetzung der Rückkehrförderung, der Verbesserung der Förderberatung durch Bündelung der Informationen, dem effizienten Einsatz der zur Verfügung stehenden Fördermittel sowie der Steigerung der Zahl der freiwilligen Rückkehrer dient. Mittels ZIRF-Counselling bietet die ZIRF eine gezielte und individuelle Beratung zur Rückkehrförderung.

Ein Datenaustausch zu Personen, die eine Rückkehrhilfe erhalten haben, mit anderen EU-Staaten findet nicht statt. Lediglich im Rahmen des Dublin-Verfahrens erfolgt im Hinblick auf Migranten, die schon einmal einen Asylantrag in einem anderen EU-Staat gestellt haben, ein Datenaustausch mit Ländern, die dem Schengener Abkommen beigetreten sind.

⁹² Vgl. [Internetauftritt des Programms „Rückkehrende Fachkräfte“](#).

3.12 Migration und internationale Beziehungen

3.12.1 Vorgaben des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl

Vorgabe V (a): auf Gemeinschaftsebene oder bilateral mit den Herkunfts- und den Transitländern Abkommen schließen, die Bestimmungen zu den – an die Arbeitsmarktlage in den Mitgliedstaaten angepassten – Möglichkeiten der legalen Migration, zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und zur Rückübernahme sowie zur Entwicklung der Herkunfts- und der Transitländer enthalten

Der Entwurf eines Rahmenabkommens über die Zusammenarbeit in Migrationsfragen mit der Republik Ghana wurde erarbeitet.

Vorgabe V (b): den Staatsangehörigen der Partnerländer im Osten wie im Süden Europas Möglichkeiten der legalen Einwanderung anbieten, die an die Arbeitsmarktlage der Mitgliedstaaten angepasst sind und es den betreffenden Staatsangehörigen ermöglichen, eine Berufsausbildung zu erhalten oder Berufserfahrung zu erwerben und Ersparnisse zu bilden, die sie zugunsten ihres Landes verwenden können

Deutschland hat mit dem Aktionsprogramm zur Sicherung der Fachkräftebasis vom 16. Juli 2008 verschiedene Maßnahmen beschlossen, die am 1. Januar 2009 in Kraft getreten sind (vgl. auch Abschnitt 3.4):

- Ausdehnung der Möglichkeiten der Immigration von Fachkräften mit Hochschulabschluss,
- Erleichterungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt für Familienangehörige von Hochqualifizierten,
- Erleichterung der Immigration von Absolventen deutscher Schulen im Ausland,
- Bleiberecht für Geduldete, die beruflich qualifiziert und in den Arbeitsmarkt integriert sind.

Im Rahmen der Pilot-Mobilitätspartnerschaft mit der Republik Moldau wurden die rechtlichen Voraussetzungen für die Verbesserung der so genannten „outward mobility“ für moldauische Staatsangehörige mit gesichertem Aufenthaltsrecht geschaffen.

Vorgabe V (c): mit den Herkunfts- und den Transitländern eine Politik der Zusammenarbeit verfolgen, um insbesondere durch die Stärkung der Kapazitäten dieser Länder von illegaler Einwanderung abzuschrecken oder diese zu bekämpfen

Deutschland stellt FRONTEX im Rahmen des zentralisierten Katalogs von Grenzschutzmaterialien (CRATE) vier Helikopter, ein Einsatzschiff (für Nord- und Ostsee) sowie zehn tragbare Wärmebildkameras auf Anforderung zur Verfügung. Im Jahr 2009 kamen bei drei FRONTEX Einsätzen jeweils zwei Transporthubschrauber und bei vier Maßnahmen je bis zu zwei Wärmebildgeräte der Bundespolizei zum Einsatz. Deutschland beteiligt sich am Frontex-Projekt „Rapid Border Intervention Teams“ (RABITs) mit aktuell 51 Beamten der Bundespolizei. Im Jahr 2009 haben 32 Beamte das RABIT-Training und 30 Beamte den RABIT-Workshop absolviert, sechs Beamte nahmen an zwei gemeinsamen RABIT-Übungen teil. Im Jahr 2009 beteiligte sich Deutschland mit 34 Beamten bei 17 FRONTEX Focal Point Maßnahmen und mit 78 Beamten bei 11 FRONTEX Joint Operations.

