

**FACHHOCHSCHULE LUDWIGSBURG
HOCHSCHULE FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG UND FINANZEN**

**Wahlpflichtfach im Verwaltungszweig:
Gesellschaft im Wandel**

**Auswirkungen der neuen Bleiberechtsregelungen auf die Integration
von Asylbewerbern in die Gesellschaft der BRD**

DIPLOMARBEIT

zur Erlangung des Grades einer Diplom-Verwaltungswirtin (FH)

vorgelegt von

Valentina Bin

Studienjahr 2007 / 2008

**Erstgutachter: Prof. Dr. Richard Reschl
Zweitgutachterin: Volljuristin Katrin Stähle**

Inhalts- und sonstige Verzeichnisse

	Inhaltsverzeichnis	II
	Abbildungsverzeichnis	V
	Tabellenverzeichnis	V
	Anlagenverzeichnis	VI
	Abkürzungsverzeichnis	VIII
1	Einführung	1
	1.1 Relevanz des Themas	2
	1.2 Methodischer Ansatz der Arbeit	2
I	Theoretischer Teil	
2	Definitorische Grundlagen	3
	2.1 Begriff der Migration	3
	2.2 Begriff der Integration	4
3	Migration am Beispiel der Asylbewerber	6
	3.1 Migrationsformen und ihre Entwicklung in Deutschland seit 1945	6
	3.1.1 Arbeitsmigration und Familienzusammenführung	7
	3.1.2 Migration ethnischer Minderheiten	9
	3.1.3 Migration von Studierenden	11
	3.1.4 Flüchtlings- und Asylbewerbermigration	12
	3.1.5 Illegale Migration	20
	3.1.6 Sonstige Migrationsformen	22

3.2	Migrationsursachen	24
3.2.1	Push-Pull-Modell	24
3.2.2	Informationshypothese	26
3.2.3	Politische Disparitäten	27
3.2.4	Geografische Nähe	28
3.2.5	Zusammenfassung	28
3.3	Migrationsprobleme	30
3.3.1	Räumliche Konzentration und soziale Segregation	30
3.3.2	Diskriminierung am Wohnungsmarkt	31
3.3.3	Soziale Ungleichheit und Arbeitsmarktsituation	32
3.3.4	Arbeitslosigkeit	33
3.3.5	Soziale Position und Vorurteile	34
3.3.6	Fremdenfeindlichkeit	36
3.3.7	Zusammenfassung	37
4	Rechtliche Grundlagen des Bleiberechts	38
4.1	Neuer Ansatz: Die Regelungen des Bleiberechts	38
4.1.1	Grundsätzliches	38
4.1.2	IMK-Bleiberechtsregelung und die gesetzliche Altfallregelung	39
4.2	Bedeutung der Integration im Asylbewerberbereich	41
4.2.1	Beschränkungen der Aufenthaltsausgestaltung und ihre Auswirkungen auf die Integration der Asylbewerber	42
4.2.1.1	Duldung	42
4.2.1.2	Räumliche Beschränkung des Aufenthalts	43
4.2.1.3	Wohnsitzauflage	43

4.2.1.4	Verbot der Erwerbstätigkeit	44
4.2.1.5	Finanzielle Leistungen	44
4.2.1.6	Zusätzliche Sanktionen	45
4.2.1.7	Auswirkungen auf die Integration	45
4.2.2	Integrative Voraussetzungen der Bleiberechts- und Altfallregelungen	48
4.2.2.1	Fristen als zeitliches Maß an die Integration	49
4.2.2.2	Hinreichende mündliche Deutschkenntnisse	49
4.2.2.3	Erwerbstätigkeit	50
4.2.2.4	Wohnraum	51
4.2.2.5	Schulbesuch	52
4.2.2.6	Ausschlussgründe	53
4.2.2.7	Zusammenfassung	53
4.3	Spannungsverhältnis zwischen dem Willen des Gesetzgebers und der tatsächlichen Situation der Asylbewerber	54
II	Empirischer Teil	
5	Die Situation der Asylbewerber, die unter das Bleiberecht fallen	58
5.1	Quantitative Angaben	58
5.2	Erfahrungen in der rechtlichen Handhabung und Auswirkungen auf die Verwaltungspraxis	59
5.3	Erkennbare Defizite	64
6	Zusammenfassung und Ausblick	67
	Anlagen	IX
	Literaturverzeichnis	LXX
	Quellenverzeichnis	LXXIII
	Erklärung nach § 36 III AProVw gD	LXXIV

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	Asylantragsteller in Deutschland nach Herkunftskontinenten von 1990 bis 2006	14
Abb. 2	Asylerstanträge und Duldungen in Deutschland von 1995 bis 2004	18
Abb. 3	Entwicklung der einzelnen Entscheidungs- arten seit 1997	Anlage 6
Abb. 4	Die zehn zugangsstärksten Herkunftsländer 2007	Anlage 6

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Ausländische Studierende an deutschen Hochschulen vom Wintersemester 1993/1994 bis zum Wintersemester 2006/2007	11
Tabelle 2	Monatliche Aufschlüsselung der Asyl- zugangszahlen für Baden-Württemberg von 2002 bis 2007	Anlage 5
Tabelle 3	Entscheidungen des BAMF von 1990 bis 2006	19
Tabelle 4	Die zehn zugangsstärksten Herkunftsländer im Jahr 2007	20
Tabelle 5	Jährliche Gesamtzahl der polizeilich registrierten fremdenfeindlichen Straf- und Gewalttaten von 1987 bis 1994	Anlage 5

Anlagenverzeichnis

Anlage 1	Bundestagsdrucksache 16/5065	IX
Anlage 2	International Organization for Migration „About Migration“	XIII
Anlage 3	Migrationsbericht 2006	XIV
Anlage 4	Datenreport 2006	XXV
Anlage 5	Tabellen	XXIX
Anlage 6	Abbildungen	XXX
Anlage 7	Aktuelle Zahlen zu Asyl	XXXI
Anlage 8	Hinweise zu den wesentlichen Änderungen durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der EU vom 19. August 2007	XXXIX
Anlage 9	Musterduldungen	XLVI
Anlage 10	Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	XLVIII
Anlage 11	Integrationspolitische Leitlinien der Landesregierung Baden-Württemberg	XLIX
Anlage 12	Bundesbeauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, 7. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland (Dezember 2007)	LIII

- Anlage 13** Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Asylverfahrensgesetzes und der Beendigung des Aufenthalts abgelehnter Asylbewerber und sonstiger ausreisepflichtiger Ausländer durch die Landesbehörden vom 1. März 2005 LVIII
- Anlage 14** Interview mit Herrn Dr. Walter Krämer, Leiter der Bezirksstelle für Asyl beim Regierungspräsidium Stuttgart vom 13. Februar 2008 LIX
- Anlage 15** Zweiter Tätigkeitsbericht der Härtefallkommission beim Innenministerium Baden-Württemberg (2007) LXII

Abkürzungsverzeichnis

AAZuVO	Aufenthalts- und Asylzuständigkeitsverordnung
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)
AuslG	Ausländergesetz
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BAFI	Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge
BeschVerfV	Beschäftigungsverfahrensverordnung
HFKomVO	Verordnung der Landesregierung über die Einrichtung einer Härtefallkommission nach § 23a des Aufenthaltsgesetzes (Härtefallkommissionsverordnung)
IM	Innenministerium
IMK	Innenministerkonferenz
SGB XII	Sozialgesetzbuch XII

1 Einführung

Die Ausländer- und Asylpolitik der Bundesrepublik Deutschland ist ein häufig diskutiertes Thema in unserer Gesellschaft. In den Medien wird vielfach auf die hier vorhandenen Problemfelder hingewiesen. Zahlreiche Berichte beschäftigen sich mit dem Versagen der Schulen, Integrationsunwilligkeit oder -unfähigkeit der Migranten,¹ mangelndem Angebot an Integrationskursen oder mangelnder Anpassung bei Sprachproblemen, politischen und rechtlichen Anpassungsproblemen angesichts religiöser Pluralisierung usw.²

Die Asylbewerbermigration stellt eine besondere Form der Migrations- und Integrationspolitik dar, die einer gesonderten politischen und rechtlichen Regelung bedarf. Die Besonderheit liegt vor allem im Spannungsverhältnis zwischen dem Willen des Gesetzgebers und der tatsächlichen Situation der Asylbewerber in Deutschland. Die von der Innenministerkonferenz am 17. November 2007 beschlossene Bleiberechtsregelung und die gesetzliche Altfallregelung vom 28. August 2007 haben möglicherweise eine Lösung im Hinblick auf den aufenthaltsrechtlichen Status und die Stellung der abgelehnten Asylbewerber geschaffen.

In dieser Diplomarbeit wird das Thema Migration am Beispiel der Asylbewerber als Teil der ausländischen Bevölkerung beleuchtet und die Auswirkungen der Bleiberechts- und Altfallregelungen auf die Integration von Asylbewerbern in die Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland thematisiert. Ziel dieser Arbeit ist es, die aktuelle Situation der Asylbewerber, die unter das Bleiberecht fallen, aufzuzeigen und die möglichen Defi-

¹ Anmerkung der Verfasserin: Zur besseren Lesbarkeit wird in dieser Diplomarbeit auf die sonst übliche weibliche und männliche Schreibweise verzichtet. Es sind aber immer beide gemeint.

² Bommers, Michael/ Schiffauer, Werner, Hrsg., Migrationsreport 2006, Frankfurt/Main, 2006, S. 18-19

zite dieser Regelungen zu untersuchen. Des Weiteren sollen, wo möglich, neue Lösungsansätze dargelegt werden. Die Erkenntnisse dieser Arbeit sollen, wenn möglich, in die bestehende Verwaltungspraxis einfließen; sie sollen in jedem Fall der Praxis Anregungen geben.

1.1 Relevanz des Themas

Das 2. Änderungsgesetz zum Zuwanderungsgesetz enthält unter anderem mit den §§ 104a und 104b AufenthG eine gesetzliche Altfallregelung. Mit dieser gesetzlichen Regelung wird sozial und wirtschaftlich integrierten Ausländern eine weitere Möglichkeit eingeräumt, einen Aufenthaltstitel zu erlangen. Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes am 28. August 2007 wurde dieses neue Bleiberecht in einem Bundesgesetz verankert. Im Vorgriff auf die zu erwartende Änderung der Rechtslage wurde bereits am 17. November 2006 von der Innenministerkonferenz ein Abschiebestopp für Ausländer, die die Voraussetzungen erfüllen, beschlossen. Seit diesem Beschluss spielt das neue Bleiberecht eine wichtige Rolle bei der rechtlichen und praktischen Handhabung der Behörden und bestimmt damit die Verwaltungspraxis wesentlich. Die Regierungspräsidien, Landkreise und Kommunen wurden durch die neue Rechtslage mit einer geänderten Aufgabenstellung konfrontiert. Diesen Sachverhalt aufzuzeigen, ist Gegenstand der Diplomarbeit.

1.2 Methodischer Ansatz der Arbeit

Die vorliegende Diplomarbeit enthält theoretische, empirische und praktische Komponenten. Während der theoretische Teil aus der einschlägigen Literatur erarbeitet wurde, ist der empirische Teil durch Einblicke in die praktische Erfahrungen und Erkenntnisse entstanden.

Zur Schaffung eines besseren Verständnisses der nachfolgenden Ausführungen werden im Kapitel 2 die definitorischen Grundlagen verdeutlicht. Kapitel 3 handelt von Migration am Beispiel der Asylbewerber, ihrer For-

men, Entwicklung, Ursachen und Problemfelder. Die Einschränkung auf Asylmigration ist notwendig, da der Umfang der Diplomarbeit begrenzt ist. Der Schwerpunkt liegt dabei auf den Kapiteln 4 und 5. Im Kapitel 4 werden die rechtlichen Grundlagen nach dem neuen Bleiberecht aufgezeigt. Des Weiteren wird hier die Bedeutung der gesellschaftlichen Integration im Asylbewerberbereich erläutert. Darüber hinaus wird im Kapitel 4 auf das Spannungsverhältnis zwischen dem Willen des Gesetzgebers und der realen Situation der Asylbewerber vertiefend eingegangen. Kapitel 5 umfasst den empirischen Teil der Arbeit. In diesem Kapitel wird die Situation der Asylbewerber, die unter das neue Bleiberecht fallen, beleuchtet. Es besteht aus quantitativen Angaben, Erfahrungen in der rechtlichen Handhabung und deren Auswirkungen auf die Verwaltungspraxis. Darüber hinaus werden erkennbare Defizite der Regelungen untersucht und aufgezeigt. Im Kapitel 6 wird die Arbeit mit einer Zusammenfassung und einem Ausblick abgeschlossen. Abbildungen und Tabellen ergänzen die Diplomarbeit.

I Theoretischer Teil

2 Definitiorische Grundlagen

2.1 Begriff der Migration

Der Begriff der Migration kommt vom lateinischen „migrare“ bzw. „migratio“ und bedeutet wandern, wegziehen, die Wanderung. In den letzten Jahren fand dieser Begriff, beeinflusst durch das weltweit populäre englische Wort „migration“, auch in der deutschen Fachliteratur seine Anwendung.³ Zahlreiche Definitionen dieses Begriffs stehen sich in der wissenschaftlichen Literatur gegenüber. „Unter deskriptiver Perspektive können die jeweiligen Definitionen auf Unterschiede der räumlichen wie zeitlichen Dimension

³ Han, Petrus, Soziologie der Migration, Stuttgart, 2005, S.7

von Migration zurückgeführt werden.“⁴ Die Sozialwissenschaften verstehen unter dem Begriff der Migration solche räumliche Bewegungen von Personen und Personengruppen, die einen dauerhaften Wohnortwechsel bedingen. Ob eine Migrationsbewegung freiwillig oder unfreiwillig erfolgt, ist dabei unerheblich.⁵ Der Aspekt der Dauerhaftigkeit schließt kurzfristige, touristische und geschäftliche Aufenthalte aus dem Komplex der Migration aus. Darüber hinaus ist es angebracht, zwischen innerstaatlicher und internationaler Migration zu unterscheiden. Die innerstaatlichen Wanderungen, die sich frei und ungehindert vollziehen können, differenzieren sich von den internationalen Wanderungen über die Staatsgrenzen hinaus insoweit, dass die Letzteren mit einer politisch-administrativen Reaktion verbunden sind und zu einer Veränderung des rechtlichen Status des Immigranten führen. Er wird vom In- zum Ausländer.⁶ Nachfolgend werden die Begriffe Migration und Zuwanderung bzw. Migranten und Zuwanderer synonym angewandt.

2.2 Begriff der Integration

Der Begriff der Integration ist nicht unumstritten und wird in den Sozialwissenschaften in vielfältiger Weise verwendet. Weitgehend anerkannt ist die Meinung, dass Integration in Hinblick auf gesellschaftliche Teilbereiche und Funktionssysteme erfolgt und in verschiedene Dimensionen differenziert werden kann, zumal sie in unterschiedlichen Dimensionen nicht gleichzeitig und nicht für alle Zuwanderungsgruppen im gleichen Tempo verläuft.⁷ Ebenfalls als weitgehend akzeptierte Meinung gilt das Vorhandensein der mindestens drei verschiedenen Ebenen der Integration. Göschel nimmt eine Differenzierung vor, in dem er von systemischen, politi-

⁴ Santel, Bernhard, Migration in und nach Europa. Erfahrungen. Strukturen. Politik., Opladen, 1995, S. 20

⁵ Vgl. Han, Petrus, S. 7

⁶ Vgl. Santel, Bernhard, S. 20-21

⁷ Sackmann, Rosemarie, Zuwanderung und Integration. Theorien und empirische Befunde aus Frankreich, den Niederlanden und Deutschland, Wiesbaden, 2004, S. 45-47

schen und sozialen Integration spricht. Dabei charakterisiert er die systemische Ebene als Integration ins Erwerbsleben, in den Arbeitsmarkt und in alle damit verbundenen Systeme sozialer Sicherung, die weitgehend auf der Erwerbstätigkeit basieren. Die zweite Integrationsebene ist durch den Integrationsprozess in demokratische Formen der politischen Willensbildung gekennzeichnet und wird demnach als politische Integration bezeichnet. Die soziale Integration, als dritte Integrationsebene, meint die Integration in informelle Beziehungsnetze, in Nachbarschaften, Freundschaften und wechselseitige Hilfsbeziehungen.⁸ Alle drei Integrationsebenen stehen in einem gegenseitigen Wechselwirkungsverhältnis, vor allem die systemische Desintegration strahlt auf politische und soziale Integration aus.⁹ Die einschlägige Literatur geht weitgehend davon aus, dass die Integration ein gesamtgesellschaftlicher Prozess ist, der sich auf der Seite der Zuwanderungsgesellschaft genauso wie auch auf der Seite der Aufnahmegesellschaft vollzieht. Er ist somit nicht allein von der Integrationsbereitschaft der Migranten abhängig, sondern auch von den Integrationsbedingungen des Aufnahmelandes. Nuscheler deutet in diesem Zusammenhang die Integration wie folgt: „Integration bedeutet in einer sozialwissenschaftlichen Formaldefinition die Eingliederung von zuvor außenstehenden Individuen oder Gruppen in eine soziale Einheit, die durch diese Eingliederung ihre Zusammensetzung und ihr Eigenleben verändert. Integration ist ein sozialer und kultureller Prozess zwischen In- und Ausländern, Eigen- und Fremdgruppe, der beiden Seiten Rücksichten auf die Interessen der anderen Gruppe abfordert.“¹⁰

Der Gesetzgeber differenziert den Begriff der Integration bezüglich der Bleiberechts- und Altfallregelungen jedoch nicht in einzelne Integrationsebenen bzw. -dimensionen, er unterscheidet vielmehr in diesem Zusam-

⁸ Göschel, Albrecht, Integration und Stadt, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Heft 1/2001, S. 5-6

⁹ Vgl. Göschel, Albrecht, S. 7-8

¹⁰ Nuscheler, Franz, Internationale Migration, Flucht und Asyl, Wiesbaden, 2004, S. 169

menhang sozial und wirtschaftlich Integrierte.¹¹ Darüber hinaus regelt er nur einzelne Teilbereiche der Integration wie etwa Sprache, Bildung, Erwerbstätigkeit, usw., in Form der integrativen Voraussetzungen für das Bleiberecht der potenziellen Bleibeberechtigten. Im Zuge dieser Diplomarbeit wird diese Differenzierung übernommen und fortgeführt.

3 Migration am Beispiel der Asylbewerber

3.1 Migrationsformen und ihre Entwicklung in

Deutschland seit 1945

Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges nehmen die Migrationsbewegungen weltweit zu. Es gibt heute kaum eine Region, die von dieser Entwicklung unberührt bleibt.¹² Mehr als 192 Mio. Menschen leben derzeit weltweit außerhalb ihrer Herkunftsorte.¹³ Zu beobachten ist die flächenmäßige und quantitative Ausweitung der Migrationsbewegungen. Im Folgenden werden die unterschiedlichen Migrationsformen und ihre Entwicklung in Deutschland seit 1945 skizziert, wobei zu beachten ist, dass die Zwangsmigrationen der Deutschen nach dem Zweiten Weltkrieg, die Binnenmigration innerhalb der Bundesrepublik und die EU-Binnenmigration von alten und neuen EU-Staaten aufgrund des begrenzten Umfangs der Diplomarbeit und der geringen Relevanz für das zu behandelnde Thema nicht erläutert werden. Die Ausführungen zur Arbeitsmigration und Familienzusammenführung, Migration ethnischer Minderheiten, Studierender, illegale Migration sowie sonstige Migrationsformen werden allgemein gehalten, während die Flüchtlings- und Asylbewerbermigration aufgrund der Themenrelevanz vertiefend erläutert werden.