Deutschland unterstützt aktiv die Erarbeitung von Leitlinien für FRONTEX-Seeoperationen, und befürwortet die Einbeziehung anerkannter Standards des anwendbaren Völker- und Europarechts im seerechtlichen, flüchtlings- und menschenrechtlichen Bereich.

Vorgabe V (d): die Migrations- und Entwicklungspolitik besser integrieren, indem geprüft wird, wie diese Politik den Herkunftsregionen der Zuwanderer unter Wahrung der Kohärenz mit den anderen Aspekten der Entwicklungspolitik und den Millenniums-Entwicklungszielen zugute kommen kann

Deutschland unterstützt die Aufnahme von Migration in Nationale Armutsbekämpfungsstrategien. Darüber hinaus beteiligt sich Deutschland aktiv an der EU-Kooperationsplattform zu Migration und Entwicklung mit Äthiopien. In der Arbeitsgruppe „Returns and Refugees“, deren erste Sitzung im Mai 2009 stattfand, hat Deutschland den Co-Vorsitz übernommen.

Deutschland beteiligt sich aktiv an der Joint Expert Group im Rahmen der EU-Afrika MME-Partnerschaft (Migration, Mobility and Employment).

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung finanziert ein Projekt in der Region Oriental in Marokko, das Überweisungen von Auslandsmarokkanern und Investitionen von Rückkehrern für Klein- und Mittelunternehmen in ihrer Herkunftsregion nutzbar macht. Das Projekt wird von der EU kofinanziert, die Fortführung ist beabsichtigt.

Vorgabe V (e): Maßnahmen der Ko-Entwicklung fördern, durch die die Migranten an der Entwicklung ihrer Herkunftsländer mitwirken können

Im Rahmen der Mobilitätspartnerschaft mit der Republik Moldau wird die Stärkung der Diaspora durch regelmäßige Treffen, die der besseren Vernetzung der Organisationen und Institutionen in Moldau und Deutschland dienen, unterstützt. Dies gilt auch für die Beratung von Rückkehrern.

Seit 2006 werden Migrantenvereine aus Entwicklungsländern beraten und soziale Kleinprojekte in den Herkunftsländern finanziert. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat eine Website eingerichtet, die es ermöglicht, Kosten für Rücküberweisungen von Deutschland in die wesentlichen 33 Herkunftsstaaten zu vergleichen.⁹³ Überweisungen nach Moldau und Georgien sind bereits erfasst.

⁹³ www.geldtransfair.de

4 Umsetzung von EU-Gesetzgebung

4.1 Fortschritte bei der Umsetzung von EU-Gesetzgebung im Jahr 2009

Verordnung zu Gemeinschaftsstatistiken

Das Jahr 2009 war hinsichtlich der Verordnung zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz⁹⁴ geprägt durch technische Umsetzungsmaßnahmen und Feinjustierungen. Als Datenlieferant an die EU-Statistikagentur Eurostat ist hinsichtlich der Artikel 4 (Statistiken über internationalen Schutz) und 6 (Statistiken über Aufenthaltstitel und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen) der Verordnung das BAMF tätig. Andere Daten zum Migrationsgeschehen in Deutschland (z.B. zur Zu- und Abwanderung oder zur Bekämpfung der illegalen Einreise), die gemäß der Verordnung nunmehr an Eurostat zu melden sind, werden von der Bundespolizei und dem Statistischen Bundesamt geliefert.

4.2 Erfahrungen mit der Umsetzung von EU-Gesetzgebung

Visumpolitik und grenzüberschreitende Dienstleistungen

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat mit seinem Urteil vom 19. Februar 2009 (so genanntes Soysal-Urteil)⁹⁵ festgestellt, dass die Bundesrepublik Deutschland türkische LKW-Fahrer, die zwecks rechtmäßiger Erbringung von Dienstleistungen für ein in der Türkei ansässiges Unternehmen nach Deutschland einreisen wollen, hierfür von der Visumpflicht befreien muss, sofern die Dienstleistung bei Inkrafttreten des Verschlechterungsverbots des Artikels 41 des Zusatzprotokolls zum Assoziierungsabkommen EWG/Türkei Anfang 1973 ohne Visum erbracht werden konnte. Die Prüfung der Bundesregierung hat ergeben, dass Konsequenzen in Bezug auf die Visumpflicht von Personengruppen, die nicht zur aktiven Dienstleistung einreisen möchten, nicht veranlasst sind. Insbesondere folgt aus dem „Soysal“-Urteil kein Recht türkischer Staatsangehöriger auf eine visumfreie Einreise nach Deutschland zum Zweck des Empfangs von Dienstleistungen (sog. Passive Dienstleistungsfreiheit), beispielsweise als Touristen oder im Rahmen von Verwandten besuchen. Die Bundesregierung prüft zur Zeit noch, aufgrund welcher Formen der aktiven grenzüberschreitenden Dienstleistung türkische Staatsangehörige im Lichte der Entscheidungsgründe des „Soysal“-Urteils von der Visumpflicht zu befreien sein könnten und wie dies praktikabel umgesetzt werden könnte. Bis zum Abschluss dieser Prüfung, die wegen der gemeinschaftsrechtlichen Relevanz auch Konsultationen auf EU-Ebene einschließt, bleibt es für diese Gruppe beim bisherigen Visum- und Grenzregime.⁹⁶

Auslegung der EU-Qualifikationsrichtlinie

Das Bundesverwaltungsgericht hat sich in seinem Urteil vom 5. März 2009⁹⁷ erstmals nach Inkrafttreten der Qualifikationsrichtlinie⁹⁸ mit den Voraussetzungen für eine Flüchtlingsanerkennung aus reli-

⁹⁴ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 862/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 311/76 des Rates über die Erstellung von Statistiken über ausländische Arbeitnehmer ([Abl. L 199, S. 23](#)).

⁹⁵ Vgl. Rechtssache [C-228/06](#).

⁹⁶ Vgl. [BT-Drs. 16/12743](#) vom 23. April 2009.

⁹⁷ Vgl. [BVerwG 10 C 51.07](#)

giösen Gründen beschäftigt. Das Gericht hat in dem verhandelten Fall ausgeführt, eine Flüchtlingsanerkennung komme auch in Betracht, wenn die Klägerin bei Rückkehr in ihr Heimatland durch die dort herrschenden Restriktionen so schwerwiegend an der Ausübung ihres Glaubens gehindert wäre, dass dadurch ihr Recht auf Religionsfreiheit in seinem Kern verletzt würde. Ob hierunter wie beim Asylrecht nach Art. 16a Abs. 1 GG nur das „religiöse Existenzminimum“ falle, also die Glaubensbetätigung im privaten und nachbarschaftlich-kommunikativen Bereich, oder ob und unter welchen Voraussetzungen beim Flüchtlingsschutz unter Geltung der Qualifikationsrichtlinie darüber hinaus auch religiöse Betätigungen in der Öffentlichkeit erfasst würden, stelle eine europarechtliche Zweifelsfrage dar. Diese könne letztlich nur vom Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) geklärt werden. Wegen der beanstandeten unzureichenden Aufklärung des Sachverhalts durch das Berufungsgericht konnte das BVerwG im vorliegenden Fall den EuGH nicht anrufen.