¹¹ Deutscher Bundestag, Drucksache 16/5065, S. 201, vgl. Anlage 1

¹² Vgl. Han, Petrus, S. 85

¹³ <http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/3>, vgl. Anlage 2

3.1.1 Arbeitsmigration und Familienzusammenführung

Mitte der 1950er Jahre begann eine amtlich organisierte Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften für die Bundesrepublik Deutschland aufgrund der allgemeinen Nachkriegsnot und der offensichtlichen Erschöpfung des einheimischen Arbeitskräfteangebots, hervorgerufen durch das so genannte „Wirtschaftswunder“. Die wachstumsorientierte Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik sah eine stärkere Ausländerbeschäftigung als geeigneten Ausweg.¹⁴ Daraufhin wurden die entsprechenden Anwerbeabkommen mit verschiedenen Ländern abgeschlossen. Die Arbeitsmigranten, die in der Fachliteratur auch als „Gastarbeiter“ bezeichnet werden, kamen überwiegend aus Italien, Spanien, Griechenland, der Türkei und Jugoslawien. „Bei anhaltendem, nur durch die Rezession 1966/67 gestörtem Wirtschaftswachstum stellten die „Gastarbeiter“ ein fluktuierendes Arbeitskräftepotential, das die Angebot-Nachfrage-Spannung auf dem Arbeitsmarkt balancierte, das Wirtschaftswachstum zunächst von der Arbeitsmarktseite und später auch von der Kaufkraftseite her weiter forcierte.“¹⁵ Die Unternehmen konnten ihre Produktion in einigen Sektoren der Volkswirtschaft ausweiten und die Arbeitsplätze, die den Einheimischen nicht attraktiv genug waren, mit angeworbenen Arbeitern besetzen.¹⁶ Als Ergebnis der Anwerbemaßnahmen stieg die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer stetig an und durchbrach 1968 erstmals die Ein-Millionengrenze.¹⁷ Anfang der 1970er Jahre erreichte die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte in der Bundesrepublik ihren Höhepunkt.¹⁸ Die gegen Ende 1973 beginnende Energiekrise führte zu einer radikalen Wende in der Arbeitsmarkt- und Ausländerpolitik und veranlasste am 23. November 1973 einen generellen Anwerbestopp der Arbeitsimmigranten.¹⁹ Zu diesem

¹⁴ Bade, Klaus J., Hrsg., Deutsche im Ausland - Fremde in Deutschland. Migration in Geschichte und Gegenwart, München, 1992, S. 393-394

¹⁵ Bade, Klaus J., a.a.O., S. 395

¹⁶ Treibel, Annette, Migration in modernen Gesellschaften. Soziale Folgen von Einwanderung, Gastarbeit und Flucht, Weinheim/München, 2003, S. 120

¹⁷ Vgl. Santel, Bernhard, S. 58

¹⁸ Sassen, Saskia, Migranten, Siedler, Flüchtlinge, Von der Massenauswanderung zur Festung Europa, Frankfurt am Main, 1996, S. 116

¹⁹ Vgl. Han, Petrus, S. 88

Zeitpunkt waren bereits 2,6 Mio. ausländische Arbeitnehmer in der Bundesrepublik beschäftigt.²⁰ Der Anwerbestopp bewirkte zwar eine Reduktion der Ausländerbeschäftigung und eine Begrenzung der transnationalen Fluktuation der ausländischen Arbeitskräfte, verstärkte jedoch die Tendenz zu Daueraufenthalt und Familiennachzug. Die Zahl der ausländischen Erwerbstätigen sank zwar im Jahr 1973 von 2,6 Mio. auf ca. 1,9 Mio. und bis 1989 auf ca. 1,7 Mio., gleichzeitig jedoch lag die ausländische Wohnbevölkerung 1973 bei knapp 4 Mio. und stieg bis 1989 auf ca. 4,9 Mio. an.²¹ Somit entwickelte sich die Bundesrepublik in den 1970er Jahren durch die Familiennachzüge der Arbeitsimmigranten und ihre hier geborenen Nachkommen, politisch ungewollt, aber unwiderruflich zum De-facto-Einwanderungsland.²² In den 1980er Jahren kam es trotz vorhandener Arbeitslosigkeit in bestimmten Wirtschaftssektoren erneut zu einem Mangel an Arbeitskräften. Daraufhin wurde der Anwerbestopp gelockert, indem bilaterale Regierungsabkommen mit mittel- und osteuropäischen Staaten abgeschlossen wurden und die Beschäftigungsmöglichkeiten für Gast-, Werkvertrags- und Saisonarbeitnehmer sowie für Grenzgänger eröffnet wurden. Seit der Erweiterung der EU zum 1. Mai 2004 bzw. 1. Januar 2007 ist der Zugang zu deutschen Arbeitsmärkten mit wenigen Ausnahmen nur im Rahmen des Arbeitsgenehmigungsrechts einschließlich bilateraler Abkommen möglich.²³

Die Migration von Familienangehörigen, auch Familienzusammenführung genannt, steht wie bereits oben dargestellt in einem engen Zusammenhang mit der Arbeitsmigration und fußt auf der humanitären Verpflichtung, Ehepartner und Kinder nicht über einen längeren Zeitraum einer den Bestand der Familie gefährdenden Trennung auszusetzen.²⁴ Sie hatte be-

²⁰ Vgl. Santel, Bernhard, S. 58

²¹ Vgl. Bade, Klaus J., S. 396

²² Krummacher, Michael, Zuwanderung, Migration, in: Häußermann, Hartmut, Hrsg., Großstadt. Soziologische Stichworte, Opladen, 2000, S. 323

²³ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Hrsg., Migrationsbericht 2006, Nürnberg, 2007, S. 67-69, vgl. Anlage 3

²⁴ Vgl. Santel, Bernhard, S. 66

reits in den 1960er Jahren begonnen und nahm nach dem generellen Anwerbestopp in ihrem Umfang rapide zu. Die Arbeitsimmigranten waren sich der neuen arbeitsmarktpolitischen Situation bewusst: sie können nicht wieder zurückkehren, wenn sie einmal Deutschland verlassen haben.²⁵ Somit verlagerten immer mehr Arbeitsimmigranten ihren Lebensmittelpunkt in die Bundesrepublik und ließen ihre Familien nachziehen. Diese Entwicklung bewirkte eine strukturelle Veränderung in der Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung. Der langsam steigende Anteil von Frauen führte zu einer Feminisierung der Arbeitsmigration. Gleichzeitig erhöhte sich die Zahl junger Ausländer, was neben dem Familiennachzug auf die höheren Geburtenraten der ausländischen Frauen zurückzuführen ist. Derartige demografische Folgen bedingten wiederum sozio-ökonomische Veränderungen in Form eines sukzessiven Rückgangs des Anteils von Erwerbspersonen und einer Erhöhung des Bevölkerungsanteils der Nichterwerbspersonen.²⁶ In diesem Kontext kam es erstmals 1965 zur Restriktionen im Bereich des Familiennachzugs. Erlaubt wurde dann nur der Nachzug von Ehegatten und Kindern unter 18 Jahren, wenn sich der angeworbene Elternteil mindestens seit einem Jahr in der Bundesrepublik aufhielt. Die Altersgrenze bei den minderjährigen Kindern wurde 1981 auf 16 Jahre herabgesetzt.²⁷ Bis heute wird in Deutschland die Familienzusammenführung restriktiv gehandhabt.

Seit über 50 Jahren leben die Gastarbeiter, ihre Ehepartner und ihre hier geborenen Kinder bereits in der vierten Generation in Deutschland als ausländische Staatsangehörige mit einem deutschen Aufenthaltstitel – eine paradoxe Situation.

3.1.2 Migration ethnischer Minderheiten

Unter einer ethnischen Minderheit versteht man eine Teilbevölkerung einer Gesamtgesellschaft, die außerhalb ihres Herkunftslandes lebt, über

²⁵ Vgl. Han, Petrus, S. 99

²⁶ Vgl. Santel, Bernhard, S. 66

²⁷ Vgl. Han, Petrus, S. 99

eine eigene Sprache, Geschichte, Kultur und möglicherweise bestimmten Siedlungsraum verfügt und sich von der Mehrheit unterscheidet. Die Angehörigen der ethnischen Minderheiten sind sich ihrer Einheit und Zusammengehörigkeit bewusst.²⁸ Die zwei auffälligsten Beispiele dieser Gruppe in Europa sind jüdische und volksdeutsche Emigranten.²⁹ Für Deutschland sind besonders die zuletzt genannten kennzeichnend. Es handelt sich um Volksdeutsche, auch Aussiedler genannt, aus der östlichen Hälfte Europas und aus Zentralasien, die im 18. Jahrhundert von unterschiedlichen Ländern angeworben und auf deren Staatsgebieten angesiedelt wurden. Während und nach dem Zweiten Weltkrieg mussten sie aufgrund ihrer Herkunft vielfach Diskriminierungen erfahren, deren Folgen von Flucht und Vertreibung bis hin zum Mord reichten. Bis 1992 gab es in Deutschland ein relativ uneingeschränktes Einwanderungsrecht für die Angehörigen dieser ethnischen Minderheit, dessen Rechtsgrundlagen sich im Grundgesetz, Bundesvertriebenengesetz sowie Kriegsfolgenbereinigungsgesetz befanden. Eine Vielzahl von Anträgen führte jedoch zur Reglementierung des Verfahrens und in der Folge zu einer jährlichen Begrenzung auf rund 220.000 Menschen sowie anschließender Beschränkung der Einwanderung auf die Volksdeutschen aus den GUS-Staaten.³⁰ Der überwiegende Anteil an zugewanderten Aussiedlern stammt aus Polen, der ehemaligen UdSSR und aus Rumänien. Sie bilden eine privilegierte Zuwanderungsgruppe in Deutschland, da sie den deutschen Staatsbürgern gleichgestellt sind. Darüber hinaus gibt es für sie eine Reihe von Integrationsmaßnahmen und Hilfen zur Eingliederung in das soziale und wirtschaftliche Leben der Bundesrepublik Deutschland.³¹ Insgesamt sind seit 1950 über 4,5 Mio. der Volksdeutschen nach Deutschland eingewandert.³²

²⁸ Vgl. Krummacker, Michael, S. 326

²⁹ Fassmann, Heinz/ Münz, Rainer, Hrsg., Migration in Europa. Historische Entwicklung, aktuelle Trends, politische Reaktionen, Frankfurt am Main, 1996, S. 20

³⁰ Vgl. Fassmann, Heinz/ Münz, Rainer, S. 21

³¹ Vgl. Han, Petrus, S. 115

³² Statistisches Bundesamt, Hrsg., Datenreport 2006, Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, 2007, S. 26, vgl. Anlage 4

3.1.3 Migration von Studierenden

Weltweit studiert eine Vielzahl von jungen, erfolgsorientierten Menschen im Ausland. Deutschland fällt neben den USA und Großbritannien durch eine große Zahl ausländischer Studierender auf. Im Wintersemester 1993/1994 besuchten 86.750 ausländische Studenten deutsche Hochschulen. Im Wintersemester 2006/2007 waren es bereits 188.436.

Tabelle 1: Ausländische Studierende an deutschen Hochschulen vom Wintersemester 1993/1994 bis zum Wintersemester 2006/2007³³

Semester	Studierende mit ausländischer Staatsangehörigkeit	davon Bildungsausländer	in %
WS 1993/94	134.391	86.750	64,6
WS 1994/95	141.460	92.609	65,5
WS 1995/96	146.472	98.389	67,2
WS 1996/97	152.206	100.033	65,7
WS 1997/98	158.474	103.716	65,4
WS 1998/99	165.994	108.785	65,5
WS 1999/2000	175.140	112.883	64,5
WS 2000/2001	187.027	125.714	67,2
WS 2001/2002	206.141	142.786	69,3
WS 2002/2003	227.026	163.213	71,9
WS 2003/2004	246.136	180.306	73,3
WS 2004/2005	246.334	186.656	75,8
WS 2005/2006	248.357	189.450	76,3
WS 2006/2007	246.369	188.436	76,5

Sie kamen überwiegend aus europäischen Staaten, aber auch aus Asien, Afrika und Amerika. Ingenieur-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften gehören zu den meist gewählten Studienrichtungen in diesem Bereich. Die vorhandenen Statistiken zeigen eine stetige Zunahme des Migrationsvolumens von ausländischen Studierenden in der Bundesrepublik. Man verbindet diesen Trend mit dem parallel wachsenden internationalen Han-

³³ Quelle: Statistisches Bundesamt, <http://www.destatis.de/jetspeed>

del im Zuge der Globalisierung der Wirtschaft. Er begründet diese Annahme mit der zunehmenden Wichtigkeit der Sprachkenntnisse als Grundqualifikation für die Übernahme verantwortungsvoller Positionen in der Wirtschaft und mit der Bedeutsamkeit der kulturellen Erfahrungen als nützliche Ressourcen für die internationalen Handelsbeziehungen. Ferner sieht er die Studenten mit Auslandserfahrungen als eine stille Reserve von hochqualifizierten Arbeitskräften für ihre Herkunftsländer, die auch für die restliche Welt von großer Bedeutung sind. Nennenswert ist die Tatsache, dass der Großteil der ausländischen Studenten nach ihrem Studium aus wirtschaftlichen und sozialen Gründen einen dauerhaften Aufenthalt in Deutschland anstrebt. Oft findet hier deshalb ein Übergang von temporärer zur permanenten Migration statt, was jedoch als eine positive Entwicklung anzusehen ist, da in dieser Migrationsbewegung ein wertvolles Humankapital transferiert wird.³⁴

3.1.4 Flüchtlings- und Asylbewerbermigration

Die Migration von Flüchtlingen und Asylbewerbern stellt global eine Herausforderung für viele Länder dar, vor allem jedoch für die europäischen Wohlfahrtsstaaten. Durch die Beantragung des politischen Asyls können Migranten aus aller Welt immer wieder offene Zugänge nach Europa finden und damit für die „ungewollte Zuwanderung“ sorgen.³⁵ Der Schutz vor politischer Verfolgung gehört zu den ältesten gewohnheitsrechtlichen Institutionen der Menschheit. Art. 16 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland enthielt als Unikat einen einklagbaren Rechtsanspruch des Flüchtlings auf Asyl, der vom Parlamentarischen Rat im Winter 1948/1949 bewusst ohne jegliche Einschränkung formuliert wurde.³⁶ Nach einer Vielzahl der politischen Versuche, dieses Grundrecht einzuschränken, kam es schließlich 1992 zu einem so genannten „Asyl-

³⁴ Vgl. Han, Petrus, S. 116-124

³⁵ Finotelli, Claudia, Zwischen humanitären Handeln und wirtschaftlicher Legitimation. Der Umgang mit „ungewollten Zuwanderern“ in Deutschland und Italien, in: Baringhorst, Sigrid/ Hunger, Uwe/ Schönwälder, Karen, Hrsg., Politische Steuerung von Integrationsprozessen, Intentionen und Wirkungen, Wiesbaden, 2006, S. 145

³⁶ Vgl. Bade, Klaus J., S. 411

kompromiss“ in Form einer Grundgesetzesänderung und Novellierung des Asylverfahrensrechts. Im neu eingeführten Art. 16a Abs. 1 GG heißt es zwar weiterhin: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“, jedoch grenzen Abs. 2 und Abs. 3 den Schutzzumfang des Asylrechts ein. Asylbewerber, die aus so genannten sicheren Drittstaaten einreisen, bekommen kein Asyl, weil sie dort bereits Asyl beantragen können. Weiter enthält Abs. 3 die Möglichkeit durch Gesetz verfolgungsfreie Herkunftsländer zu bestimmen. Ein Asylantrag gilt als „offensichtlich unbegründet“, wenn der Antragsteller aus solch einem sicheren Herkunftsland kommt, in dem ihm keine politische Verfolgung droht. Außerdem wird im Fall der Einreise über einen Flughafen aus einem sicheren Herkunftsland bzw. bei Asylbewerbern ohne Ausweise, die bei Ankunft bereits am Flughafen um Asyl ersuchen, ein beschleunigtes Verfahren im Transitbereich des Flughafens durchgeführt. Meier-Braun kritisiert eine derartige Entwicklung scharf: „Das deutsche Asylrecht orientiert sich sozusagen nicht mehr an der Schutzbedürftigkeit des Asylbewerbers, sondern am Fluchtweg und am gewählten Transportmittel.“³⁷ Der Gesetzgeber begründet jedoch die Entscheidung zur Grundgesetzänderung mit rasant steigenden Asylbewerberzahlen, vor allem im Zeitraum von 1987 bis 1992. Zumal im gleichen Zeitraum ein starker Anstieg im Bereich der Aussiedlerzuwanderung zu verzeichnen ist.

Die Zuwanderung von Asylbewerbern hat sich im Zeitraum von 1972 bis 1992 mehr als verfünffzigfach. Zwischen 1984 und 1993 stellten in Deutschland über 1,7 Mio. Menschen einen Antrag auf politisches Asyl, das sind ca. 50% aller Asylsuchenden in Europa in dieser Zeitspanne. Damit wurde die Bundesrepublik, mit einem deutlichen Abstand zu den anderen europäischen Staaten zum Hauptaufnahmeland für Asylbewerber. Die größte Gruppe der Asylsuchenden in diesem Zeitraum stellten die Europäer dar, gefolgt von asiatischen und afrikanischen Asylbewerbern.³⁸ Der Anstieg der Asylbewerber war im Wesentlichen eine Konsequenz des

³⁷ Meier-Braun, Karl-Heinz, Deutschland, Einwanderungsland, Frankfurt am Main, 2002, S. 75-76

³⁸ Vgl. Santel, Bernhard, S. 100-104

Wegfalls des Eisernen Vorhangs und der damit verbundenen politischen und ökonomischen Instabilität in vielen postsozialistischen Ländern sowie der Kriege und ethnischen Konflikte im ehemaligen Jugoslawien, in der Türkei und im Mittleren Osten.³⁹

Abbildung 1: Asylantragsteller in Deutschland nach Herkunftskontinenten von 1990 bis 2006⁴⁰

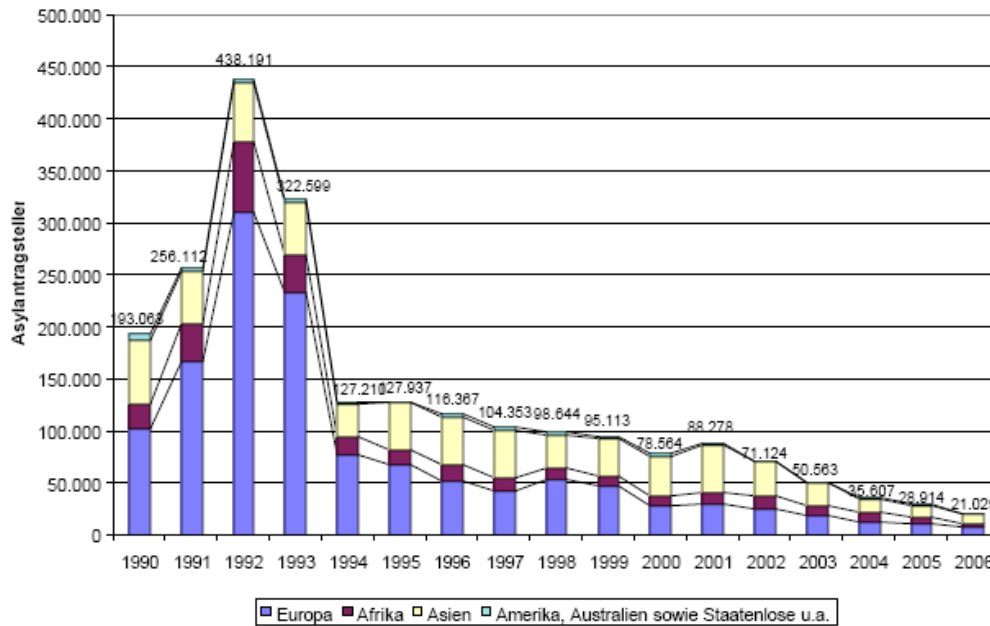


Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Asylbewerberzahlen im Zeitraum von 1990 bis 2006, dabei ist zu beachten, dass das BAMF die Differenzierung von Erst- und Folgeanträgen erst im Jahr 1995 eingeführt hat.⁴¹ Für die Jahre ab 1995 wurden in den vorliegenden Statistiken jeweils die Zahlen der Erstanträge verwendet. Anhand der Abbildung wird anschaulich, dass in der abgebildeten Zeitperiode über 2,25 Mio. Menschen um politisches Asyl nachgesucht haben. Dabei ist die Zunahme der Asylanträge bis einschließlich 1992 und deren kontinuierliches Absinken seit 1993, mit der Ausnahme im Jahr 2001 deutlich dargestellt. Das Jahr 2006 weist mit 21.029 Menschen den geringsten Stand an Asylantragstellern aus. Dar-

³⁹ Vgl. Fassmann, Heinz/Münz, Rainer, S. 26

⁴⁰ Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, S. 96, vgl. Anlage 3

⁴¹ Ergänzend dazu: Tabelle 2, vgl. Anlage 5

über hinaus lässt das vorliegende Diagramm erkennen, dass bis 1999 mehr Europäer Asylanträge stellten und ab 2000 die Asylbewerber größtenteils aus Asien stammen. Die Zahl afrikanischer Asylsuchender ist im Verhältnis zu Europäern und Asiaten eher konstant geblieben.⁴²

Alles in allem trug die Grundgesetzänderung zu einer deutlichen Reduktion der Asylbewerberzahlen bei. Dies lag vor allem an den verstärkten Kontrollen der Wanderungswege, der Beschleunigung und Verkürzung der Asylverfahren, den niedrigen Anerkennungsraten und der Abschiebung abgewiesener Asylbewerber. Die Beschränkungen des Asylgrundrechts und der damit verbundenen Verschärfung der Visabestimmungen, Strafen für Luftlinien, die Personen ohne gültige Papiere auf Flügen nach Westeuropa an Bord lassen sowie der Wegfall bestimmter Begünstigungen, führten ferner zur Abschreckung potenziell zuwanderungsbereiter Personen und deutlicher Senkung der Neuanträge. Die zuständigen Behörden wurden mit Mehrpersonal und zusätzlichen Finanzmitteln ausgestattet, um so eine höhere Bearbeitungsquote zu erreichen.⁴³ Der Rückgang ist jedoch auch die Folge der Stabilisierung in den osteuropäischen Staaten, des Kriegsendes im ehemaligen Jugoslawien und der Reformen in der Türkei.⁴⁴

Art. 16a GG sieht im Gegensatz zum Asylgrundrecht nach der alten Rechtslage, das Asylrecht allein für politisch Verfolgte vor. Damit sind Personen gemeint, die eine an asylherhebliche Merkmale anknüpfende staatliche Verfolgung erlitten haben bzw. denen eine solche nach einer Rückkehr in das Herkunftsland konkret droht. Staatsähnliche Organisationen wie etwa Parteien und Organisationen, die den Staat oder die wesentlichen Teile des Staatsgebietes beherrschen, stehen dabei dem Staat gleich. Die Merkmale der politischen Verfolgung sind in der Genfer Flüchtlingskonvention festgelegt. Danach ist entscheidend, ob eine Person we-

⁴² Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, S. 96-97, Anlage 3

⁴³ Vgl. Fassmann, Heinz/ Münz, Rainer, S. 27

⁴⁴ Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, S. 96-97, Anlage 3

gen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung Verfolgungsmaßnahmen mit Gefahr für Leib und Leben oder Beschränkungen ihrer persönlichen Freiheit ausgesetzt sein wird oder solche Verfolgungsmaßnahmen begründet befürchtet. Für die Prüfung der Asylanträge ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge⁴⁵ zuständig. Bei einer Ablehnung des Asylantrags ist der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten für den Antragsteller eröffnet.⁴⁶

Neben dem Recht auf politisches Asyl nach Art. 16a Abs. 1 GG besteht eine Möglichkeit der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention nach § 60 Abs. 1 AufenthG. Diese Regelung bietet Schutz vor Abschiebung in einen Staat, in dem das Leben des Ausländers oder seine Freiheit ebenfalls wegen der oben genannten Merkmale bedroht ist. § 60 Abs. 1 Satz 3 AufenthG stellt zudem ausdrücklich klar, dass eine geschlechtsspezifische Verfolgung ebenfalls vom Schutzbereich dieser Vorschrift erfasst ist. Des Weiteren wird nach § 60 Abs. 2,3,5 oder 7 AufenthG Abschiebungsschutz gewährt, wenn so genannte zielstaatsbezogene Abschiebungsverbote wegen drohender Folter, Todesstrafe usw. vorliegen. Darüber hinaus haben die Ausländerbehörden bei einer beabsichtigten Abschiebung auch die inländischen Vollstreckungshindernisse, wie etwa Krankheiten zu berücksichtigen.⁴⁷

Durch das neue Zuwanderungsgesetz, das am 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist, wurde eine weitgehende Angleichung des Aufenthaltsstatus von Asylberechtigten gemäß des Art. 16 a GG und Flüchtlingen im Sinne der GFK vorgenommen. Hiernach erhalten beide Personengruppen zunächst eine Aufenthaltserlaubnis und eine Arbeitsaufnahmeberechtigung. Eine Niederlassungserlaubnis ist dann nach einem dreijährigen Besitz der

⁴⁵ Im Jahr 2004 wurde das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFI) in Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) umbenannt.

⁴⁶ Gegenwart, Martin, Die sozialrechtliche Stellung des Asylbewerbers in Frankreich und Deutschland, Frankfurt am Main, 1998, S.291

⁴⁷ Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, S. 92-95, vgl. Anlage 3

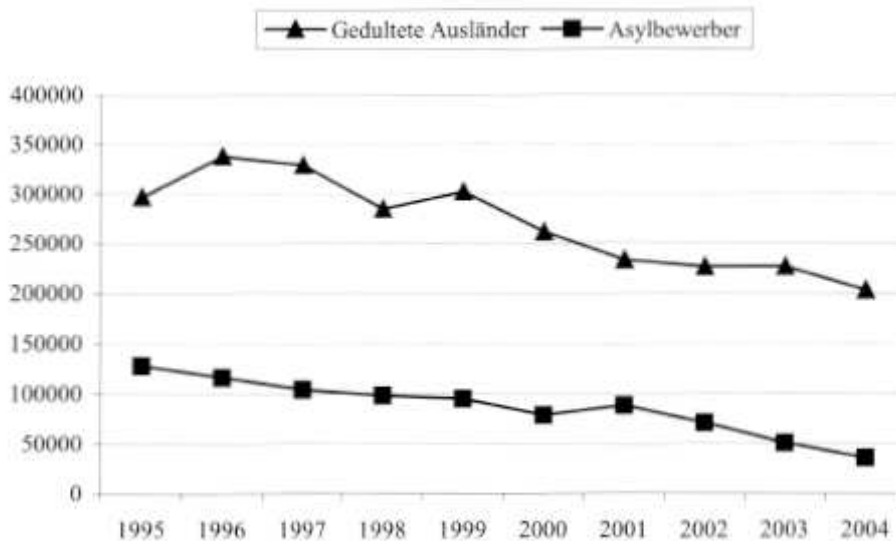
Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, sofern die Voraussetzungen für den Widerruf oder die Rücknahme der Anerkennung nicht vorliegen. Die dreijährige Übergangsfrist ist somit eine weitere Einschränkung im Asylrecht, denn nach der alten Rechtslage haben die Asylberechtigten bereits mit der Anerkennung eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erhalten. Den Ausländern, bei denen ein zielstaatsbezogenes Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 2,3,4,5 oder 7 AufenthG festgestellt wurde, soll eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn keine Ausschlussgründe wie etwa zumutbare und mögliche Ausreise in einen anderen Staat, Verstoß gegen Mitwirkungspflichten usw. vorhanden sind. Bei Vorliegen der Ausschlussgründe erhält der Ausländer lediglich eine Duldung nach § 60a AufenthG, die jedoch kein Aufenthaltstitel ist, sondern die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung. Personen, die eine Duldung erhalten haben, bleiben grundsätzlich ausreisepflichtig und halten sich nicht rechtmäßig im Bundesgebiet auf.⁴⁸

Darüber hinaus erhalten auch die vom BAMF abgelehnten Asylbewerber eine Duldung nach § 60a AufenthG. Auch sie haben kein Aufenthaltsrecht in Deutschland. Ist ein Asylverfahren beim BAMF negativ abgeschlossen, wird der abgelehnte Asylbewerber zur Ausreise aufgefordert. In der Regel kommt es jedoch nicht zur Ausreise, sondern zu langjährigen Klageverfahren zwischen den Betroffenen und den zuständigen Behörden, sodass eine Reihe von Duldungen hintereinander über Jahre hinweg erteilt wird. Daraus ist der in der Verwaltungspraxis gebräuchliche Begriff der Kettenuldung entstanden. Die Duldung spielt somit im deutschen Einwanderungsmodell eine zentrale Rolle für die Steuerung der ungewollten Zuwanderung. Sie ist eine Antwort auf einen unrechtmäßigen Aufenthalt der abgelehnten Asylbewerber in der Bundesrepublik. Die in diesem Bereich vorhandenen Statistiken zeigen zwar, dass die Duldungszahlen generell

⁴⁸ Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, S. 92-95, vgl. Anlage 3

rückgängig sind, jedoch bleiben sie im Durchschnitt 3,4 Mal höher als die gestellten Asylerstanträge, wie es die nachstehende Abbildung zeigt.⁴⁹

Abbildung 2: Asylerstanträge und Duldungen in Deutschland von 1995 bis 2004⁵⁰



Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass aufgrund der tief greifenden Änderung des Asylgrundrechts im Jahr 1992 und den damit verbundenen Einschränkungen des Schutzzumfangs des Asylrechts die Zahl der anerkannten Asylbewerber bis in die Gegenwart kontinuierlich sinkt, während die Zahl der abgelehnten Asylbewerber steigt. So lässt sich die stagnierende Entwicklung der Anerkennungsquoten anhand der nachstehenden Tabelle, die eine Übersicht über die Entscheidungen des BAMF im Zeitraum vom 1990 bis 2006 gibt, belegen.

⁴⁹ Vgl. Finotelli, Claudia, S.158-159

⁵⁰ Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, http://www.bamf.de/cln_011

Tabelle 3: Entscheidungen des BAMF von 1990 bis 2006 ⁵¹

Jahr	Gesamtzahl der Entscheidungen über Asylanträge	asylberechtigt nach Art.16/16a GG	in %	Abschiebungsschutz gemäß § 51(1) AuslG bzw. § 60 Abs. 1 AufenthG	in %	Abschiebungshindernis gemäß § 53 AuslG ¹ bzw. § 60 Abs. 2,3,5,7 AufenthG	in %	abgelehnte Anträge	in %	sonstige Verfahrenserledigung ²	in %
1990	148.842	6.518	4,4	k.A.	k.A.	-	-	116.268	78,1	26.056	17,5
1991	168.023	11.597	6,9	k.A.	k.A.	-	-	128.820	76,7	27.606	16,4
1992	216.356	9.189	4,2	k.A.	k.A.	-	-	163.637	75,6	43.530	20,1
1993	513.561	16.396	3,2	k.A.	k.A.	-	-	347.991	67,8	149.174	29,0
1994 ³	352.572	25.578	7,3	9.986	2,8	-	-	238.386	67,6	78.622	22,3
1995	200.188	18.100	9,0	5.368	2,7	3.631	1,8	117.939	58,9	58.781	29,4
1996	194.451	14.389	7,4	9.611	4,9	2.082	1,1	126.652	65,1	43.799	22,5
1997	170.801	8.443	4,9	9.779	5,7	2.768	1,6	101.886	59,7	50.693	29,7
1998	147.391	5.883	4,0	5.437	3,7	2.537	1,7	91.700	62,2	44.371	30,1
1999	135.504	4.114	3,0	6.147	4,5	2.100	1,5	80.231	59,2	42.912	31,7
2000	105.502	3.128	3,0	8.318	7,9	1.597	1,5	61.840	58,6	30.619	29,0
2001	107.193	5.716	5,3	17.003	15,9	3.383	3,2	55.402	51,7	25.689	24,0
2002	130.128	2.379	1,8	4.130	3,2	1.598	1,2	78.845	60,6	43.176	33,2
2003	93.885	1.534	1,6	1.602	1,7	1.567	1,7	63.002	67,1	26.180	27,9
2004	61.961	960	1,5	1.107	1,8	964	1,6	38.599	62,3	20.331	32,8
2005	48.102	411	0,9	2.053	4,3	657	1,4	27.452	57,1	17.529	36,4
2006	30.759	251	0,8	1.097	3,6	603	2,0	17.781	57,8	11.027	35,8

- 1) Die Feststellung eines Abschiebungshindernisses nach § 53 AuslG (a. F.) bzw. eines Abschiebungsverbots nach § 60 Abs. 2,3,5,7 AufenthG (n. F.) wird erst seit 1999 statistisch als eigenständige Entscheidung erfasst.
- 2) Rubrik beinhaltet u.a. Rücknahmen des Antrags (z.B. wegen Rück- oder Weiterreise).
- 3) Seit April 1994 werden Personen, die Abschiebungsschutz nach § 51 Abs. 1 AuslG (a. F.) bzw. § 60 Abs. 1 AufenthG (n. F.) erhalten, gesondert erfasst. In den vorangegangenen Jahren lag ihr Anteil bei 0,3 bis 0,5 % an allen Entscheidungen.

Die vorliegende Statistik lässt erkennen, dass im Zeitraum von 1990 bis 2006 134.586 Asylantragsteller als asylberechtigt gemäß Art. 16a GG anerkannt wurden. Die Flüchtlingseigenschaft im Sinne der GFK wurde in 81.638 Fällen festgestellt. Der Abschiebungsschutz nach § 60 Abs. 2,3,5 oder 7 AufenthG wurde weiteren 23.487 Personen gewährt. Im Ergebnis erhielten 239.711 Asylsuchende rechtlichen Schutz. Dagegen wurden

⁵¹ Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, S. 102, vgl. Anlage 3

zwischen 1990 und 2006 über 1,85 Mio. Anträge auf Asyl abgelehnt. 740.000 Asylverfahren haben sich aus formalen Gründen wie etwa Rücknahmen und Einstellungen erledigt.⁵² In diesem Zusammenhang ist darüber hinaus zu beachten, dass sich die Herkunft der Asylbewerber im Vergleich zu den 1990er Jahren grundlegend geändert hat. So lässt sich die genaue Zusammensetzung der heutigen Asylbewerber anhand der nachfolgenden grafischen Darstellung zeigen.

Tabelle 4: Die zehn zugangsstärksten Herkunftsländer im Jahr 2007⁵³

Land	Anzahl 2007	Anteil 2007
1. Serbien	1.065	12,58 %
2. Irak	864	10,21 %
3. Türkei	740	8,74 %
4. Vietnam	499	5,89 %
5. Russische Föderation	415	4,90 %
6. Libanon	329	3,89 %
7. Iran	289	3,41 %
8. Syrien	278	3,28 %
9. Nigeria	247	2,92 %
10. Indien	233	2,75 %
Insgesamt	4.959	58,58 %

Im Gegensatz zur Dominanz der Europäer in der Vergangenheit, stehen heute die Asylsuchenden aus dem Irak, Serbien und der Türkei an der Spitze aller Asylbewerber im Jahr 2007 und machen somit ein Drittel⁵⁴ aller gestellten Asylerstanträge in der Bundesrepublik aus.⁵⁵

3.1.5 Illegale Migration

Die Form der illegalen Migration ist in vieler Hinsicht problematisch, vor allem weil sie unter Umgehung rechtlicher Ein- und Auswanderungsbe-

⁵² Ergänzend dazu: Abbildung 3, vgl. Anlage 6

⁵³ Quelle: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, Heft 10/2007, S. 352

⁵⁴ Ergänzend dazu: Abbildung 4, vgl. Anlage 6

⁵⁵ Die Anlage 7 enthält nähere Informationen zur Flüchtlings- und Asylbewerbermigration.

stimmungen stattfindet. So gibt es logischerweise keine Statistik, die das tatsächliche Ausmaß der illegalen Migrationsbewegungen aufzeigt. Sie wird in der Regel solange versucht, bis sie schließlich zum Erfolg führt. Die einschlägige Literatur geht vorwiegend von einer weltweit kontinuierlich steigenden illegalen Migration aus.⁵⁶ Dabei lässt sie sich in verschiedene Erscheinungsformen differenzieren. Weit verbreitet ist die Einreise mit einem befristeten Visum. Nach Ablauf der gewährten Aufenthaltsfrist bleiben jedoch die darunter fallenden Personen weiterhin im Land, ohne die dafür erforderliche Aufenthaltsverlängerung beantragt und erhalten zu haben. Der Grund einer solchen Vorgehensweise liegt häufig in der Suche nach einer Beschäftigung. So gibt es eine Reihe an Betrieben, die oft technisch überaltert sind, reguläre Arbeitskräfte kaum bezahlen können und nach den billigen, gering qualifizierten Arbeitskräften nachfragen. Man bezeichnet sie oft auch als Schattenwirtschaft.⁵⁷ Die Haupttätigkeitsfelder sind überwiegend das Baugewerbe einschließlich Handwerksbetriebe, der Dienstleistungsbereich mit Hotel und Gaststätten sowie haushaltsnahe Dienstleistungen, wie etwa Reinigungs- und Hausarbeit, aber auch die Sexindustrie. Die illegal beschäftigten Ausländer sind für Deutschland eine nicht zu vernachlässigende Größe. Schließlich waren im Jahr 1995 878.000 Personen illegal beschäftigt. Diese Zahl erhöhte sich im Jahr 2005 bis auf knapp über 1 Mio.⁵⁸ Eine andere Form der illegalen Immigranten sind Personen, die zuvor eine legale Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis hatten, deren Verlängerung jedoch aus verschiedenen Gründen verweigert wird. Wenn sie dann ihrer Ausreisepflicht nicht nachkommen und im Land bleiben, werden sie automatisch zu illegalen Immigranten. Im Bereich der Asylbewerbermigration sind an dieser Stelle zwei häufig vorkommende Konstellationen zu nennen. Einerseits sind es die Asylbewerber, die rechtskräftig abgelehnt und zur Ausreise verpflichtet wurden, sich jedoch einer Abschiebung entziehen. Andererseits sind es Personen, die

⁵⁶ Vgl. Han, Petrus, S. 124-125

⁵⁷ Vgl. Han, Petrus, S. 124-125, 129

⁵⁸ Enste, Dominik H./ Schneider, Friedrich, Schattenwirtschaft und irreguläre Beschäftigung, Irrtümer, Zusammenhänge und Lösungen, in: Alt, Jörg/ Bommes, Michael, Hrsg., Illegalität, Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik, Wiesbaden, 2006, S. 46-47

noch während eines Asylverfahrens aus dem Wahrnehmungsbereich des BAMF verschwinden.⁵⁹ Schließlich entsteht die Illegalität durch die unerlaubte Einreise selbst, die in der Regel mit Fälschung von Reisedokumenten oder mit Einreise ohne jegliches Dokument verbunden ist. Bei dieser Form werden die illegalen Immigranten häufig von ihren Verwandten bzw. Bekannten, die bereits in Deutschland ansässig sind, unterstützt und verdeckt.⁶⁰ Erwähnenswert ist vor allem, dass die Betroffenen unmittelbar nach dem Aufgreifen bzw. Aufdecken der Illegalität einen Asylantrag beim BAMF stellen, um sich so einen möglichen Aufenthalt in Deutschland zu sichern. In den meisten Fällen werden solche Anträge jedoch abgelehnt. Die Betroffenen werden anschließend bis zur freiwilligen Ausreise bzw. einer Abschiebung geduldet.

Die zunehmende illegale Migration steht in einem engen Zusammenhang mit dem „Asyl-Kompromiss“ von 1992 und ist sein ungewollter Nebeneffekt. Die Schlepperorganisationen nutzen diese Situation für den Menschenhandel an den Grenzen des Landes und betreiben eine prosperierende Wirtschaft durch das Einschleusen.⁶¹

3.1.6 Sonstige Migrationsformen

Ergänzend zu den oben aufgezeigten Migrationsformen sind die so genannte Elitenmigration und die Heiratsmigration zu nennen, die jedoch aufgrund ihres geringen Ausmaßes unter den einzelnen Migrationsbewegungen von nachrangiger Bedeutung sind.

Bei der Elitenmigration handelt es sich um die Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften wie Wissenschaftlern, Diplomaten, Managern, Spezialisten international operierender Konzerne, Künstlern usw. als so

⁵⁹ Kühne, Peter, Flüchtlinge und der deutsche Arbeitsmarkt, in: Butterwegge, Christoph/Hentges, Gudrun, Hrsg., Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung, Wiesbaden, 2006, S. 254

⁶⁰ Vgl. Han, Petrus, S. 126-128

⁶¹ Vgl. Nuscheler, Franz, S. 154

genannte privilegierte Arbeitsmigranten, deren Zahl weltweit wächst.⁶² Sie konkurrieren zwar in vielen Fällen mit Einheimischen auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt, besorgen sich jedoch den Wohnraum und den Arbeitsplatz im Gegensatz zu vielen Asylbewerbern in der Regel selbst. Dies erklärt möglicherweise die Tatsache, dass diese Migrationsform in der Politik und den Medien als eine „positive“ Wanderungsform angesehen wird. Viele Industrieländer, darunter auch Deutschland, erkennen, dass diese Art der Einwanderung wirtschaftlich gesehen, in ihrem Interesse liegt.⁶³ „Angesichts der immer engeren globalen wirtschaftlichen Verflechtung kann es sich kein Industriestaat mehr leisten, Einreise und Aufenthalt von Geschäftsleuten, führenden Angestellten und anderen Funktionseliten einer zeitintensiven administrativen Kontrolle zu unterziehen. Weltweit „offene Grenzen“ sind für diesen Personenkreis bereits heute selbstverständliche Realität.“⁶⁴

Die Heiratsmigration ist eine weitere Form der Migration, die auf Eheschließungen von Deutschen mit ausländischen Partnern zurückgeht, wobei sie eher ein frauenspezifischer Migrationsweg ist. Die Ehen werden in Deutschland und zum großen Teil auch in den Herkunftsländern geschlossen. Dafür spielen geringere bürokratische Hürden und finanzielle Gründe eine große Rolle.⁶⁵ Während im Jahr 1989 15.670 Ehen in Deutschland geschlossen wurden, sind es im Jahr 2004 bereits 60.198 Ehen gewesen, wobei diese Angaben keine Auskunft darüber erteilen, wie viele dieser Deutschen beispielsweise eingebürgerte Ausländer sind. Die meisten Ehen werden zwischen osteuropäischen Frauen und deutschen Männern geschlossen. Gerade hier ist ein starker Anstieg zu verzeichnen, indessen die Eheschließungen mit asiatischen Frauen eher stagnieren. In den oben

⁶² Vgl. Fassmann, Heinz/ Münz, Rainer, S. 27

⁶³ Meier-Braun, Karl-Heinz/ Oberndörfer, Dieter, Einwanderungsland Deutschland. Demografische Perspektiven und politische Konsequenzen, Stuttgart, 2000, S. 18

⁶⁴ Santel, Bernhard, a.a.O., S. 72

⁶⁵ Beetz, Stephan/ Darieva, Tsypylma, Heiratsmigrantinnen aus der ehemaligen Sowjetunion in Berlin, in: Häußermann, Hartmut/ Oswald, Ingrid, Hrsg., Zuwanderung und Stadtentwicklung, Leviathan, Sonderheft 17/1997, Opladen/Wiesbaden, 1997, S.390

genannten Fällen ist jedoch nicht bekannt ob und wie lange sich die jeweils ausländischen Partner bereits in Deutschland aufgehalten haben. Es ist also nicht genau zu erkennen, ob tatsächlich eine echte Heiratsmigration stattgefunden hat oder nicht. Der Anreiz, zu heiraten, ist jedoch größer als bei deutschen Paaren, da sie nicht die Möglichkeit einer nicht-ehelichen Partnerschaft haben, um sich so einen dauerhaften Aufenthalt in Deutschland zu sichern.⁶⁶

3.2 Migrationsursachen

Es gibt eine Vielzahl von Modellen und Hypothesen zu den Ursachen der Migrationsbewegungen und ihrer Dynamik. Nachfolgend werden jedoch nur die ausgewählten Ursachen in ihrer Allgemeinheit vereinfacht aufgezeigt. Eine vollständige und detaillierte Übersicht ist aufgrund des limitierten Umfangs der Arbeit nicht möglich.