Überstellungen nach Griechenland

Deutschland hielt im Jahr 2009 ebenso wie die übrigen Mitgliedstaaten an der Praxis, Asylbewerber auf der Basis der Dublin-II-Verordnung⁹⁹ nach Griechenland zu überstellen, fest. In Fortführung der bisherigen Praxis machten die deutschen Behörden jedoch vom Selbsteintrittsrecht, also dem Verzicht auf eine Überstellung, im Jahr 2009 deutlich häufiger Gebrauch als 2008. Vom 1. Januar bis zum 31. Oktober 2009 ergingen 1.855 Übernahmesuchen an Griechenland. Es kam zu 181 Überstellungen. In 560 Fällen wurde das Selbsteintrittsrecht ausgeübt. Im Jahr 2008 (1. Januar bis 31. Dezember) waren noch 800 Übernahmesuchen ergangen, 222 Personen wurden überstellt, und in 130 Fällen wurde vom Selbsteintrittsrecht Gebrauch gemacht.¹⁰⁰

Wie schon 2008 haben sich auch im Jahr 2009 Gerichte mit der Frage beschäftigt, ob die Überstellung von Asylbewerbern nach Griechenland zulässig ist oder nicht.¹⁰¹ Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in mehreren Beschlüssen die Überstellung von Asylbewerbern nach der „Dublin-II-Verordnung“ von Deutschland nach Griechenland durch einstweilige Anordnung vorübergehend ausgesetzt.¹⁰² Mehrfach wiesen Gerichte auch darauf hin, dass der Zugang zu einem fairen und effektiven Asylverfahren in Griechenland nicht gewährleistet sei bzw. dass Asylbewerbern dort Obdachlosigkeit drohe.

Mehrere deutsche Flüchtlingshilfsorganisationen kritisierten im Lauf des Jahres 2009 die Lage von Asylbewerbern in Griechenland. Die Organisation Pro Asyl e.V. reichte 10. November 2009 zusammen mit Flüchtlingsorganisationen aus den Niederlanden, Finnland und Großbritannien eine Beschwerde bei der Europäischen Kommission ein, in der diese aufgefordert wird, vor dem Europäischen Gerichtshof ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Griechenland wegen der Missachtung aller zentralen europäischen Asylrichtlinien einzuleiten. Die Möglichkeit, in Griechenland Schutz zu bekommen, existiere praktisch nicht, so Pro Asyl.¹⁰³ Auch im Deutschen Bundestag wurde die Proble-

⁹⁸ [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.

⁹⁹ Stellt ein Drittstaatsangehöriger in einem Mitgliedstaat Asylantrag, prüft dieser gemäß den Zuständigkeitskriterien der Verordnung Dublin II, welcher Mitgliedstaat für die materielle Prüfung dieses Antrags zuständig ist. Ist dies ein anderer Mitgliedstaat, wird an diesen ein Übernahmesuchen (Aufnahme- oder Wiederaufnahmesuchen) gestellt.

¹⁰⁰ Vgl. Bundestags-Drucksache [17/203](#), S. 6.

¹⁰¹ Für eine Übersicht der jeweils ergangenen Urteile siehe Bundestags-Drucksache [16/14149 \(neu\)](#), S. 15f.

¹⁰² Vgl. u.a. Beschlüsse vom 8. September 2009 (2 BvQ 56/09), vom 23. September 2009 (2 BvQ 68/09), vom 9. Oktober 2009 (2 BvQ 72/09) und vom 5. November 2009 (2 BvQ 77/09).

¹⁰³ PRO ASYL e.V., [Presseerklärung vom 10.11.2009](#).

matik der Überstellungen thematisiert. Die Bundesregierung erklärte auf eine Kleine Anfrage der Fraktion „die Linke“, die zuständigen Behörden würden die Ausübung des in der Dublin-II-Verordnung vorgesehenen Selbsteintrittsrechts gegenüber Griechenland in jedem Einzelfall sorgfältig prüfen. Grundsätzlich sei jedoch an der Überstellungspraxis festzuhalten.¹⁰⁴

Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse

Die Umsetzung der EU-Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen¹⁰⁵ legt die Vorschriften fest, nach denen ein Mitgliedstaat, der den Zugang zu einem reglementierten Beruf oder dessen Ausübung in seinem Hoheitsgebiet an den Besitz bestimmter Berufsqualifikationen knüpft, für den Zugang zu diesem Beruf die in einem oder mehreren anderen Mitgliedstaaten erworbenen Berufsqualifikationen anerkennt. Die Richtlinie betrifft nicht nur EU-Bürger, die in einem anderen Mitgliedstaat einen reglementierten Beruf ausüben wollen, sondern in bestimmten Fällen auch Drittstaatsangehörige, deren Qualifikation in einem Mitgliedstaat anerkannt wurde.