3.2.1 Push-Pull-Modell

Die meisten Untersuchungen, die nach Ursachen von Migrationsprozessen fragen, gehen auf das ursprünglich von Everett S. Lee, inzwischen aber in verschiedenen Varianten formulierte Push-Pull-Modell, zurück. Danach gibt es Faktoren der Vertreibung, so genannte Push-Faktoren und der Anziehung, die Pull-Faktoren, die Menschen zur Aus- bzw. Einwanderung veranlassen. Push-Faktoren bewegen somit die Menschen zur Emigration aus ihrer Heimat. Pull-Faktoren, die in den Zielländern entstehen, wirken anziehend für Immigranten weltweit. Diese Theorie versucht die Migrationsursachen vorwiegend mit Hilfe sozio-ökonomischer und demografischer Faktoren kausal zu erklären. Dabei ist die Situation auf dem Arbeitsmarkt, besonders bezüglich der Beschäftigungs- und Einkommenssituation, mit allen in diesem Bereich vorhandenen Differenzen zwischen Herkunfts- und Zielland, ein zentraler Push- wie Pullfaktor.⁶⁷ Staaten mit

⁶⁶ Vgl. Bommers, Michael/ Schiffauer, Werner, S. 78-79

⁶⁷ Vgl. Treibel, Annette, S. 40

prosperierender Wirtschaft, geringem Bevölkerungswachstum, hoher Nachfrage nach Arbeitskräften und hohem Lohnniveau entwickeln Anziehungskräfte und werden somit für Migranten aus Staaten mit Unterbeschäftigung, geringem Lohnniveau, stagnierender Wirtschaft und Überbevölkerung attraktiv. Die Menschen wandern somit in der Hoffnung auf Arbeit und eine bessere individuelle Lebensperspektive in die ökonomisch weiter entwickelten Staaten ein. Viele Migrationsbewegungen sind ein Ergebnis der in den Herkunftsländern herrschenden Armut, die unter anderem durch Naturkatastrophen, Landknappheit und Arbeitslosigkeit entsteht. Die Armut und ihre Wirkungen als Push-Faktoren lösen Konflikte aus, die zu Gewalterruptionen und Vertreibungen eskalieren können.⁶⁸ In der hier formulierten Allgemeinheit erklärt das Modell, wieso Migrationsprozesse zustande kommen. Im Detail ist dieser Ansatz jedoch nicht in der Lage zu begründen oder zu prognostizieren, warum bestimmte Wanderungen tatsächlich stattfinden und andere trotz erheblicher Disparitäten nicht in Gang kommen⁶⁹ bzw. wieso Push- und Pullfaktoren nicht auf alle Menschen unter sehr ähnlichen Bedingungen gleich wirken. Aus diesem Grund wurde eine Vielzahl der Modifikationen in die Modellkonstruktion aufgenommen, die eine Antwort auf die Frage, inwiefern jemand aus einer wie auch immer definierten Situation „flieht“, oder aber eher von einer Erwartung „angezogen“ wird, präzisiert. Die Push- und Pullfaktoren sind aufeinander bezogen, so dass eine trennscharfe Unterscheidung hinsichtlich des Gesamtprozesses kaum möglich sein wird. Dennoch kann in einzelnen Migrationsphasen der eine Aspekt gegenüber dem anderen dominieren.⁷⁰ Im Folgenden werden weitere Ursachen für Migration erläutert. Diese zeigen, dass die Migrationsbewegungen nicht nur von sozio-ökonomischen und demografischen Faktoren bestimmt sind.

⁶⁸ Vgl. Nuscheler, Franz, S.105

⁶⁹ Vgl. Fassmann, Heinz/ Münz, Rainer, S. 46

⁷⁰ Breckner, Roswitha, Migrationserfahrung-Fremdheit-Biografie, Wiesbaden, 2005, S. 31-32

3.2.2 Informationshypothese

Die Informationshypothese stellt die erste Erweiterung des Push-Pull-Modells dar. Sie besagt, dass die persönlichen Beziehungen und informative Verbindungen, zwischen denen, die bereits gewandert sind und denen, die unter Umständen wandern wollen, entscheidend zum Wanderungsentschluss beitragen.⁷¹ Galtung ergänzt diese Aussage, indem er die Massenmedien, wie etwa Radio und Fernsehen sowie Reisen zu den weiteren Möglichkeiten des Informationsaustausches zählt, die zum Aufkommen eines vergleichenden Bewusstseins, d.h. einer ausgeprägten Wahrnehmung der Unterschiede im Lebensstandard, führen. „Defizite im Lebensstandard werden daher nicht nur absolut – im Sinne einer unzureichenden Befriedigung der Grundbedürfnisse – bemessen, sondern relativ, im Sinne wahrgenommener Ungleichheiten.“⁷² Das Streben nach einer Verbesserung des eigenen Lebensstandards und der materiellen Lage, aufgrund der Vergleichsmöglichkeit, bekräftigt unter Umständen den Entschluss zur Migration. Auch Santel hält das Vorhandensein der kommunikativen Verflechtungen im Kontext der Emigration und Immigration für entscheidend. Demnach sind unter kommunikativen Verflechtungen ethnische, sprachliche und religiöse Vernetzungen zwischen einer nationalen Minorität im Herkunftsland und der Bevölkerung eines Ziellandes zu verstehen. Bestehen derartige Bindungen, ist die Wanderungswahrscheinlichkeit um ein Vielfaches größer als ohne diese mobilitätsfördernden Vernetzungen. Er begründet diesen Ansatz vor allem mit den nahezu ausnahmslosen Migrationsbewegungen der Aussiedler aus Polen, Rumänien und der GUS-Staaten in die Bundesrepublik Deutschland, die ihre neue Heimat als Quasi-Mutterland betrachten. Das Fehlen solcher migrationserleichternden und mobilitätsfördernden Kontaktformen reduziert auch bei hohem „push-Druck“ die Migrationsbereitschaft erheblich, da das individuelle, mit Migration verbundene Lebensrisiko, nicht kalkulierbar ist.⁷³

⁷¹ Vgl. Treibel, Annette, S. 40

⁷² Galtung, Johan, Globale Migration, in: Butterwegge, Christoph/ Hentges, Gudrun, Hrsg., S.12

⁷³ Vgl. Santel, Bernhard, S. 119-120

Fassmann und Münz sehen den Informationsaustausch in diesem Bereich ebenfalls als migrationsfördernd: die hier ausgetauschten Informationen werden durch historische, kulturelle und sprachliche Verbindungen strukturiert und durch Kontaktträger, wie etwa Rückkehrer, Migranten auf Heimaturlaub und ebenfalls wie nach Galtung, durch die Publikation der Medien in geografisch und sozial entfernte Regionen getragen. So können Sprachkenntnisse und Bildungshintergründe die Migration erheblich begünstigen. Als Beispiel dafür nennen die beiden Autoren die Migration in ehemalige Kolonialmächte. Die Kolonialbeziehungen spielen bis heute eine große Rolle für das Migrationsgeschehen, da sich vor allem die Migranten in den zahlreichen Ländern der Dritten Welt an den ehemaligen europäischen Kolonialmächte ökonomisch und kulturell orientieren. Zugleich helfen bereits im Zielland bestehende soziale und ethnische Netzwerke bei der Integration von Neuzuwanderern.⁷⁴

3.2.3 Politische Disparitäten

Politische Disparitäten gehören ebenfalls zu den Ursachen der Migrationsbewegungen. Darunter sind vor allem „push“-Faktoren wie etwa die Instabilität der Herkunftsländer, binnen- und zwischenstaatliche Kriege, Staatsstriche oder Revolutionen, politische Verfolgung und andauernde Missachtung grundlegender Menschen- und Bürgerrechte in etlichen Herkunftsstaaten, aber auch ethnische Konflikte zu verstehen. Die einschlägige Literatur bezeichnet die aus diesen Gründen in Bewegung gesetzte Migration als Ergebnis der herrschenden Gewalt und somit „Massenzwangsmigration“. Die Flüchtlingsmigration aus den Entwicklungsländern in die Industrieländer ist ein erstklassiges Beispiel dafür. Die Menschen können ihren Widerspruch zu bestehenden Verhältnissen durch Abwanderung in die politisch stabileren Staaten in Hoffnung auf Sicherheit demonstrieren. Sie haben auch das völkerrechtlich anerkannte Recht auf Auswanderung. Jedoch steht diesem Menschenrecht kein komplementä-

⁷⁴ Vgl. Fassmann, Heinz/ Münz, Rainer, S. 47-48

res Recht auf Einwanderung gegenüber.⁷⁵ So sind die politischen Regulative der Zielstaaten als „pull“-Faktoren ebenfalls von entscheidender Bedeutung für Migration. Rechtliche Regelungen und politische Maßnahmen prägen durch ihre Restriktion die Migrationsströme. So sorgen verschärfte Ausländer- und Asylpolitik, restriktive Erteilung von Visa und Kontrollen der EU-Außengrenzen für deren Beschränkung.

3.2.4 Geografische Nähe

Des Weiteren spielt die geografische Lage eines Ziellandes eine große Rolle im Migrationsgeschehen. Die Nähe von Herkunfts- und Zielgebieten erleichtert den Migrationsentschluss insofern, da sie das Risiko und die Kosten der Auswanderung reduziert.⁷⁶ Trotz der geöffneten Grenzen zu den neuen EU-Ländern bleibt Deutschland aufgrund seiner geografischen Situation zunächst das erste Anlauf- und Aufenthaltsland für Westimmigranten aus den Ländern Ost- und Südosteuropas, aber auch aus Afrika und Asien.⁷⁷

3.2.5 Zusammenfassung

Galtung fasst die Migrationsursachen in sechs Hypothesen zusammen, die eine allgemeine Richtung der massenhaften Migration vorgeben sollen. Migrationen vollziehen sich demnach aus überbevölkerten in unterbevölkerte, aus ressourcenarmen in ressourcenreiche Regionen, aus Regionen mit hohem in Regionen mit niedrigem Bevölkerungswachstum, aus Regionen mit niedrigem in Regionen mit hohem Menschenrechtsstandard sowie ökonomischem Wohlstand und schließlich aus Regionen mit niedriger in Regionen mit hoher kultureller Identität. Wobei das Letztere die fehlende Sinnstiftung und den daraus entstehenden hohen Alkohol- und Drogenkonsum innerhalb der Bevölkerung eines Landes meint.⁷⁸

⁷⁵ Vgl. Nuscheler, Franz, S. 102

⁷⁶ Vgl. Fassmann, Heinz/ Münz, Rainer, S. 45, 48-49

⁷⁷ Vgl. Santel, Bernhard, S. 110-111

⁷⁸ Vgl. Galtung, Johan, in: Butterwegge, Christoph/Hentges, Gudrun, Hrsg., S.13-15

Diese Hypothesen sind jedoch nicht allgemeingültig und geben tatsächlich nur die grobe Richtung der heutigen Migrationsbewegungen an.

Letztendlich können Wanderungsprozesse aller Art, die das Ergebnis komplexen menschlichen Verhaltens in sehr unterschiedlichen Entscheidungssituationen sind, kaum in einem allgemeingültigen Modell erklärt werden. Der Entschluss, zu wandern, ist auf ein ganzes Bündel von Faktoren, Ursachen, Beweggründen und Konstellationen zurückzuführen.⁷⁹ Schließlich kann man das heutige Wanderungsgeschehen nicht statistisch erfassen, weil es eben von individuellen Einstellungen, Vorstellungen, Erwartungen und Verhaltensweisen der Migranten vor, während und nach der Migration abhängig ist. Darüber hinaus ist die Leidensfähigkeit ebenso wie die Bereitschaft zum Risiko, die jeder Entscheidung zur Migration vorausgeht, individuell und kollektiv sehr unterschiedlich ausgeprägt.⁸⁰

Die dieser Arbeit als Schwerpunkt zugrunde liegende Asylbewerbermigration wird ebenfalls von einer Vielzahl Push- wie Pull-Faktoren verursacht. Sicherlich spielen alle oben aufgezeigten möglichen Ursachen eine gewisse Rolle bei dem Entschluss zur Migration, doch eher in ihrer Gesamtheit als einzeln. Die Dominanz der Pull-Faktoren gegenüber den Push-Faktoren wäre bei dieser Art der Migration jedoch zu bejahen. Denn auch wenn die menschenunwürdige Armut und Instabilität der Herkunftsländer der Asylbewerber ein wichtiger Push-Faktor ist, wandern nicht die Ärmsten, die die Mittel für weite Reisen und Schlepperdienste nicht aufbringen können.⁸¹ Bereits dem sprunghaften Anstieg der Asilmigration in den 1990er Jahren lag zunehmend auch eine im weiteren Sinne ökonomische Motivation zugrunde, ohne dabei die Bedeutung von politischer Gewalt und Verfolgung schmälern zu wollen. Dies ist vor allem auf die ungleich verteilten Faktoren Wohlstand und Lebenschancen in der Weltge-

⁷⁹ Feithen, Rosemarie, *Arbeitskräftewanderungen in der Europäischen Gemeinschaft. Bestimmungsgründe und regionalpolitische Implikationen*. Frankfurt am Main/ New York, 1985, S. 55

⁸⁰ Vgl. Nuscheler, Franz, S. 101

⁸¹ Vgl. Nuscheler, Franz, S. 104

sellschaft zurückzuführen. „Ein großer Personenkreis migriert, um den unbefriedigenden sozioökonomischen Konditionen in den Heimatländern zu entgehen. Menschen aus der außereuropäischen Peripherie sehen keine für sie adäquaten inländischen Lebensperspektiven und nutzen die Chance zur Wanderung in die Zentren der internationalen Weltwirtschaft.“⁸² Da Deutschland ein solches Zentrum darstellt, wird es auch in Zukunft ein Zielland mit all den anziehenden Pull-Faktoren für die Immigranten aus der ganzen Welt, aber vor allem aus Entwicklungsländern, bleiben.

3.3 Migrationsprobleme

Es ist kein Geheimnis, dass das Leben der Mehrheit von Migranten in Aufnahmeländern mit Problemen behaftet ist, was vor allem auf den Migrationshintergrund selbst und die Zugehörigkeit zu einer Minderheit zurückzuführen ist. Das Ziel dieses Kapitels ist jedoch nicht die Vorstellung der vielfältigen Theorien und Analysen der psychosozialen Folgen der Migration, sondern vielmehr die Benennung der wesentlichen soziokulturellen und wirtschaftlichen Migrationsprobleme der Asylbewerber in der deutschen Gesellschaft, die nachfolgend aufgezeigt werden.

3.3.1 Räumliche Konzentration und soziale Segregation

Die Räumliche Konzentration und soziale Segregation der Migranten im Aufnahmeland gehören zu den zentralen Problemen der Migrationsbewegungen. Auch die Asylbewerber in Deutschland sind von dieser Entwicklung betroffen. So ist häufig die räumliche Konzentration und Absonderung der Asylbewerber in die suburbanen städtischen Siedlungsgebiete zu beobachten.⁸³ Während die abgelehnten Asylbewerber anfangs dieses Phänomen nicht beeinflussen können, leben die anerkannten Asylbewerber oft räumlich getrennt und gleichzeitig isoliert von anderen Bevölkerungsgruppen in Deutschland. Es bilden sich so genannte ethnische Gruppen,

⁸² Vgl. Santel, Bernhard, a.a.O., S. 128

⁸³ Vgl. Han, Petrus, S. 257-260

die durch gemeinsame Erinnerungen, Traditionen und Konventionen zusammengehalten werden, wobei unter Ethnizität die gefühlsmäßige Volkszugehörigkeit zu verstehen ist.⁸⁴ Diese Tatsache ist vor allem mit der schwachen ökonomischen Ausgangssituation der Asylbewerber zu begründen. Sie sind aus diesem Grund in besonderem Ausmaß dem sozialen Mechanismus der räumlichen und sozialen Selektion und Segregation in unserer Gesellschaft ausgesetzt. Zudem streben die Asylbewerber wie auch die restlichen Immigranten nach Pflege und Erhaltung ihrer ethnischen und kulturellen Eigenwertigkeit sowie Besonderheit, indem sie kulturelle und soziale Organisationen in den ethnisch konzentrierten Teilräumen bilden. So entstehen ganze Siedlungsgebiete mit ghettotoartigen Lebensweisen, die den ethnischen Segregationsprozess nur noch verstärken. Die anerkannten und später auch die abgelehnten Asylbewerber lassen sich vorzugsweise dort nieder, wo bereits ihre Familienangehörigen, Verwandten, Bekannten oder Landsleute leben. Die einschlägige Literatur bezeichnet dieses Verhaltensmuster auch als Kettenmigration und begründet es mit der Hoffnung dieser Personen auf familiäre bzw. landsmannschaftliche Unterstützung bei der Eingliederung in die Aufnahmegeellschaft.⁸⁵

3.3.2 Diskriminierung am Wohnungsmarkt

Die Diskriminierung am Wohnungsmarkt ist ein weiteres Problem der Migrantengruppen in Deutschland, wobei unter Diskriminierung Ungleichbehandlungen zu verstehen sind, die wegen oder aufgrund bestimmter Kriterien erfolgen und Gleichheits- und Gleichbehandlungsgrundsätzen mittelbar oder unmittelbar und mit unterschiedlicher Intensität widersprechen.⁸⁶ Die Ausführungen von Han über die Arbeitsmigranten, die mit diesem Problem konfrontiert werden, sind analog auf die Asylbewerber, die

⁸⁴ Weber, Max, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Ethnische Gemeinschaftsbeziehungen*, Tübingen, 1972, S. 234-240

⁸⁵ Vgl. Han, Petrus, S. 257-260

⁸⁶ Schulte, Axel, *Integrationspolitik - ein Beitrag zu mehr Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft?*, in: Baringhorst, Sigrid/ Hunger, Uwe/ Schönwälder, Karen, Hrsg., S. 31

sich auf der Wohnungssuche befinden, übertragbar. Demnach sind die Arbeitsmigranten generell interessante Mieter, weil sie bereit sind, höhere Mieten zu zahlen, um überhaupt einen geeigneten Wohnraum zu finden. Dennoch haben die Vermieter Vorbehalte gegen sie, weil sie häufig von den Einheimischen als Mitbewohner nicht akzeptiert werden. Um den Auszug deutscher Mieter nicht zu provozieren und vor allem den Objektwert zu erhalten, entscheiden sich die Vermieter unabhängig von ihrer persönlichen Einstellung oftmals gegen die ausländischen Mieter. Somit kommt es zur Ausgrenzung und Diskriminierung der Ausländer auf dem Wohnungsmarkt. Dies lässt sich bereits in vielen Anzeigen deutscher Tageszeitungen mit Formulierungen wie etwa „nur an Deutsche“ belegen. Die transitorischen Zonen der Großstädte, die durch unmittelbare Nähe zur Stadt und alte zum Teil leer stehende Häuser gekennzeichnet sind, werden zur geeigneten Wohnplattform für Ausländer, die dem Wettbewerb auf dem Wohnungsmarkt ausgewichen sind. Die damit verbundene räumliche Konzentration von Immigranten aller Art auf einem bestimmten Raum hat ihre Ursachen auch in der sozialen Ungleichheit und ist nicht nur auf die freiwillige Entscheidung dieses Personenkreises zurückzuführen.

3.3.3 Soziale Ungleichheit und Arbeitsmarktsituation

Die soziale Ungleichheit selbst stellt ein Problem der Asylbewerber dar und ist gleichzeitig die Ursache für viele andere damit verbundenen Probleme. Treibel bezeichnet die soziale Ungleichheit als gesellschaftliche Unterschiede bezüglich Macht, Einkommen und beruflichem Status zwischen verschiedenen Schichten einer Gesellschaft. Demzufolge gehören die Ethnitisierung und Unterschichtung im Umgang der Aufnahmegesellschaft mit den Zugewanderten zusammen. Die Autorin begründet diese Aussage mit der dauerhaften Positionierung von Zugewanderten auf den unteren Beschäftigungspositionen.⁸⁷ Grundsätzlich werden Zuwanderer, gleichgültig ob sie Asylbewerber oder restliche Migranten sind, als Konkurrenten

⁸⁷ Vgl. Treibel, Annette, S. 221

auf dem Arbeitsmarkt gesehen.⁸⁸ Gleichzeitig stellen sie auch das Druckmittel der Unternehmen gegenüber den Forderungen der einheimischen Arbeiter wie etwa nach höheren Löhnen dar, sodass sich ihr Unbeliebtheitsstatus in der Arbeitswelt der Aufnahmegesellschaft nur noch verfestigt. Zudem haben die Unternehmen beim Einstellen der Migranten als unterbezahlte Arbeitskräfte erhebliche Gewinnvorteile. Dies ist jedoch nur in den Berufsfeldern mit geringen Qualifikationen möglich, die wiederum für die Einheimischen nicht attraktiv sind. Die Mehrzahl der Arbeitnehmer mit Migrationshintergrund ist in Berufsbranchen mit schlechten Arbeitsbedingungen, ungeregelten Arbeitszeiten, schlechter Bezahlung und kaum Aufstiegschancen tätig. Die Migrationsforscher nennen die Gesamtheit solcher Branchen ethnische Enklavenwirtschaft. Die Konkurrenzfähigkeit der Migranten auf dem Arbeitsmarkt schwindet jedoch mit den Tätigkeiten, die höheren Qualifikationsgrad fordern. Auch wenn die Migranten sich mit zunehmender Anstrengung um einen Arbeitsplatz außerhalb der ethnischen Enklavenwirtschaft bemühen, gelingt es nur den Wenigsten von ihnen sich gegen die Einheimischen durchzusetzen.⁸⁹ Nicht zuletzt deshalb spricht die einschlägige Literatur auch im Bezug auf den Arbeitsmarkt mehrmals von herrschender Diskriminierung.⁹⁰

3.3.4 Arbeitslosigkeit

Ein weiteres Problem der Asylbewerber ist die hohe Arbeitslosigkeit, die in einem engen Zusammenhang mit der vorher genannten sozialen Ungleichheit und der vorliegenden Arbeitsmarktsituation steht. Die Ursache für ihr Entstehen liegt ebenfalls in der Diskriminierung der ausländischen Arbeitskräfte am Arbeitsmarkt. Dabei ist nicht die Diskriminierung am Arbeitsplatz, sondern viel mehr die Ungleichbehandlung im Bereich der Neuanstellungen von entscheidender Bedeutung. Die Migrationsforschung stellt in diesem Zusammenhang fest, dass die Nationalität, nach Qualifikation und Alter die drittgrößte Auswirkung auf die Arbeitslosigkeit der Aus-

⁸⁸ Vgl. Fassmann, Heinz/ Münz, Rainer, S. 25

⁸⁹ Vgl. Han, Petrus, S. 292

⁹⁰ Heckmann, Friedrich, Ethnische Minderheiten, Volk und Nation, Stuttgart, 1992, S. 85

länder hat.⁹¹ Ähnlich wie auf dem Wohnungsmarkt werden die Einheimischen häufig den Ausländern vorgezogen. Dies ist vor allem im Banken- und Versicherungsbereich der Fall, aber auch bei kleineren Unternehmen.⁹² Aufgrund des erschwerten Arbeitsmarktzugangs hat dieser Personenkreis weniger Chancen auf eine Beschäftigung und ist gezwungen, in bestimmte Berufe und Branchen auszuweichen, die wiederum für die Einheimischen aufgrund ihrer weniger lukrativen Bezahlung und schlechteren Arbeitsbedingungen unattraktiv sind. Die Folge ist auch hier die untergeordnete Position der Zuwanderer auf dem Arbeitsmarkt. Diese Situation wird zunehmend durch die steigenden Anforderungen an die Qualifikation der Arbeitskräfte und den Beschäftigungsabbau im Bereich der ungelernten Tätigkeiten verschärft, zumal die im Herkunftsland erworbenen Qualifikationen der Migranten der Konkurrenz auf dem deutschen Arbeitsmarkt nicht standhalten können.