In Deutschland erwies sich die Umsetzung der Richtlinie als kompliziert. Es wurden Abänderungen in über 100 Gesetzen und Verordnungen auf Bundes- und Landesebene erforderlich. Am 9. Dezember 2009 beschloss das Bundeskabinett ein Eckpunktepapier des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, das ein einfaches Verfahren zur Bewertung und Anerkennung der Qualifikationen nach Deutschland zugewanderter Personen vorsieht. U.a. soll ein gesetzlicher Anspruch auf ein individuelles Anerkennungsverfahren für alle im Ausland erworbenen Berufsabschlüsse geschaffen werden. Dieser Anspruch soll sich auf reglementierte Berufe ebenso wie auf nicht reglementierte Berufe erstrecken. Bei festgestellter Gleichwertigkeit von Qualifikationen ist dies von der zuständigen Stelle zu bestätigen („Anerkennung“). Wenn die nachgewiesenen Qualifikationen den inländischen Anforderungen des jeweiligen Ausbildungsgangs nicht entsprechen, sind die vorhandenen beruflichen Kompetenzen, soweit möglich, zu bescheinigen („Teilerkennung“). Festgestellt und dokumentiert werden sollen auch die wesentlichen Fehlstellen und der eventuelle Anpassungsqualifizierungsbedarf im Verhältnis zu vergleichbaren deutschen Ausbildungen. Zudem sollen Informationen über entsprechende Maßnahmenangebote bereitgestellt werden. Dies soll es Anerkennungssuchenden ermöglichen, gezielt an Anpassungsqualifizierungen teilzunehmen.¹⁰⁶

Umsetzung des Beschlusses 2008/633/JI des Rates vom 23. Juni 2008

Am 23. Juni hatte der Rat der EU einen Beschluss über den Zugang von Behörden der Mitgliedstaaten und von Europol zum Visa-Informationssystem (VIS) für Datenabfragen zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten gefasst („VIS-Zugangsbeschluss“).¹⁰⁷ Er soll den Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sowie den Nachrichtendiensten die Abfrage des Visa-Informationssystems zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung und

¹⁰⁴ Vgl. Bundestags-Drucksache [17/203](#), S. 2.

¹⁰⁵ Richtlinie [2005/36/EG](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen.

¹⁰⁶ Vgl. Bundesregierung (2009): [Eckpunkte zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen und Berufsabschlüssen](#), Stand: 9. Dezember 2009.

¹⁰⁷ [Beschluss 2008/633/JI des Rates](#) vom 23. Juni 2008 über den Zugang der benannten Behörden der Mitgliedstaaten und von Europol zum Visa-Informationssystem (VIS) für Datenabfragen zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten.

Ermittlung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten ermöglichen. Der Ratsbeschluss war nicht unmittelbar wirksam, sondern erforderte eine nationale Umsetzung.

Am 6. Mai beschloss der Deutsche Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates das „Gesetz über den Zugang von Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sowie Nachrichtendiensten zum Visa-Informationssystem (VIS-Zugangsgesetz).¹⁰⁸ Das Gesetz enthält u.a. die Klarstellung, dass der Zugang zum VIS für alle Polizeibehörden, Staatsanwaltschaften und Nachrichtendienste des Bundes und der Länder, die mit der Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung von terroristischen Straftaten oder sonstigen schwerwiegenden Straftaten beauftragt sind, möglich ist. Im VIS, das sich derzeit im Aufbau befindet, werden Daten zu Schengen-Visa durch die zuständigen Behörden – insbesondere Visum-, Grenz- und Einwanderungsbehörden – gespeichert. So sollen unter anderem Visum-Mehrfachanträge bei mehreren EU-Mitgliedstaaten verhindert und Identitätstäuschungen aufgedeckt werden.

¹⁰⁸ [Gesetz über den Zugang von Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sowie Nachrichtendiensten zum Visa-Informationssystem](#) (VIS-Zugangsgesetz – VISZG), BGBl. I, S. 1034.

Anhang: Methoden, Begriffe und Definitionen

Dem vorliegenden Politikbericht 2009 liegen zahlreiche Daten- und Informationsquellen zugrunde. Die Ausführungen zur Umsetzung des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl basieren hauptsächlich auf dem Bericht des BMI, der als deutscher Beitrag zur „Tracking-Methode“ zum Pakt Ende 2009 an die EU-Kommission übermittelt wurde. Darüber hinaus wurden vor allem Sachinformationen aus den relevanten Organisationseinheiten des BAMF eingearbeitet. Hinsichtlich politischer Debatten oder des Sachstandes zu rechtlichen Entwicklungen wurde vorrangig auf Internetquellen zurückgegriffen, so etwa auf die Drucksachen und Plenarprotokolle des Deutschen Bundestages und des Bundesrates, Verordnungs- und Gesetzesblätter sowie Verlautbarungen von Ministerien, Behörden und Parteien in Presseerklärungen oder öffentlichen Programmen. Themenbezogen wurden auch Mitteilungen oder Publikationen von Nichtregierungsorganisationen oder internationalen Organisationen eingebezogen. Ergänzend wurde auch eine themenspezifische Auswertung überregionaler Printmedien durchgeführt. Alle externen Quellen werden explizit in Fußnoten ausgewiesen.

Die verwendeten Zahlen und Statistiken stammen überwiegend aus dem BAMF, dem Statistischen Bundesamt, der Bundesagentur für Arbeit und IOM. Angesichts der Tatsache, dass der EMN-Politikbericht 2009 zu einem wesentlich früheren Zeitpunkt des Jahres vorzulegen war als frühere Berichte, waren einige Daten zu Migrationssachverhalten für das Jahr 2009 zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Berichtes noch nicht verfügbar.

Hinsichtlich der Darstellung von Entwicklungen im Jahr 2009, die über die Inhalte des Pakts hinausgehen, werden lediglich die wichtigsten Veränderungen aufgegriffen. Kriterium bei der Auswahl und Gewichtung der Ereignisse war die Frage, welche Tatbestände bzw. Entwicklungen besonders relevant für die Arbeit politischer Entscheidungsträger – sowohl auf nationaler wie auch auf europäischer Ebene – sein könnten. Eine Eingrenzung musste insbesondere hinsichtlich des Abschnitts über „wichtige politische Debatten in Bezug auf Migration, Integration und Asyl“ (Abschnitt 2.2) erfolgen. Um das mögliche Themenspektrum nicht allzu breit zu fassen, wurden lediglich solche Debatten als „wichtige politische Debatten“ gewertet und in die Analyse aufgenommen, die ausführlich in den Massenmedien (überregionale Tageszeitungen, öffentlich-rechtliche und private Fernsehsender) behandelt wurden *und* mit denen sich die Bundesregierung, der Deutsche Bundestag oder die Landesparlamente befasst haben.

Die in diesem Bericht verwendete Terminologie orientiert sich weitgehend am Glossar des Europäischen Migrationsnetzwerks sowie – sofern darauf Bezug genommen wird – den Begrifflichkeiten des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl. Begrifflichkeiten, die speziell die Rechtslage in Deutschland betreffen, werden regelmäßig innerhalb des Textes bzw. in Fußnoten erläutert. Bei Zusammenhänge, die bereits Inhalt früherer EMN-Politikberichte waren, wird in Fußnoten auf die entsprechenden Textstellen dieser Berichte verwiesen.