3.3.5 Soziale Position und Vorurteile

Die Stellung der Asylbewerber in unserer Gesellschaft ist auf der Hierarchieskala ziemlich weit unten. Diskriminierung, Vorurteile, Fremdenfeindlichkeit bis hin zu Gewalt prägen das alltägliche Leben dieser Personen. Vor allem das in den Medien verbreitete schlechte Bild der Ausländer erschwert das Leben aller Migrantengruppen in Deutschland. Im Folgenden soll die Rolle der Vorurteile als ein vorhandenes Problemfeld und ihre Auswirkungen auf das Leben der ausländischen Bevölkerung in unserer Gesellschaft aufgezeigt werden.

Wie bereits dargestellt, besitzen die Ausländer im Vergleich zu Einheimischen häufig einen niedrigeren sozialen Status. Dieser objektiv wahrnehmbare Unterschied führt zur Bildung von Vorurteilen. Den Ausländern werden negative Eigenschaften und Merkmale zugeschrieben, die ihrerseits zu Benachteiligung, Meidung persönlicher Kontakte und herab-

⁹¹ Vgl. Sackmann, Rosemarie, S. 93

⁹² Thränhardt, Dietrich, Integrationspolitik in Deutschland und den Niederlanden, in: Leviathan, Zeitschrift für Sozialwissenschaften, Heft 2/2002, S. 242

lassendem Verhalten gegenüber dieser Personengruppe führen. Die einschlägige Literatur äußert sich sehr kritisch gegenüber Presse und Fernsehen, die die Vorurteile durch eine Vielzahl an negativen Berichten verstärken sollen.⁹³ Danach scheint das in den Medien verbreitete Bild der Ausländer unter einem „Negativsyndrom“ zu leiden, dessen Wirkung eher vorurteilsverstärkend als vorurteilslösend ist. Medienforscher kritisieren das zum Teil mangelnde Bewusstsein der Medien über die Folgen ihrer rügevollen Berichterstattungen und machen sie für die verstärkte Ausbreitung fremdenfeindlicher Übergriffe verantwortlich. Zwar soll ihrer Meinung nach über die Konflikte und Gewalttaten berichtet werden, jedoch ohne dabei auf die Nationalität der Täter einzugehen. Sie begründen es vor allem mit dem fehlenden Ausgleich durch positive Berichterstattung über Ausländer. Darüber hinaus sollen die Informationen ein irritierendes und überdramatisiertes Bild der Ausländer erzeugen, das realitätsfern sei.

Kritische Stimmen machen aber auch die Politik für das „Schubladen-Denken“ unserer Gesellschaft verantwortlich.⁹⁴ Sie würde bewusst durch negative Meinungsmache und Vermischung der in diesem Bereich vorhandenen Sachlagen und Probleme die bereits ohnehin vorhandenen Vorurteile und Ängste eines großen Teils der Mehrheitsbevölkerung mobilisieren und als berechtigt erscheinen lassen. Die Folge ist, dass die in Deutschland lebenden Ausländer als Kollektiv und nicht als einzelnes Individuum betrachtet werden. Im Umgang mit diesen Personen fehlt es somit häufig an individueller Behandlung und Einstellung, zumal deren Vorhandensein sicherlich zur Auflösung pauschaler Vorurteile beitragen würde.⁹⁵

⁹³ Meier-Braun, Karl-Heinz, Migration in den Medien – 10Thesen und Fragen, in: Gropper, Elisabeth/ Zimmermann, Hans-Michael, Hrsg., Zuwanderung. Zugehörigkeit und Chancengleichheit für Kinder und Jugendliche, Stuttgart, 2000, S. 67-78

⁹⁴ Turan, Sükrü, Das Individuum, das Kollektiv und der Rechtsstaat, in: Gropper, Elisabeth/ Zimmermann, Hans-Michael, Hrsg., S. 44

⁹⁵ Vgl. Turan, Sükrü, S. 45

3.3.6 Fremdenfeindlichkeit

Auch Fremdenfeindlichkeit gehört zu den Migrationsproblemen der Asylbewerber als Teil der ausländischen Bevölkerung in Deutschland. Die historischen Erfahrungen verschiedener Länder zeigen, dass die Beziehungen zwischen Einheimischen und Einwanderern zum Teil von sozialen und rassistischen Spannungen und Konflikten begleitet wurden. Insbesondere bei Eintreten bestimmter gesellschaftlicher Lebensbedingungen scheint die Fremdenangst der Einheimischen häufig in Fremdenfeindlichkeit gegenüber den Einwanderern überzugehen.⁹⁶ So kann beispielsweise die hohe Arbeitslosigkeit innerhalb eines Landes Fremdenfeindlichkeit auslösen. Die Konkurrenz um weniger werdende Arbeitsplätze ist ein wesentlicher Grund für Ausländerfeindlichkeit, obgleich viele in diesem Bereich durchgeführte Studien mehrmals nachgewiesen haben, dass Ausländer den Inländern keine Arbeitsplätze wegnehmen.⁹⁷ Auch die quantitative Zunahme der ausländischen Bevölkerung kann die Toleranzschwelle der Einheimischen überschreiten, wobei die Toleranzgrenze durch die jeweilige soziale Stimmungslage innerhalb eines Landes bestimmt wird.⁹⁸ Die Zunahme fremdenfeindlicher Übergriffe Anfang der 1990er Jahre, als die Asylbewerberzahlen, aber auch die Zahl der zugewanderten Aussiedler ihre Rekordhöhen erreichten, belegen diese Tatsache.⁹⁹ Fremdenfeindlichkeit in Deutschland ist ein aktuelles Thema, das häufig zum Gegenstand der Diskussionen in den Medien, Politik und der Bevölkerung wird. Vor allem die gewalttätigen Übergriffe gegenüber Ausländern in ostdeutschen Regionen in den vergangenen Jahren sind beunruhigend. Die Fremdenfeindlichkeit äußert sich darüber hinaus auch in Form von offener und aggressiver Diskriminierungen durch rechtsextremistisch, ausländerfeindlich und rassistisch orientierte Propaganda und Aktivitäten.¹⁰⁰

⁹⁶ Vgl. Han, Petrus, S. 306

⁹⁷ Vgl. Nuscheler, Franz, S. 165

⁹⁸ Vgl. Han, Petrus, S. 307

⁹⁹ Ergänzend dazu: Tabelle 5, vgl. Anlage 5

¹⁰⁰ Vgl. Schulte, Axel, S. 35

3.3.7 Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Asylbewerber als Teil der ausländischen Bevölkerung mit einer Vielzahl an Problemen in der deutschen Gesellschaft konfrontiert werden, die auf ihren Migrationshintergrund zurückzuführen sind, ohne dabei die vorhandenen Integrationsprobleme zu erwähnen. Aufgrund der bestehenden Distanz zur einheimischen Bevölkerung und der Außenseiterposition der Ausländer haben sie wenige Chancen, diese Situation zu verändern. Eine grundlegende Veränderung wäre nur mit Bemühungen beider Seiten zu erreichen. Um die Ausländer nicht als Gefahr zu sehen, müsste die Mehrheitsbevölkerung das Fremde nicht gleichzeitig als Problem definieren.¹⁰¹ Vor allem im Bereich der Asylbewerbermigration, die allgegenwärtig ist und bleibt, gelten die „Neuen“ in unserer Gesellschaft als enorme Belastung und das nicht zuletzt wegen hoher administrativer Kosten und Folgekosten für Unterbringung und Versorgung. Sicherlich gibt es eine Vielzahl von Fällen, die den verbreiteten Vorurteilen entsprechen und diese mit ihrem Verhalten bestätigen, dennoch sollten staatliche Institutionen, Massenmedien aber auch jeder einzelne Bürger dazu beitragen, dass eine Differenzierung der Ausländer vorgenommen wird und dieser Personenkreis auch individuell betrachtet wird. Eine individuelle Auseinandersetzung mit diesem Personenkreis würde vor allem zum Abbau der Ängste der Einheimischen, einem besseren Image der Asylbewerber und der restlichen ausländischen Bevölkerung in der Gesellschaft der Bundesrepublik führen sowie deren Diskriminierung verhindern, die häufig unbewusst aufgrund der Rolle des betroffenen Personenkreises in unserer Gesellschaft stattfindet.

¹⁰¹ Schiffauer, Werner, Fremde in der Stadt, Frankfurt am Main, 1997, S. 48

4 Rechtliche Grundlagen des Bleiberechts

4.1 Neuer Ansatz: Die Regelungen des Bleiberechts

Die Entwicklung der Asylpolitik seit dem Asylkompromiss zeigt, dass die Möglichkeiten der Asylbewerber, ihren Aufenthalt in Deutschland zu sichern, grundsätzlich immer geringer werden. Nichtsdestotrotz gab es bereits eine Vielzahl von Bleiberechtsregelungen, die in bestimmten Zeitabständen die Möglichkeit zur Aufenthaltslegalisierung für sozial und wirtschaftlich integrierte, abgelehnte Asylbewerber geboten haben. Der Gesetzgeber reagiert mit der Einführung der Regelungen auf die bestehenden aufenthaltsrechtlichen Probleme der abgelehnten Asylbewerber und bietet die Möglichkeit des gesicherten Aufenthaltsrechts für die potenziellen Bleibeberechtigten.¹⁰²

4.1.1 Grundsätzliches

Anlässlich einer hohen Anzahl der seit Jahren in Deutschland lebenden ausreisepflichtigen Ausländer, die lediglich geduldet sind, kam es am 28. August 2007 zu der gesetzlichen Altfallregelung in Form von § 104a AufenthG. Ende 2006 lebten etwa 190.000 geduldete Personen im Bundesgebiet.¹⁰³ Nach Auskunft des baden-württembergischen IM lebten am Ende des Jahres 2007 ca. 15.150 Geduldete allein in Baden-Württemberg. Bereits lange im Voraus wurde die Möglichkeit des Bleiberechts auf der Bundes-, Landes- und Kommunalebene diskutiert. Um den Hintergrund dieser Diskussion zu beleuchten, bedarf es zunächst einer näheren Darstellung des potenziell bleibeberechtigten Personenkreises. Die Asylsuchenden stellen unmittelbar nach ihrer Einreise nach Deutschland, häufig auch erst nach Aufdeckung ihres illegalen Aufenthalts auf deutschem Gebiet, einen Antrag auf Anerkennung als Asylberechtigter bei der zuständigen Behörde. Nach einer Prüfung der von ihnen angegebene-

¹⁰² Informationsbrief Ausländerrecht, Heft 11/12, 2007, S. 16

¹⁰³ Wiefelspütz, Dieter, Bleiberecht, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, Heft 2/2007, S. 41

nen Einreise- und Asylgründe und der Flüchtlingseigenschaften im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention entscheidet das BAMF über den Antrag. Sollte ein Flüchtlingsstatus zuerkannt werden, wird dem Betroffenen zunächst ein vorübergehender Schutz im Sinne von Asylanerkennung gewährt und er erhält den vorläufigen Status eines anerkannten Asylbewerbers in der Bundesrepublik.¹⁰⁴ Im Falle einer Antragsablehnung durch das BAMF erhält der Betroffene den rechtlichen Status eines abgelehnten Asylbewerbers. Die abgelehnten Asylbewerber bekommen im Gegensatz zu anerkannten Asylbewerbern keinen Aufenthaltstitel. Sie werden lediglich gemäß § 60a AufenthG geduldet. Das bedeutet, dass sich Duldungsinhaber nicht rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten und vollziehbar ausreisepflichtig sind. An die Ablehnungsentscheidung des BAMF schließt sich in der überwiegenden Mehrheit der Fälle ein lang andauernder, verwaltungsgerichtlicher Prozess an.

Die Verwaltungspraxis zeigt, dass sich die abgelehnten Asylbewerber in einer Vielzahl der Fälle aus verschiedenen Gründen, die nachfolgend ausführlich erläutert werden, lange in Deutschland aufhalten. Häufig integrieren sie sich während der langen Aufenthaltsdauer wirtschaftlich und sozial in die deutsche Gesellschaft. Mit der gesetzlichen Altfallregelung wird dem Bedürfnis der gut integrierten abgelehnten Asylbewerber nach einer dauerhaften Perspektive in Deutschland Rechnung getragen.¹⁰⁵

4.1.2 IMK-Bleiberechtsregelung und gesetzliche Altfallregelung

Die Einführung der gesetzlichen Altfallregelung im Rahmen der Reform des Zuwanderungsgesetzes ermöglicht den abgelehnten Asylbewerbern, die ausreisepflichtig und geduldet sind, sich am 1. Juli 2007 bereits seit acht Jahren oder, falls in häuslicher Gemeinschaft mit einem minderjährigen Kind lebend, seit sechs Jahren in Deutschland aufhalten und aller Voraussicht nach in der nächsten Zeit nicht abgeschoben werden können

¹⁰⁴ Die Verfasserin verweist in diesem Zusammenhang auf Kapitel 3.1.4.

¹⁰⁵ Vgl. Drucksache 16/5065, S. 201, vgl. Anlage 1

einen Aufenthalt mit einem zunächst erteilten Aufenthaltsrecht und einem gleichrangigem Zugang zum Arbeitsmarkt. Die Betroffenen können dann eine Aufenthaltserlaubnis beantragen. Der Antrag muss spätestens bis zum 1. Juli 2008 bei der unteren Ausländerbehörde gestellt werden.¹⁰⁶ Die Antragsteller und ihre Familien müssen jedoch bestimmte Voraussetzungen erfüllen, damit sie unter das neue Bleiberecht fallen. Zu einem müssen sie sich bislang rechtstreu verhalten und die Ausländerbehörden nicht vorsätzlich getäuscht haben, zum anderen ein Mindestmaß an Integration zeigen. Sie müssen beispielsweise über ausreichende Deutschkenntnisse, ausreichend Wohnraum und eine Erwerbstätigkeit verfügen. Während nach dem der gesetzlichen Altfallregelung vorausgegangenem IMK-Bleiberecht nur die Erwerbstätigen eine Aufenthaltserlaubnis erhalten haben,¹⁰⁷ räumt die gesetzliche Altfallregelung eine Übergangsfrist zur Arbeitsplatzsuche bis zum 31. Dezember 2009 ein und eine weitere Übergangsfrist für den Nachweis der Deutschkenntnisse bis zum 1. Juli 2008. So wird im Rahmen der gesetzlichen Altfallregelung auch ohne die vorliegende Erwerbstätigkeit zunächst eine Aufenthaltserlaubnis auf Probe erteilt. Im Anschluss an die vorgegebene Frist zur Arbeitssuche besteht die Möglichkeit der Aufenthaltserlaubnisverlängerung, wenn ein festes Arbeitsverhältnis nachgewiesen wird, der Asylbewerber in der eingeräumten Zeitspanne überwiegend erwerbstätig war, sein Lebensunterhalt ohne Inanspruchnahme von Sozialleistungen gesichert ist und zu erwarten ist, dass er auch in Zukunft gesichert sein wird. Im Umkehrschluss kommt es zu keiner Aufenthaltserlaubnisverlängerung. Als Ausnahme erhalten die gut integrierten Kinder ab 14. Lebensjahr unter erleichterten Voraussetzungen ein eigenständiges Aufenthaltsrecht nach § 104b AufenthG. Die Altfallregelung stellt somit eine Erweiterung der von der IMK am 17. November 2006 beschlossenen Bleiberechtsregelung dar. Diese hatte sich bereits der Problematik der gut integrierten langjährig Geduldeten ange-

¹⁰⁶ Bundesministerium des Innern, Hinweise zu den wesentlichen Änderungen durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der EU vom 19.08.2007, S. 74, vgl. Anlage 8

¹⁰⁷ Vgl. Wiefelspütz, Dieter, S. 42

nommen. Im Rahmen der IMK wurde ein sicheres Aufenthaltsrecht für die Betroffenen, ihre nachhaltige Integration in die deutsche Gesellschaft sowie eine gesetzliche Regelung, die die Zuwanderung in die Sozialsysteme vermeiden soll, gefordert. Die Altfallregelung entspricht ihrem Regelungsinhalt nach diesen Erwartungen, in dem sie durch die eingeräumten Übergangsfristen und der Aufenthaltserlaubnis auf Probe die soziale und wirtschaftliche Integration der potentiellen Bleiberechtsberechtigten fördert. Die bereits nach der IMK-Bleiberechtsregelung erteilten Aufenthaltserlaubnisse werden von der Altfallregelung zunächst nicht berührt. Für deren Verlängerung gelten jedoch die Vorschriften des § 104a Abs. 5 AufenthG.¹⁰⁸

Im Zuge der Neuregelung kam es darüber hinaus zur Änderung weiterer Vorschriften, die geduldete Ausländer betreffen. So erhalten die Geduldeten nach einem vierjährigen Aufenthalt einen gleichrangigen Arbeitsmarktzugang, die regionale Residenzpflicht wird gelockert, die Dauer des Bezugs abgesenkter Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz wird angehoben.

4.2 Bedeutung der Integration im Asylbewerberbereich

Um die Besonderheit der Integration im Asylbewerberbereich aufzuzeigen, bedarf es zunächst einer Untersuchung des Zusammenhangs zwischen bestehenden Beschränkungen der Aufenthaltsausgestaltung der abgelehnten Asylbewerber und deren möglichen Auswirkungen auf die Integration des betroffenen Personenkreises. Dieses wird im Kapitel 4.2.1 vorgenommen. Anschließend werden im Kapitel 4.2.2 die integrativen Voraussetzungen der gesetzlichen Altfallregelung als das vom Gesetzgeber erwartete Mindestmaß an Integration aufgezeigt und erläutert.

¹⁰⁸ Vgl. Bundesministerium des Innern, S. 74, vgl. Anlage 8

4.2.1 Beschränkungen der Aufenthaltsgestaltung und ihre Auswirkungen auf die Integration der Asylbewerber

Die europäischen Aufnahmeländer stellen heute ihre rechtlichen, politischen und sozialen Bedingungen für dauerhafte Aufenthalte von Migranten unter das Vorzeichen der Integration.¹⁰⁹ Der abgelehnte Asylbewerber soll jedoch nicht dauerhaft in Deutschland ansässig werden. Im Bereich der Asylbewerbermigration wird daher seitens der Gesetzgebung alles daran gesetzt um die Aufenthaltsverfestigung und entsprechend auch die Integration des betroffenen Personenkreises zu verhindern. Nachstehend sollen die Beschränkungen für die Ausgestaltung des Aufenthalts aufgezeigt und ihre Auswirkungen auf die Integration der betroffenen Personen untersucht werden.

4.2.1.1 Duldung

Nach einer Ablehnung des Asylantrags kann eine Vielzahl der abgelehnten Asylbewerber nicht abgeschoben werden. Dafür gibt es unterschiedliche Gründe, wie etwa das Fehlen der entsprechenden Rückreisedokumente, geltend gemachte Krankheiten, Stellen der Asylfolgeanträge usw. Diese werden im Rahmen der Ausführungen zum Spannungsverhältnis zwischen dem Willen des Gesetzgebers und der tatsächlichen Situation der abgelehnten Asylbewerber näher beleuchtet. Während des Aufenthaltes in der Bundesrepublik werden die abgelehnten Asylbewerber lediglich geduldet.¹¹⁰ Eine Duldung wird nach § 60a AufenthG mit einer Gültigkeitsdauer von mindestens einem Monat und höchstens sechs Monaten an abgelehnte Asylbewerber von der unteren Ausländerbehörde auf Weisung der Regierungspräsidien erteilt.¹¹¹ Damit wird die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung des Ausländers angeordnet. Ihrem Charakter nach stellt die Duldung keinen selbstständigen Aufenthaltstitel dar. Sie dient insbesondere der Verhinderung der Aufenthaltsverfestigung. Die kurze

¹⁰⁹ Bade, Klaus J./ Bommers, Michael/ Münz, Rainer, Hrsg., Migrationsreport 2004, Frankfurt am Main, 2004, S. 9

¹¹⁰ Die Verfasserin verweist in diesem Zusammenhang auf Kapitel 3.1.4.

¹¹¹ Die Anlage 9 enthält zwei Musterduldungen.

Gültigkeitsdauer einer Duldung bezweckt eine Kontrollmöglichkeit des Geduldeten, da der Betroffene für deren Erteilung die zuständige Behörde aufsuchen und dort vorsprechen muss. Im Rahmen dieser Vorsprachepflicht können weitere Maßnahmen, wie etwa Übergabe bzw. Ausfüllen verschiedener Dokumente bis hin zur Festnahme bei Gefahr des Untertauchens, verknüpft werden. Mit der befristeten Gültigkeit der Duldung soll dem Geduldeten vor allem seine Ausreisepflicht vor Augen geführt werden. Darüber hinaus wird gleichzeitig auf seine Mitwirkungspflicht und auf mögliche Sanktionen bei der Nichtmitwirkung hingewiesen. Um den Vollzug der Abschiebung zu sichern, enthält die Duldung einen Hinweis auf deren Erlöschen, sobald der Ausländer mit dem Beginn der Zwangsmaßnahme über die Abschiebung in Kenntnis gesetzt wird.

4.2.1.2 Räumliche Beschränkung des Aufenthalts

Um die Erreichbarkeit des Geduldeten für die Behörde zu sichern, die Verfestigung des Aufenthalts und das mögliche Untertauchen zu verhindern, erteilen die unteren Ausländerbehörden im Auftrag der Regierungspräsidenten eine räumliche Beschränkung des Aufenthalts auf das Gebiet eines Bundeslandes gemäß § 61 Abs. 1 AufenthG als Nebenbestimmung der Duldung. Demnach dürfen die betroffenen Personen, die ihnen zugewiesenen Grenzen eines Bundeslandes grundsätzlich nicht verlassen. Eine Ausnahme in Form der Verlassenserlaubnis kann aus wichtigen Gründen vorübergehend erteilt werden. Auf Antrag können die Geduldeten eine Umverteilung aus wichtigen Gründen beantragen.

4.2.1.3 Wohnsitzauflage

Die Duldung ist in der Regel mit einer Wohnsitzauflage verbunden. Sie beschränkt die Möglichkeit der Wohnungsnahme des Geduldeten auf einen bestimmten Wohnsitz wie z.B. die Gemeinschaftsunterkunft. Dies soll insbesondere die behördliche Postzustellung und die Erreichbarkeit der abgelehnten Asylbewerber gewährleisten, aber auch die finanzielle Belastung der öffentlichen Haushalte in Grenzen halten, da die Gemeinschafts-

unterkunft eine vergleichsweise günstige Unterbringungsmöglichkeit der Asylbewerber für die Bundesrepublik darstellt. Aus wichtigen Gründen können die Geduldeten eine Umverteilung auf einen anderen Wohnsitz beantragen.

4.2.1.4 Verbot der Erwerbstätigkeit

Eine selbstständige und nicht selbstständige Erwerbstätigkeit wird ebenfalls als eine Nebenbestimmung der Duldung von den unteren Ausländerbehörden im Auftrag der Regierungspräsidien nicht gestattet. Grundsätzlich kann ein Ausländer einer Erwerbstätigkeit nachgehen, wenn er einen Aufenthaltstitel besitzt. Den abgelehnten Asylbewerbern kann daher nur unter den Voraussetzungen des § 10 bzw. 11 BeschVerfV in Verbindung mit einer Duldung die Erlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung erteilt werden. Diese kann gemäß § 13 BeschVerfV hinsichtlich der Lage und Verteilung der Arbeitszeit, aber auch der beruflichen Tätigkeit sowie zeitlich beschränkt werden.¹¹² Ein gesetzlicher Anspruch auf Ausübung einer Beschäftigung besteht für Geduldete nicht.

4.2.1.5 Finanzielle Leistungen

Die Versorgung der Asylbewerber richtet sich für die Dauer ihres Aufenthaltes in Deutschland nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.¹¹³ Sie erhalten neben Sachleistungen wie etwa Hygieneartikel, Lebensmittel, Kleidung und Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften auch einen geringen Bargeldebetrag, das so genannte Taschengeld. Darüber hinaus werden ihnen umfassende Leistungen zur Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzen sowie bei Schwangerschaft und Geburt gewährt. Die gesamten Leistungen belaufen sich auf ungefähr 75 bis 80% der Leistungen nach dem SGB XII.¹¹⁴ Die Ausstattung der Asylbewerber bis auf das Notwendigste, soll ebenfalls keinen Freiraum für die Integration und Aufenthaltsverfestigung bieten.

¹¹² Vgl. Musterduldung 2, vgl. Anlage 9

¹¹³ Vgl. Gegenwart, Martin, S. 292

¹¹⁴ www.im.baden-wuerttemberg.de/de/Leistungen/83673.html, vgl. Anlage 10

4.2.1.6 Zusätzliche Sanktionen

Den Behörden stehen darüber hinaus bestimmte Sanktionsmittel zur Verfügung, die im Falle der Nichtmitwirkung bei aufenthaltsbeendenden Maßnahmen sowie bei Verletzung der ausländerrechtlichen Vorschriften angewandt werden können. Dazu gehören u.a. Kürzung des Taschengeldes, Entziehung der Erlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung, Verkürzung der Geltungsdauer einer Duldung, Begrenzung der räumlichen Beschränkung auf den Land- bzw. Stadtkreis aber auch Erteilung einer Meldeauflage. Im Falle der zuletzt genannten Sanktionsmöglichkeit wird dem Geduldeten eine Meldepflicht bei der angewiesenen Institution wie etwa Gemeindeverwaltung, untere Ausländerbehörde oder Gemeinschaftsunterkunft auferlegt, die er in bestimmten Zeiträumen einzuhalten hat. Diese Maßnahme dient der Kontrolle des Betroffenen bezüglich seines möglichen Untertauchens. Weitere Sanktionsmöglichkeiten bestehen in der Ablehnung der Anträge auf Umverteilung und Verlassenserlaubnis.

4.2.1.7 Auswirkungen auf die Integration

Die Duldung als Nachweis für den rechtlichen Status des Geduldeten, ihre Nebenbestimmungen und mit ihr verbundene Auflagen und Sanktionen wirken sich erheblich auf die Integration der abgelehnten Asylbewerber aus. Im Folgenden werden diese Auswirkungen untersucht und in ihrer Allgemeinheit zusammenfassend aufgezeigt.

Mit einem Beschäftigungsverbot oder einer nur beschränkten Erlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung erscheint die wirtschaftliche Integration der abgelehnten Asylbewerber fast unmöglich, da keine oder sehr geringe Möglichkeiten des Arbeitsmarktzugangs für Duldungsinhaber bestehen. Die Arbeitgeber stellen kaum jemanden ein, der womöglich eines Tages aufgrund einer Abschiebung seiner Arbeit nicht mehr nachgehen kann. Darüber hinaus wird durch die räumliche Beschränkung auf das Gebiet eines Bundeslandes und die Wohnsitzauflage die Möglichkeit der überregionalen Arbeitssuche und -aufnahme verhindert. Die abgelehnten Asyl-

bewerber sind somit lediglich „nachrangige“ Arbeitsmarktteilnehmer, zumal sie zusätzlich einem strengen Selektionsverfahren durch die Ausländerbehörde und die Bundesagentur für Arbeit unterworfen sind.¹¹⁵ Somit sind sie konkurrenz- und wettbewerbsunfähig. Dies ist auch im Bereich der Ausbildung der jüngeren abgelehnten Asylbewerber nicht anders. Bei der Auswahl der zukünftigen Lehrlinge wird ein Arbeitgeber zögern, einem Jugendlichen eine Lehrstelle zu geben, dessen Aufenthalt möglicherweise kürzer ist als die Zeit des Ausbildungsvertrages. Vor allem aber wird der Jugendliche selbst abwägen müssen, ob er durch ein Ausbildungsvertrag sich an ein festes Ausbildungsverhältnis mit geringem Ausbildungsentgelt bindet oder auf eine andere Weise mehr Geld verdienen kann, vor allem weil seine Zukunft aufgrund seines rechtlichen Status in der Bundesrepublik weitgehend ungesichert ist.¹¹⁶ Folglich entscheiden sich viele junge Geduldete für eine Erwerbstätigkeit und gegen die Ausbildung, und steigen somit häufig in das ethnische Gewerbe ein oder suchen Arbeit im Niedriglohnsektor.¹¹⁷ Diese Entscheidung bedeutet im Hinblick auf ihre Integration, dass sie weniger Bildungsmöglichkeiten und weniger Möglichkeiten des Qualifikationserwerbs haben. Gleichzeitig haben sie eventuell geringere sprachliche Entwicklungsmöglichkeiten und kaum Kontakte zu gleichaltrigen einheimischen Auszubildenden, was sich wiederum auf den Aufbau von sozialen Beziehungen zu gleichaltrigen Kreisen der einheimischen Jugendlichen hindernd auswirkt. Hier wird eine Wechselwirkung zwischen der wirtschaftlichen und sozialen Integration besonders deutlich. Insgesamt kann festgestellt werden, dass die Ausübung einer Erwerbstätigkeit bzw. Ausbildung den Aufbau der sozialen Netzwerke in der Aufnahmegesellschaft fördern.¹¹⁸ Wenn diese jedoch nur beschränkt oder gar nicht für abgelehnte Asylbewerber möglich sind, kommt es häufig zur wirtschaftlichen und sozialen Desintegration.

¹¹⁵ Vgl. Butterwegge, Christoph/ Hentges, Gudrun, Hrsg., S. 246

¹¹⁶ Vgl. Thränhardt, Dietrich, S. 245

¹¹⁷ Gesemann, Frank, Grundlinien und aktuelle Herausforderungen der Berliner Integrationspolitik, in: Baringhorst, Sigrid/ Hunger, Uwe/ Schönwälder, Karen, Hrsg., S. 203

¹¹⁸ Vgl. Butterwegge, Christoph/ Hentges, Gudrun, Hrsg., S. 245

Die soziale und wirtschaftliche Integration werden zusätzlich durch die räumliche Beschränkung und die Wohnsitzauflage erschwert. Die durch diese Maßnahmen entstehende räumliche Konzentration führt häufig zur Herausbildung parallelgesellschaftlicher Strukturen.¹¹⁹ Besonders die sozialen Kontakte der Duldungsinhaber werden somit auf eine regionale Ebene reduziert. Die landsmannschaftlichen Beziehungen aber auch die Beziehungen zu Einheimischen außerhalb der zugewiesenen regionalen Grenzen können kaum aufgebaut und gepflegt werden. Das führt häufig zum Rückzug der abgelehnten Asylbewerber in eigene ethnische Gruppen, was folglich vor allem die sprachliche Integration erheblich behindert.

Im Bereich der sprachlichen Integration gibt es darüber hinaus keine staatlichen Integrationshilfen und -angebote wie etwa Integrationskurse für die abgelehnten Asylbewerber.¹²⁰ Da für die Betroffenen die teuren Sprachkurse kaum bezahlbar sind, können sie sich somit im weitesten Sinne eine gute sprachliche Integration nicht leisten. Dabei beeinflusst die sprachliche Integration gleichwohl soziale und wirtschaftliche Integration und stellt das entscheidende Kriterium für die Integration in eine Gesellschaft dar.

Die geringen zur Verfügung stehenden Bargeldmittel schränken zusätzlich die integrativen Prozesse der abgelehnten Asylbewerber erheblich ein. Insbesondere ist in diesem Zusammenhang die soziale Integrationsebene betroffen. Die abgelehnten Asylbewerber haben kaum Möglichkeiten in der Ausgestaltung ihrer Freizeit. Der Zugang zu verschiedenen Orten des gesellschaftlichen Lebens wie etwa zu Einrichtungen im kulturellen Bereich, aber auch zur Freizeiteinrichtungen, bleibt ihnen häufig aufgrund der geringen Bargeldmittel verwehrt.

¹¹⁹ Vgl. Gesemann, Frank, S. 206

¹²⁰ Vgl. Butterwegge, Christoph/ Hentges, Gudrun, Hrsg., S. 246

Letztendlich haben die Duldungsinhaber als Teil der ausländischen Bevölkerung und somit „Nichtbürger“ keine Wahlrechte in Deutschland. Diese Tatsache erschwert ihre politische Integration insofern, dass sie keine Möglichkeiten der Einflussnahme auf politische und gesellschaftliche Entscheidungen und Gestaltungsprozesse haben.¹²¹ Folglich kommt es häufig zur politischen Desintegration der Betroffenen, zumal diese durch die soziale und wirtschaftliche Desintegration zusätzlich verstärkt wird.

Es gibt eine Reihe weiterer Auswirkungen der Beschränkungen der Aufenthaltsausgestaltung auf die Integration abgelehnter Asylbewerber, deren Vorhandensein in erster Linie mit der Rechtsstellung des betroffenen Personenkreises in der Bundesrepublik zu erklären ist. Mit einem Blick auf die genannten Maßnahmen lässt sich abschließend feststellen, dass die deutsche Asylpolitik und die damit verbundene Gesetzeslage einen Schwerpunkt auf die Verhinderung der Aufenthaltsverfestigung der abgelehnten Asylbewerber in Deutschland legt. Insbesondere im Hinblick auf die Integration zeigen die genannten Maßnahmen weitgehend Erfolg. Die soziale und wirtschaftliche Integration ist unter diesen Umständen mit enormen Anstrengungen verbunden und kann nur mit einer starken Integrationsbereitschaft seitens der Betroffenen gelingen.

4.2.2 Integrative Voraussetzungen der Bleiberechts- und Altfallregelungen

Der Gesetzgeber misst der Integration der potenziellen Bleibeberechtigten ein großes Gewicht zu. Die Bleiberechts- und Altfallregelungen knüpfen im Gegensatz zu den oben genannten Beschränkungen der Aufenthaltsausgestaltung an die Integration an. Im § 104a AufenthG wird inhaltlich bestimmt, welche Voraussetzungen die Betroffenen erfüllen müssen um ein Bleiberecht in Deutschland zu bekommen. Die Voraussetzungen legen somit gleichzeitig das von der Politik erwartete Integrationsmindestmaß fest, das ein abgelehnter Asylbewerber in der deutschen Gesellschaft vor-

¹²¹ Vgl. Sackmann, Rosemarie, S. 46-47

zuweisen hat. Nachstehend werden die einzelnen integrativen Voraussetzungen der Bleiberechts- bzw. Altfallregelungen erläutert.

4.2.2.1 Fristen als zeitliches Maß an die Integration

Der Gesetzgeber hat sich in den neuen Bleiberechts- und Altfallregelungen bewusst für eine bestimmte Aufenthaltsdauer, die die potenziellen Bleibeberechtigten aktuell zum Stichtag am 1. Juli 2007 vorzuweisen haben, entschieden. Somit wird deutlich, dass der Gesetzgeber an der Meinung anknüpft, dass die Integrationsprozesse eine gewisse zeitliche Dauer benötigen. Er hat sich für eine acht- bzw. sechsjährige Mindestaufenthaltsdauer entschieden. Die kürzere Frist wurde womöglich aufgrund der in der Regel schneller fortschreitenden Integration von Kindern festgelegt. Die Befristung der Aufenthaltsdauer war insoweit notwendig, damit die Bleiberechts- und Altfallregelung keinen Anreiz für die Verzögerung der Aufenthaltsbeendigung bietet, um die Mindestaufenthaltszeiten für das Bleiberecht zu erfüllen.

4.2.2.2 Hinreichende mündliche Deutschkenntnisse

Des Weiteren misst der Gesetzgeber auch der sprachlichen Integration ein großes Gewicht zu. Die Beherrschung der deutschen Sprache ist eine notwendige Voraussetzung für erfolgreiche Integration in allen ihren Teilbereichen.¹²² Sprachliche Integration ist somit eine wesentliche Voraussetzung für die gesellschaftliche Integration.¹²³ Im Umkehrschluss sind Sprachdefizite ein wichtiges Integrationshindernis. Die potenziellen Bleibeberechtigten müssen einfache Beschreibungen über ihr Alltagsleben vornehmen, sich in routinemäßigen Situationen verständigen und Alltagsgespräche verstehen können. Für den Nachweis der hinreichenden mündlichen Deutschkenntnisse wurde im Rahmen der gesetzlichen Altfallregelung eine Übergangsfrist bis zum 1. Juli 2008 gesetzt. So können sich die

¹²² Vgl. Sackmann, Rosemarie, S. 51

¹²³ Ministerrat des Landes Baden-Württemberg, Integrationspolitische Leitlinien der Landesregierung Baden-Württemberg, Beschluss vom 26. Februar 2002, S. 1, vgl. Anlage 11

betreffenden Personen innerhalb eines Jahres um den Erwerb der Deutschkenntnisse bewusst bemühen, wobei bei noch nicht schulpflichtigen Kindern und Personen, die am 31. Dezember 2009 das 65. Lebensjahr vollendet haben von dieser Voraussetzung abgesehen werden kann. Die Übergangsfrist steht jedoch im Widerspruch zu der Tatsache, dass das Bleiberecht nur für gut integrierte Geduldete vorgesehen ist. Demzufolge sollten die Betroffenen bereits bei der Antragstellung über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen. Können sie dieses Mindestmaß an Integration nicht vorweisen, so kann eine gute Integration nicht bejaht werden, zumal die sprachliche Integration, wie bereits anfangs mitgeteilt, ein entscheidendes Kriterium und eine zwingende Voraussetzung für die sonstige Integration ist.

4.2.2.3 Erwerbstätigkeit

Zu einer wirtschaftlich und sozial gelungenen Integration trägt insbesondere die Teilhabe des betroffenen Personenkreises am Wirtschafts- und Arbeitsleben der Aufnahmegesellschaft bei. „Arbeit ist ein integrationsfördernder Faktor.“¹²⁴ Der Gesetzgeber fordert von den potenziellen Bleibeberechtigten eine von den öffentlichen Leistungen unabhängige Sicherung des eigenen Lebensunterhalts.¹²⁵ Mit der im § 104a AufenthG geregelten Übergangsfrist für den Erwerbstätigkeitsnachweis bis zum 31. Dezember 2009 gibt der Gesetzgeber all denen, die ihren Lebensunterhalt noch nicht eigenständig durch Erwerbstätigkeit sichern, jedoch die übrigen Voraussetzungen des § 104a AufenthG erfüllen, die Möglichkeit, sich aktiv um ein Arbeitsplatz zu bemühen. Diese Vorgehensweise war notwendig, da die Inhaberschaft einer Duldung die Arbeitsplatzsuche erheblich erschwert.¹²⁶ Der Gesetzgeber spricht in diesem Fall von einer Aufenthaltserlaubnis auf Probe und möchte mit dieser Regelung die Zuwanderung in die Sozialsysteme vermeiden sowie den Anreiz zur Arbeitsplatzsuche aufrechterhal-

¹²⁴ Vgl. Ministerrat des Landes Baden-Württemberg, S. 2, vgl. Anlage 11

¹²⁵ Vgl. § 23 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 104a Abs. 1 Satz 2 AufenthG

¹²⁶ Die Verfasserin verweist in diesem Zusammenhang auf Kapitel 4.2.1.7.

ten.¹²⁷ Die wirtschaftliche Integration im Sinne der Erwerbstätigkeit wirkt sich positiv auf die soziale Integration des betroffenen Personenkreises aus. Sie trägt häufig zur Verfestigung und Normalisierung der sozialen Interaktionen und Kommunikationen in der Aufnahmegesellschaft bei und kann auch das Selbstwert- und das Gefühl der Zugehörigkeit zur Aufnahmegesellschaft steigern. Darüber hinaus schafft sie Akzeptanz in der Bevölkerung, entlastet finanziell die Solidargemeinschaft¹²⁸ und sorgt für die Einbindung in das soziale Sicherungssystem, das bei Krankheit, Alter oder Arbeitslosigkeit Schutz bietet.¹²⁹ Umso wichtiger ist die Bedeutung der Erwerbstätigkeit als eine integrative Voraussetzung des Bleiberechts für die potenziellen Bleibeberechtigten, die eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nur erhalten, wenn sie in der Lage sind, ihren Lebensunterhalt selbst zu bestreiten.¹³⁰

4.2.2.4 Wohnraum

Ein weiterer wichtiger Faktor für die Integration ist die Möglichkeit in einer eigenen Wohnung und somit unabhängig von der Gemeinschaftsunterkunft zu leben.¹³¹ Die potenziellen Bleibeberechtigten haben eine Mindestwohnfläche von 9 m² pro Erwachsenen und 6 m² pro Kind nachzuweisen. Mit diesem Erfordernis legt der Gesetzgeber eine geeignete Lebensgrundlage hinsichtlich des Wohnraumes für die Betroffenen fest und möchte damit den häufig vorhandenen Unterschied bezüglich der Wohnsituation zwischen ihnen und der einheimischen Bevölkerung weitgehend ausräumen. Schließlich wird mit ausreichend Wohnraum auch die Möglichkeit zur Entwicklung bzw. Entfaltung der Persönlichkeit und vor allem zur sozialen Integration geboten. Nach der geltenden Verwaltungspraxis ist diese Voraussetzung auch erfüllt, wenn die Betroffenen noch in einer

¹²⁷ Vgl. Bundesministerium des Innern, S. 77, vgl. Anlage 8

¹²⁸ Vgl. Ministerrat des Landes Baden-Württemberg, S. 3, vgl. Anlage 11

¹²⁹ Vgl. Nuscheler, Franz, S. 165

¹³⁰ Vgl. Butterwegge, Christoph/ Hentges, Gudrun, Hrsg., S. 245

¹³¹ Vgl. Ministerrat des Landes Baden-Württemberg, S. 3, vgl. Anlage 11

Gemeinschaftsunterkunft untergebracht sind, sofern sie aus eigenen Mitteln das Nutzungsentgelt entrichten.¹³²

4.2.2.5 Schulbesuch

Auch im Hinblick auf Bildung setzt der Gesetzgeber klare Zeichen. Die Kinder aus den Familien der potenziellen Bleibeberechtigten müssen deutsche Bildungseinrichtungen besuchen und vor allem auf diesem Wege die deutsche Sprache erwerben. Dies dient der besseren und schnelleren Integration der Kinder in die deutsche Gesellschaft. An dieser Voraussetzung wird jedoch kaum eine Familie scheitern. Es ist bekannt, dass bestimmte Migrantengruppen einen hohen Wert auf die Bildung ihrer Kinder legen. Auch die einschlägige Literatur bestätigt es, in dem sie hohe Bildungsaspirationen der vielen zugewanderten Eltern für ihre Kinder zuspricht.¹³³ Nichtsdestotrotz ist die ethnische Herkunft ein entscheidender Faktor für Bildungserfolge bzw. -misserfolge, umso wichtiger ist es eine ausgewogene Bildungsbeteiligung der Kinder zu sichern. Der Schulbesuch als Voraussetzung des Bleiberechts fördert nicht nur die Eingliederung der Kinder aus potenziellen bleibeberechtigten Familien in die deutsche Gesellschaft, er sorgt auch für die gute Bildung und für den langfristigen Erfolg der gesellschaftlichen Integration der betroffenen Kinder. Eine gute schulische Bildung stellt eine Grundlage für die spätere qualifizierte Berufsausbildung der Kinder dar und ist somit ein entscheidendes Kriterium für die spätere Eingliederung in den Arbeitsmarkt.¹³⁴ Bildung und Ausbildung spielen somit eine zentrale Rolle bei der Verteilung von Lebenschancen. Darüber hinaus entscheidet die Bildung im weit umfassenderen Sinne, inwieweit der betroffene Personenkreis an sozialen, wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Gesellschaftsprozessen und -vorgängen

¹³² Vgl. Wiefelspütz, Dieter, S. 48-49

¹³³ Vgl. Sackmann, Rosemarie, S. 51

¹³⁴ Bundesbeauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, 7. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, 2007, S. 31-33, 47, vgl. Anlage 12

teilhaben kann.¹³⁵

4.2.2.6 Ausschlussgründe

Der Gesetzgeber geht von einer fehlenden sozialen Integration aus, wenn die potenziellen Bleibeberechtigten Straftaten begehen oder sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften der Bundesrepublik Deutschland verletzen. Die Möglichkeit des Bleiberechts ist für die Straftäter und ihre Familienangehörigen ausgeschlossen. Die Ehepartner und Kinder teilen somit das gleiche aufenthaltsrechtliche Schicksal wie der Straftäter. Diese Vorgehensweise begründet die Gesetzgebung damit, dass ein negativer Einfluss auf die Familienangehörigen im Rahmen der häuslichen Gemeinschaft mit dem Straftäter nicht ausgeschlossen werden kann. Er lässt jedoch auch Ausnahmen zu wie etwa bei Vorliegen besonderer Härte. Darüber hinaus gelten die Täuschung der Behörden, vorsätzliches Hinauszögern bzw. Behindern der aufenthaltsbeendenden behördlichen Maßnahmen beispielsweise durch Vernichtung oder Unterdrückung der Identitätsnachweise, Verletzung der Mitwirkungspflicht, Untertauchen oder Verhinderung der Abschiebung durch renitentes Verhalten als weitere Ausschlussgründe für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach der Bleiberechts- und Altfallregelung.¹³⁶ Des Weiteren führen die Bezüge zu extremistischen oder terroristischen Organisationen und deren Unterstützung zu keinem Bleiberecht.

4.2.2.7 Zusammenfassung

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass der Gesetzgeber die für ihn wichtigsten integrativen Voraussetzungen in der Bleiberechts- und Altfallregelung zusammengefasst hat. Demnach ist eine gelungene wirtschaftliche und soziale Integration vor allem von der Erfüllung aller oben genannten Voraussetzungen in ihrer Gesamtheit abhängig und nicht nur von der Integration in einzelnen Teilbereichen. Sicherlich gibt es auch noch weitere

¹³⁵ Stutzer, Erich, Bildungsintegration von Migrantinnen, in: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg, 9/2005, Stuttgart, 2005, S. 3

¹³⁶ Vgl. Bundesministerium des Innern, S. 77-79, vgl. Anlage 8

Integrationsindikatoren im kulturellen, politischen und sozialen Bereich, die für eine erfolgreiche Integration von Bedeutung sind, wie etwa das Leben deutscher Traditionen, Mitgliedschaften in deutschen Vereinen, deutsches Fernsehen, usw. Es wäre jedoch unverhältnismäßig, sie als Voraussetzungen für ein Bleiberecht in der Bundesrepublik gesetzlich festzuschreiben.

4.3 Spannungsverhältnis zwischen dem Willen des Gesetzgebers und der tatsächlichen Situation der Asylbewerber

Die Besonderheit der deutschen Asylpolitik liegt in dem bestehenden Spannungsverhältnis zwischen dem Willen des Gesetzgebers und der tatsächlichen Situation der abgelehnten Asylbewerber in der Bundesrepublik Deutschland. Einerseits lässt die existierende Gesetzeslage durch all die im Kapitel 4.2.1 aufgezeigten Beschränkungen der Aufenthaltsausgestaltung der abgelehnten und geduldeten Asylbewerber, die wirtschaftliche und soziale Integration dieser Personen in die deutsche Gesellschaft im weitesten Sinne nicht zu. Vor allem der Grundsatz der Beschleunigung eines Asylverfahrens soll den langen Aufenthalt und somit auch die Integration des betroffenen Personenkreises vermeiden.¹³⁷ Andererseits sieht die tatsächliche Situation der abgelehnten Asylbewerber in Hinblick auf ihre Aufenthaltsdauer und Integration in der Bundesrepublik alles andere als der vom Gesetzgeber angestrebten Situation ähnlich. Um das Spannungsverhältnis in diesem Zusammenhang zu verdeutlichen, bedarf es zunächst eines Blicks in die integrationspolitischen Leitlinien der Regierung. So spricht der Ministerrat der baden-württembergischen Landesregierung von der grundsätzlichen Anknüpfung der Integrationsmaßnahmen an das Daueraufenthaltsrecht der Ausländer. Demnach bezeichnet er die Durchführung der Integrationsmaßnahmen bei abgelehnten Asylbewerber-

¹³⁷ Innenministerium Baden-Württemberg, Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Asylverfahrensgesetzes und der Beendigung des Aufenthalts abgelehnter Asylbewerber und sonstiger ausreisepflichtiger Ausländer durch die Landesbehörden vom 1. März 2005, Kapitel 1.4, vgl. Anlage 13

bern als eine Verfehlung und als kontraproduktiv hinsichtlich der Aufenthaltsbeendigung. Er begründet es mit der bestehenden Ausreisepflicht im Falle eines erfolglosen Asylverfahrens.¹³⁸ Dieser Ansatz scheint zunächst logisch zu sein. Spätestens bei genauer Betrachtung der tatsächlichen Situation, lässt er jedoch Zweifel zu. Die abgelehnten Asylbewerber gehören zu einer Migrantengruppe, die kein Daueraufenthaltsrecht in Deutschland besitzt und sich dennoch über lange Zeit im Land aufhält. Nuscheler macht vor allem die über Jahre dauernden gerichtlichen Verfahren für die lange Aufenthaltsdauer der abgelehnten Asylbewerber verantwortlich und kritisiert sie scharf. Darüber hinaus liefert er statistische Angaben, die eine Verlängerung der Verfahrensdauer in einem Zeitraum von 1993 bis 1999 um mehr als die Hälfte erkennen lassen.¹³⁹ Dies als alleinigen Grund für die lange Aufenthaltsdauer anzugeben, wäre jedoch falsch. Die Verwaltungspraxis zeigt, dass die wahren Gründe für die vorliegende Entwicklung in diesem Zusammenhang ganz andere sind. In den meisten Fällen können keine oder nur unter enormen Schwierigkeiten aufenthaltsbeendende Maßnahmen durchgeführt werden. Dies liegt daran, dass abgelehnte Asylbewerber die Behörden vorsätzlich über ihre Identität täuschen bzw. alle auf ihre wahre Identität schließenden Unterlagen einschließlich ihrer Pässe vernichten oder versteckt halten, um ihre Abschiebung zu verhindern. Folglich sind die Behörden in erster Linie mit dem langen Prozess von Identitätsprüfungen und Passbeschaffungsmaßnahmen beschäftigt bevor die Aufenthaltsbeendigung überhaupt vorgenommen werden kann. Des Weiteren benutzen die betroffenen Personen den grundsätzlich offenen Rechtsweg gegen behördliche Maßnahmen zur Verzögerung ihrer Aufenthaltsbeendigung. Durch teure Anwälte wird vorwiegend bewusst eine Vielzahl der Verfahren mit gleicher Begründung gegen behördliche Maßnahmen seitens der Betroffenen eingeleitet, obgleich die meisten gerichtlichen Verfahren einer Abschiebung nicht entgegenstehen. Dieses Verhalten zieht wohl eine lange gerichtliche Verfahrensdauer nach sich,

¹³⁸ Vgl. Ministerrat des Landes Baden-Württemberg, S. 1, vgl. Anlage 11

¹³⁹ Vgl. Nuscheler, Franz, S. 154

die jedoch nicht unbedingt auf das Arbeitstempo der Verwaltungsgerichtsbarkeit zurückzuführen ist, sondern überwiegend von den Betroffenen und ihren Anwälten gewollt wird. Als ein weiterer nicht zu vernachlässigender Grund sind die wiederholt gestellten Asylfolgeanträge zu nennen, die ebenfalls die Verfahrensdauer vor den Verwaltungsgerichten verlängern. Die Geschäftsstatistik des BAMF zeigt eine prozentuale Steigerung der gestellten Asylfolgeanträge in einem Zeitraum von 1995 bis 2000 von 23% auf 33%.¹⁴⁰ Diese Entwicklung ist beachtlich und folgenreich, vor allem in Bezug auf die erneuten Ablehnungen, die einen neuen Rechtsweg eröffnen. Eine sehr hohe Zahl der abgelehnten Asylbewerber geben darüber hinaus vor, unter Krankheiten zu leiden, die ihre Reiseunfähigkeit bedingen. Die Mehrzahl der Krankheiten sind jedoch nicht zweifelsfrei medizinisch belegt und erweisen sich häufig nur als ein weiterer Versuch der Betroffenen, ihren Aufenthalt in Deutschland zu verlängern, denn um eine Person in das Herkunftsland zurück fliegen lassen zu können, muss ihre Reisefähigkeit attestiert sein.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass es eine Reihe an selbstverschuldeten Gründen gibt, die eine lange Aufenthaltsdauer abgelehnter Asylbewerber in Deutschland erklären. Dennoch gibt es auch viele abgelehnte Asylbewerber, die ihre Mitwirkungspflichten bei den aufenthaltsbeendenden Maßnahmen erfüllen, sich in sonstiger Weise nichts zu Schulden kommen lassen und trotzdem lange im Land bleiben. Dies ist häufig auf das Verhalten der Botschaften mancher Herkunftsländer bei der Ausstellung von Reisedokumenten zurückzuführen. Die Dokumente für eine Ausreise werden häufig nicht oder nur ungern ausgestellt. Damit ist eine Rückreise, freiwillig oder durch eine Abschiebung über Jahre nicht möglich. Auch der Grundsatz der Familieneinheit, der die Abschiebungspraxis der Behörden prägt, könnte ein möglicher Grund für die verlängerten Aufenthalte sein. Sollte sich einer der Familienmitglieder in einem laufenden

¹⁴⁰ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, S. 101, vgl. Anlage 3

Asylverfahren befinden, wird grundsätzlich die ganze Familie bis zum Ausgang des Verfahrens geduldet.

Um auf die integrationspolitischen Leitlinien der Regierung zurückzukommen, lässt sich feststellen, dass sich die wirtschaftliche und soziale Integration abgelehnter Asylbewerber ohne integrationsfördernde Maßnahmen des Staates vollzieht. Schließlich knüpfen diese Maßnahmen an ein Daueraufenthaltsrecht und nicht an die lange Aufenthaltsdauer an. Dennoch sehen die Bleiberechts- und Altfallregelungen lediglich für gut wirtschaftlich und sozial Integrierte ein Bleiberecht vor. Die integrativen Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis, die im Kapitel 4.2.2 ausführlich erläutert wurden, zeigen deutlich, dass der Gesetzgeber in diesem Zusammenhang auf die Integration abstellt. Schließlich wurden diese Regelungen eingeführt, weil es für diese Menschen eine besondere Härte wäre, nach so langer Aufenthaltsdauer und zum Teil vollständiger Integration, jetzt noch auszureisen. Abschließend lässt sich feststellen, dass unter diesen Umständen nur die besonders integrationswilligen abgelehnten Asylbewerber, die sich trotz aller gesetzlicher Hürden, in die deutsche Gesellschaft weitgehend wirtschaftlich und sozial eingegliedert haben bzw. sich derzeit darum bemühen, eine Möglichkeit auf ein Aufenthaltsrecht in der Bundesrepublik im Zuge der Bleiberechts- und Altfallregelung bekommen.

II Empirischer Teil

5 Die Situation der Asylbewerber, die unter das Bleiberecht fallen

5.1 Quantitative Angaben

Um die Frage, in welchem Ausmaß die Bleiberechts- und die Altfallregelung greifen und wie viele der insgesamt ca. 15.150¹⁴¹ in Baden-Württemberg lebenden, abgelehnten und geduldeten Asylbewerber dadurch eine Aufenthaltserlaubnis bekommen, zu beantworten, bedarf es statistischen Auswertungen. Leider gibt es aber noch keine offiziellen bundes- und landesweiten Statistiken in diesem Bereich. Nach Auskunft des baden-württembergischen Innenministeriums wurde jedoch mitgeteilt, dass im Zeitraum vom 20. November 2006 bis zum 31. Dezember 2007 5.009 Anträge auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach der Bleiberechts- bzw. Altfallregelung in Baden-Württemberg gestellt wurden. 1.448 Personen wurde eine Aufenthaltserlaubnis erteilt. In 192 Fällen wurde die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis abgelehnt. 3.241 Anträge sind noch offen. 128 Anträge haben sich durch Rücknahme und auf sonstige Weise erledigt. Anträge auf ein selbstständiges Aufenthaltsrecht der Kinder nach § 104b AufenthG wurden in diesem Zeitraum nicht gestellt.¹⁴² Anhand dieser Zahlen lässt sich erkennen, dass ca. ein Drittel aller in Baden-Württemberg lebender abgelehnter, geduldeter und bisher ausreisepflichtiger Asylbewerber, als potenziell bleibeberechtigt gelten und ihren Antrag bei den zuständigen Behörden eingereicht haben. 28,9% aller Anträge wurden bis her positiv entschieden, während die Ablehnungsquote landesweit bei 3,8% liegt.¹⁴³ Diese Entwicklung lässt erkennen, dass in den meisten Fällen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wurde. Unbekannt ist die Zahl der im Rahmen der gesetzlichen Altfallregelung erteilten Aufenthaltserlaubnisse auf Probe, genauer gesagt Aufenthaltserlaubnisse, die eine

¹⁴¹ Die Verfasserin verweist in diesem Zusammenhang auf Kapitel 4.1.1.

¹⁴² Die Publikation der Daten wurde nicht gewünscht, da sie lediglich vorläufig sind.

¹⁴³ Eigene Berechnungen

Übergangsfrist für den Nachweis der Erwerbstätigkeit bis zum 31. Dezember 2009 gewähren und erst dann verlängert werden können. Ein Grund für die hohe Anzahl der noch nicht entschiedenen Anträge liegt darin, dass eine Vielzahl der Antragsteller die zum Antrag gehörigen Unterlagen nicht oder nicht rechtzeitig nachgereicht haben, was wiederum für die geringe Dringlichkeit der Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen bei den betroffenen Personen sprechen könnte. Es bleibt abzuwarten, wie die offenen Anträge entschieden werden, um die genauen quantitativen Auswirkungen der Bleiberechts- und Altfallregelungen abschließend feststellen zu können.

5.2 Erfahrungen in der rechtlichen Handhabung und Auswirkungen auf die Verwaltungspraxis

Im Rahmen eines Interviews mit Herrn Dr. Walter Krämer, Leiter der Bezirkstelle für Asyl beim Regierungspräsidium Stuttgart, konnten viele Fragen zu Erfahrungen der zuständigen Behörden zur rechtlichen Handhabung im Zusammenhang mit der Bleiberechts- und Altfallregelung und zu möglichen Auswirkungen der Regelungen auf die Verwaltungspraxis beantwortet werden.¹⁴⁴

Im Zuge der Einführung der Bleiberechts- und Altfallregelung, ist eine Vielzahl von Anträgen auf die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis bei den zuständigen Behörden eingegangen. Besonders in den ersten vier Monaten des Jahres 2007 verzeichneten die Behörden eine regelrechte Antragsflut seitens der potenziellen Bleibeberechtigten, die vor allem auf die Hinweise der Ausländerbehörden auf die Möglichkeit der Antragstellung zurückzuführen ist. Die Ausländerbehörden wurden von den Innenministerien angewiesen, die potenziellen Bleibeberechtigten auf die eingeführten Regelungen aufmerksam zu machen. Im Zuge der Einführung wurden die Regierungspräsidien, unteren Ausländerbehörden und die Gemeinden mit

¹⁴⁴ Die Anlage 14 enthält die Angaben zur Person und den Fragebogen zum Interview.

neuen Aufgaben konfrontiert. Herr Dr. Krämer berichtet in diesem Zusammenhang, dass die Anträge zunächst bei den unteren Ausländerbehörden gestellt werden. Anschließend prüfen die unteren Ausländerbehörden gemeinsam mit den zuständigen Regierungspräsidien das Vorliegen möglicher Ausschlussgründe. Die weitere Vorgehensweise ist jedoch davon abhängig, ob ein Antrag nach der IMK-Bleiberechtsregelung oder nach der gesetzlichen Altfallregelung gestellt wurde. Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach dem IMK-Bleiberecht bedarf einer Zustimmung der Regierungspräsidien. Dagegen entscheiden die unteren Ausländerbehörden über die Aufenthaltserlaubniserteilung nach § 104a AufenthG selbstständig. Diese Zuständigkeitsregelung entlastet die Regierungspräsidien, hat jedoch eine höhere Belastung der unteren Ausländerbehörden aufgrund übertragener Verantwortung zur Folge. In beiden Fällen entscheiden die Regierungspräsidien als höhere Ausländerbehörde über einen möglichen Widerspruch im Falle der Antragsablehnung.

Landkreise, Städte und Gemeinden, soweit sie Delegationsgemeinden im Falle der zur leistenden Sozialhilfe sind, müssen nachdem eine Aufenthaltserlaubnis nach der gesetzlichen Altfallregelung erteilt wird ggf. die Sozialhilfe leisten. Das ist eine mögliche Folge der Übergangsfrist für den Nachweis der Erwerbstätigkeit. Die Übergangsfrist betrachtet Herr Dr. Krämer unter dem Gesichtspunkt der heutigen Arbeitsmarktsituation als kritisch und vermutet, dass sie ins Leere laufen wird. Er begründet es mit der erschwerten Arbeitsplatzsuche für die ausländischen Arbeitskräfte, vor allem bei der Suche nach einer Erwerbstätigkeit, die auf Dauer den Familienunterhalt sichern muss. Für die Sozialhilfeträger bedeutet es zunächst eine längere Auszahlung der Sozialhilfe an die Betroffenen.

Hinsichtlich der Erfahrungen mit der rechtlichen Handhabung und der in diesem Zusammenhang möglicherweise auftretenden Problemfelder, berichtet der Leiter der Bezirksstelle für Asyl, dass die unteren Ausländerbehörden insbesondere mit der Prüfung der Sprachkenntnisse konfrontiert

werden, welche mit einem enormen Arbeitsaufwand verbunden ist. Die Regierungspräsidien müssen ihrerseits das Vorliegen möglicher Ausschlussgründe prüfen. Sollte ein Ausschlussgrund vorliegen, müssen sie die unteren Ausländerbehörden möglichst umfangreich und gerichtsverwertbar über die vorhandene Sachlage informieren. Nur so können die unteren Ausländerbehörden das Vorliegen der Ausschlussgründe vor den Verwaltungsgerichten sicher belegen. Darüber hinaus benennt Herr Dr. Krämer das Vorliegen von Ausschlussgründen als am häufigsten vorliegenden Grund für die Antragsablehnung. Demzufolge wird in solchen Fällen keine Aufenthaltserlaubnis erteilt, weil die potenziellen Bleibeberechtigten ihrer Mitwirkungspflicht bei der Vorbereitung und Durchführung der Aufenthaltsbeendigung nicht nachgekommen sind. Darunter fallen auch die Personen, die die Behörden bewusst hinsichtlich ihrer Identität über Jahre täuschten bzw. die auf die Identität schließenden Dokumente zurückhielten. Das Vorliegen von Ausschlussgründen kann vor allem aufgrund der Notwendigkeit eines Passes für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis festgestellt werden. Um einen Pass bei den zuständigen Botschaften beantragen zu können, bedarf es richtiger Personalien. So kam es in diesem Zusammenhang in der Vergangenheit erst bei Passabgabe bei der Ausländerbehörde zur Preisgabe der wahren Identität der Betroffenen, in der Hoffnung auf die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis, in welcher die Behörden jedoch anschließend einen Ausschlussgrund sahen und den Antrag ablehnten.

Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl von Fällen, die lediglich zeitlich knapp an der Voraussetzung der Mindestaufenthaltszeit von acht bzw. sechs Jahren scheitern. Auf die Frage, wie davon betroffene Personen in diesem Fall reagieren, sagt Herr Dr. Krämer, dass sie teilweise die Härtefallkommission anrufen. In dem Tätigkeitsbericht der Härtefallkommission beim baden-württembergischen IM werden die Auswirkungen der Bleiberechts- und Altfallregelungen deutlich aufgezeigt. Die aus Vertretern aller gesell-

schaftlichen Gruppen¹⁴⁵ bestehende Härtefallkommission berichtet für den Zeitraum vom 1. Januar bis 31. Dezember 2007 von einer deutlichen Entspannung bei ihrer Arbeitsbelastung. Sie belegt es mit eigenen statistischen Auswertungen. Während im Jahr 2006 442 Neueingänge verzeichnet wurden, sind im Jahr 2007 lediglich 116 Härtefalleingaben eingegangen. Die Bleiberechts- und Altfallregelung haben maßgeblich zur derartigen zahlenmäßigen Entwicklung beigetragen. Vor allem im ersten Halbjahr des Jahres 2007 wurde in ca. 304 Fällen, die bis dahin bei der Härtefallkommission anhängig waren, ein Antrag auf Bleiberecht nach der IMK-Bleiberechtsregelung gestellt. Somit konnten die Härtefallverfahren durch Rücknahmen oder Nichtbefassungsentscheidungen abgeschlossen werden.¹⁴⁶ Wie lange dieser Abwärtstrend andauern wird, bleibt abzuwarten. Gleichzeitig kann festgestellt werden, dass die Neueingänge nach der eingeführten Bleiberechts- und Altfallregelung einen neuen Charakter haben. Darunter sind wie anfangs angeführt auch die Härtefalleingaben derer, die an der Voraussetzung des Mindestaufenthalts nur zeitlich knapp scheitern. So kamen 67% aller Eingaben von Personen, die 2001 und später nach Deutschland einreisten. Es sind auch einzelne Fälle bekannt, die nach einem erfolglosen Antrag auf die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis erstmalig oder wiederholt eine Härtefalleingabe an die Kommission richteten.¹⁴⁷ Einen Anstieg der Eingaben könnten jedoch vor allem die Fälle verursachen, die am Ende der Übergangsfristen, den Nachweis der Sprache und der Erwerbstätigkeit nicht erfüllen.

Wie bereits im Kapitel 5.1 dargestellt, gibt es eine verhältnismäßig geringe Zahl der Personen, die keine Aufenthaltserlaubnis nach der Bleiberechts- oder Altfallregelungen erhalten. Bei einer Antragsablehnung, unabhängig von der Begründung, behalten die Betroffenen zunächst ihre Duldung und sind weiterhin ausreisepflichtig. Sollte jedoch aufgrund der beantragten

¹⁴⁵ Vgl. § 2 HFKomVO

¹⁴⁶ Härtefallkommission beim IM Baden-Württemberg, Zweiter Tätigkeitsbericht, Stuttgart, 2007, S. 1-3, vgl. Anlage 15

¹⁴⁷ Vgl. Härtefallkommission beim IM Baden-Württemberg, S. 5-6, vgl. Anlage 15

Aufenthaltserlaubnis gleichzeitig ein Pass seitens der Betroffenen vorgelegt werden, wäre dessen rechtzeitige Einziehung durch die Behörden im Hinblick auf die effektive Aufenthaltsbeendigung, die bis dahin aufgrund des fehlenden Ausreisedokumentes und nicht geklärten Staatsangehörigkeit nicht möglich war, sinnvoll. Dagegen bekommen Antragsteller im Falle der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nicht nur ein Aufenthaltsrecht. Ihnen werden gleichzeitig auch die damit verbundenen Rechte zugesprochen. Dies kann vor allem für die Inhaber der so genannten Aufenthaltserlaubnisse auf Probe von Bedeutung sein. So können sie beispielsweise sprachliche Integrationskurse und sonstige staatliche Integrationsangebote gezielt nutzen, um so ihre soziale und wirtschaftliche Integration zu intensivieren. Die Übergangsfristen bieten für viele eine Chance, ihren Aufenthalt in Deutschland auf Dauer zu sichern. Sie können darüber hinaus positive Auswirkungen auf die soziale und wirtschaftliche Integration der Betroffenen haben. So könnte die Aussicht auf ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht ein wichtiger integrativer Motivationsfaktor in diesem Zusammenhang sein, der unter Umständen die Integrationsbereitschaft fördert und gleichzeitig die Integration beschleunigt. Herr Dr. Krämer kann jedoch dies aus eigener Erfahrung nicht bestätigen. Seiner Meinung nach ist die Möglichkeit zur Integration von der Arbeitsplatz- und Ausbildungssituation, aber auch vom kulturellen Hintergrund des jeweiligen Ausländers abhängig. Er begründet es vor allem mit den häufig bestehenden Integrationschwierigkeiten insbesondere im Bereich der sprachlichen Integration bei den Ausländern, obgleich sie eine Niederlassungserlaubnis besitzen. Es sollte jedoch auch hier eine individuelle Differenzierung vornehmen.¹⁴⁸

Angesichts der quantitativen Angaben und den vorangegangenen Ausführungen lässt sich abschließend feststellen, dass die neue Bleiberechts- sowie die Altfallregelung einer Vielzahl von Menschen einen dauerhaften Aufenthalt in Deutschland ermöglichen können. Im Augenblick scheint sie auch ihren Zweck, die Bereinigung der Altfälle bzw. die Beendigung der

¹⁴⁸ Die Verfasserin verweist in diesem Zusammenhang auf Kapitel 3.2.5.

Kettenduldungen vorwiegend erfüllt zu haben. Wie die Situation am Ende der eingeräumten Übergangsfristen aussehen wird, wie viele Personen tatsächlich eine anschließende Verlängerung der Aufenthaltserlaubnisse bekommen, bleibt abzuwarten. Auch Herr Dr. Krämer kann in diesem Zusammenhang keine Prognosen und Einschätzungen abgeben. Schließlich hängt die genaue Entwicklung von der individuellen Sprachkompetenz der Betroffenen, ihrem Integrationswillen und der zukünftigen Arbeitsmarktsituation ab.

5.3 Erkennbare Defizite

Die neue Bleiberechts- bzw. Altfallregelung löst zunächst die bestehenden Problemfelder in der Verwaltungspraxis hinsichtlich der Bereinigung der Altfälle und Beendigung der Kettenduldungen. So profitieren nicht nur die potenziellen Bleibeberechtigten bezüglich der positiven Auswirkungen der Regelungen auf ihre aufenthaltsrechtliche Situation sondern auch die Behörden vom neuen Bleiberecht. Die Bleiberechts- und die Altfallregelung weisen jedoch auch, wie viele andere ausländerrechtliche Vorschriften Defizite auf. Nachfolgend werden die erkennbaren Defizite und ihre möglichen Folgen aufgezeigt.¹⁴⁹

Dem ursprünglichen Willen des Gesetzgebers, mit der neuen Bleiberechts- und der Altfallregelung die Zuwanderung in die Sozialsysteme zu verhindern, wird mit deren Einführung nur teilweise Rechnung getragen. Im Zuge der IMK-Bleiberechtsregelung wird die Zahl der potenziellen Bleibeberechtigten lediglich auf die Erwerbstätigen beschränkt.¹⁵⁰ Zugleich räumt jedoch die gesetzliche Altfallregelung eine Übergangsfrist für den Nachweis der Erwerbstätigkeit bis zum 31. Dezember 2009 ein. Somit wird zunächst eine Aufenthaltserlaubnis auch ohne nachweisbare Erwerbstätigkeit erteilt. Im Rahmen der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis kommt es zu einer Änderung der Rechtsgrundlage für die unterstützenden

¹⁴⁹ In Anlehnung an: Interview mit Herrn Dr. Krämer, vgl. Anlage 14

¹⁵⁰ Vgl. Wiefelspütz, Dieter, S. 42

staatlichen Leistungen, die die abgelehnten Asylbewerber beziehen, so dass die geringer ausfallenden Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz durch die höheren Leistungen nach dem SGB XII abgelöst werden. Folglich sind die Kommunen verpflichtet, nach einer Erteilung der Aufenthaltserlaubnis zunächst die Sozialhilfe zu gewähren. Dies hat eine zusätzliche Belastung der kommunalen Haushalte zur Folge. Insbesondere bietet die Übergangsfrist für die abgelehnten Asylbewerber, die ohnehin kein Interesse an wirtschaftlicher Integration im Sinne einer Erwerbstätigkeit haben, ungewollt die Möglichkeit, das deutsche Sozialsystem auszunutzen. Darüber hinaus bleibt auch die aufenthaltsrechtliche Problematik beim Nichtnachweis der Erwerbstätigkeit am Ende der Übergangsfrist ungelöst. Ob der Betroffene sich dabei um die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bemüht hat oder seine Erwerbslosigkeit selbst zu vertreten hat, kann in diesem Zusammenhang dahin gestellt bleiben. Die Personen, die aufgrund fehlender Erwerbstätigkeit keine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis bekommen, werden zunächst ihren ursprünglichen Status des abgelehnten Asylbewerbers wieder erlangen und werden wieder nur geduldet. Die Probleme, die zur Einführung einer solchen Regelung beigetragen haben, werden demnach lediglich um zwei Jahre hinausgeschoben. Die gesetzliche Altfallregelung könnte in diesem Zusammenhang ihre anfangs angeführten Ziele verfehlen.

Die Möglichkeiten der Arbeitsplatzsuche für die potenziellen Bleibeberechtigten dürfen generell nicht überbewertet werden. Fakt ist, dass die derzeit angespannte Arbeitsmarktlage nur wenigen von ihnen einen Arbeitsplatz bieten kann, unter anderem auch, weil immer weniger Arbeitsplätze für gering qualifizierte bzw. ungelernte Arbeitskräfte in der heutigen Arbeitswelt vorhanden sind. Nicht zu vergessen ist, dass der überwiegende Teil aller abgelehnten Asylbewerber ihre Länder aus wirtschaftlichen Gründen verlassen hat. Es kann also nicht davon ausgegangen werden, dass sie in ihren Herkunftsländern hohe berufliche Qualifikationen erworben haben. Meist haben sie keine oder nur einfache Tätigkeiten in ihrer Heimat

ausgeübt. Die hoch moderne Wirtschaftswelt eines Industriestaates wie Deutschland wird wohl kaum Anwendung für derartige Arbeitskräfte finden, zumindest nicht im vollen Umfang, so dass ein Familienunterhalt gesichert werden kann. So besteht die Gefahr, dass eine Vielzahl von Inhabern der Aufenthaltserlaubnis auf Probe am Ende der Übergangsfrist weiterhin dem Staatshaushalt zur Last fallen wird, weil sie die mit höchsten Hindernissen und Hürden verbundene Voraussetzung der neuen Altfallregelung nicht erfüllen konnten.

Ein weiteres nicht unerhebliches Defizit der Bleiberechts- und Altfallregelung besteht vor allem im Hinblick auf die geduldeten älteren Personen sowie Personen mit Behinderungen. Es ist zweifellos zu bejahen, dass die wirtschaftliche Integration und die Sicherung des eigenen Lebensunterhalts unabhängig von den staatlichen Sozialleistungen für diesen Personenkreis kaum möglich sind. So ist auch nicht von der Hand zu weisen, dass sie überwiegend keinen Arbeitsplatz finden werden und ihr weiterer Aufenthalt in Deutschland nur geduldet bleibt und zwar mit all den daraus folgenden Konsequenzen. Das neue Bleiberecht erreicht somit diese Personen nicht, es sei denn die in Deutschland lebenden Verwandten erklären sich im Hinblick auf die bestehende Aussicht auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis bereit, für den Lebensunterhalt dieser Personen aufzukommen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die neue Bleiberechts- und die Altfallregelung die aufenthaltsrechtliche Problematik in Bezug auf Kettenduldungen und Altfälle nicht in jedem Fall lösen werden. Sie werden auch höchstwahrscheinlich keinerlei Einfluss auf die Erfolgsaussichten bei der Abschiebung haben. Denn auch in zwei Jahren können die wieder geduldeten und ausreisepflichtigen Asylbewerber nur abgeschoben werden, wenn ihre Rückreisedokumente vorliegen und ein aufnahmebereiter Zielstaat sie einreisen lässt. Eins ist jedoch sicher: je länger ein abgelehnter

Asylbewerber sich in Deutschland aufhält und geduldet wird, desto unwahrscheinlicher ist seine Ausreise.

6 Zusammenfassung und Ausblick

Im Rahmen dieser Diplomarbeit wurde zunächst das Migrationsgeschehen in Deutschland dargestellt. Insbesondere wurde die Asylbewerbermigration in Hinblick auf ihre Ursachen und die hier vorhandenen Problemfelder verdeutlicht. Des Weiteren wurde der neue Ansatz der Bleiberechts- sowie der Altfallregelung vorgestellt. Schwerpunktmäßig wurde vor allem die aufenthaltsrechtliche Situation der abgelehnten Asylbewerber vor der Einführung der Regelungen aufgezeigt und die integrativen Voraussetzungen des Bleiberechts untersucht. In diesem Zusammenhang wurde insbesondere das Spannungsverhältnis zwischen dem Willen des Gesetzgebers und der tatsächlichen Situation der Betroffenen verdeutlicht. Außerdem wurden die quantitativen und qualitativen Auswirkungen des Bleiberechts auf die rechtliche Handhabe und deren Folgen auf die Verwaltungspraxis erläutert. Abschließend setzte sich diese Diplomarbeit kritisch mit den erkennbaren Defiziten der Bleiberechts- und Altfallregelungen auseinander.

Als Ergebnis der gesamten Ausführungen und der damit verbundenen Recherche kann festgehalten werden, dass mit der Bleiberechts- und der Altfallregelung ein Anreiz zur Integration für die abgelehnten Asylbewerber geschaffen wurde. Die Regelungen geben einer Vielzahl von ihnen die Möglichkeit ihren Aufenthalt in Deutschland zu legalisieren. Darüber hinaus fördert die Aussicht auf eine Aufenthaltserlaubnis die soziale und wirtschaftliche Integration der potenziellen Bleibeberechtigten. Nichtsdestotrotz begrenzen die integrativen Voraussetzungen der eingeführten Vorschriften die eingeräumten Möglichkeiten erheblich. Zu groß ist das Auseinanderklaffen zwischen den vorausgesetzten integrativen Erwartungen des Gesetzgebers an die betroffenen Personen und den herrschenden Rahmenbedingungen für deren Integration. Dementsprechend fallen nur die Menschen unter das Bleiberecht, die eine stark ausgeprägte Integrati-

onsbereitschaft zeigen. Die Bleiberechts- und die Altfallregelung belohnen die gut sozial und wirtschaftlich Integrierten für ihre bisherigen integrativen Bemühungen und tragen somit dem Wunsch dieser Personen nach einem dauerhaften Aufenthalt in Deutschland Rechnung. Der Gesetzgeber erkennt damit die Notwendigkeit solcher Menschen in unserer Gesellschaft an und honoriert ihre integrativen Anstrengungen. Dies geschieht vor allem vor dem Hintergrund, dass es dem Gesetzgeber bewusst zu sein scheint, unter welchen Umständen sich ihre Integration bisher vollzieht und welche Hindernisse bzw. Hürden sie auf dem Weg zur Integration überwinden müssen. Die unter das Bleiberecht fallenden Asylbewerber sind klare Integrationsvorbilder, von deren Beitrag die Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland profitiert.

Die Bleiberecht- und die Altfallregelung sehen jedoch keine Lösungen für die abgelehnten Asylbewerber vor, die von Anfang an keinerlei Interesse an sozialer und wirtschaftlicher Integration zeigen und sich auch darum nicht bemühen. Sicher lässt sich die Integration nicht vorschreiben, da sie schließlich auch von der Integrationsbereitschaft und individueller Motivation abhängig ist, jedoch können Vereinbarungen zwischen der Aufnahmegesellschaft und den abgelehnten Asylbewerbern diese fördern und unterstützen. Dies hat der Gesetzgeber durch die eingeräumten Übergangsfristen für den Nachweis der Sprache und insbesondere der Erwerbstätigkeit zunächst getan. Für diese Personen bieten aber auch die eingeräumten Übergangsfristen und die Aufenthaltserlaubnis auf Probe keinen Ansporn für die Integration in unsere Gesellschaft. Vielmehr werden sie durch die eingeräumte Möglichkeit, während der Inhaberschaft der Aufenthaltserlaubnis auf Probe, die Leistungen nach dem SGB XII zu beziehen, ungewollt für ihre wirtschaftliche Desintegration begünstigt. Darüber hinaus wird in solchen Fällen auch die aufenthaltsrechtliche Problematik der Altfälle und Kettenduldungen nur kurzfristig von Erfolg geprägt sein. Die langfristige Entwicklung wird jedoch vermutlich zeigen, dass die nicht integrierten Personen am Ende der Übergangsfrist ihren ursprüngli-

chen Status wieder bekommen und erneut zu Altfällen mit Kettenduldungen werden. Für diese Menschen sowie auch für alle abgelehnten Asylbewerber, deren Bleiberechtsantrag von vorne herein abgelehnt wurde, wollte und konnte der Gesetzgeber mit der Bleiberechts- bzw. Altfallregelung keine Lösung finden. Schließlich haben sie ihren unsicheren Aufenthalt selbst zu verantworten.

Für die Zukunft bleibt zu hoffen, dass sich der Gesetzgeber und die Politik der Komplexität der Aufenthaltsbeendigung und der hier bestehenden Probleme annehmen werden. So sollte etwa im Falle der offensichtlichen Ausnutzung des deutschen Sozialsystems eine konsequente Aufenthaltsbeendigung erleichtert und eine schnellere Abschiebung ermöglicht werden. Die an der Versorgung der Nichtintegrierten eingesparten Mittel sollten dann in die Unterstützung integrationswilliger Asylbewerber einfließen. Damit sie ihre bereits vorhandene soziale und wirtschaftliche Integration intensivieren und ihre Lebensqualität den Einheimischen weitgehend anpassen können.

Eins ist sicher. Wenn die abgelehnten Asylbewerber nach jahrelangem Aufenthalt in der Bundesrepublik keinerlei Anstrengungen in Bezug auf ihre soziale und wirtschaftliche Integration vorgenommen haben, werden sie auch weiterhin ihr Leben sich vom deutschen Sozialsystem und letztendlich vom Steuerzahler bezahlen lassen. Vor allem wenn sie durch alle Raster der Aufenthaltslegalisierungsmöglichkeiten fallen und trotzdem anschließend in der Bundesrepublik geduldet bleiben, kann von der verhinderten Zuwanderung in die Sozialsysteme unseres Landes durch die eingeführten Bleiberechts- und Altfallregelungen nicht die Rede sein. Vielmehr bleibt in diesem Zusammenhang die traurige Erkenntnis über die tatsächliche Situation der nicht integrierten abgelehnten Asylbewerber, deren Leben häufig in Parallelgesellschaften am Rande unserer Gesellschaft stattfindet.

Anlagen

Anlage 1: Bundestagsdrucksache 16/5065¹⁵¹

Deutscher Bundestag – 16. Wahlperiode

– 201 –

Drucksache 16/5065

Zu Doppelbuchstabe bb

Es handelt sich um eine Folgeänderung im Hinblick auf die vorgesehene Ergänzung des § 82 Abs. 5. Mit der Änderung wird geregelt, dass zum Beispiel die an das Aussehen und die Beschaffenheit eines – nach § 82 Abs. 5 erhobenen – Lichtbildes zu stellenden Anforderungen sowie weitere technische Spezifikationen durch Verordnung bestimmt werden dürfen.

Zu Doppelbuchstabe cc

Die Ergänzung der Nummer 14 hat klarstellende Funktion.

Zu Buchstabe b

Zu Doppelbuchstabe aa

Die Verordnungsermächtigung bezog sich bislang nur auf die nach § 69 AufenthV von den Auslandsvertretungen zu führende Visadatei, während die nach § 70 AufenthV ebenfalls von den Auslandsvertretungen zu führende Datei über Visaversagungen auf die Verordnungsermächtigung des § 99 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 gestützt wurde. Wegen des sachlichen Zusammenhangs beider Dateien wird mit der Änderung eine einheitliche Verordnungsermächtigung geschaffen. Zugleich soll die Ermächtigung für einen nach Artikel 7 Abs. 4 Nr. 28 und 29 (Ergänzung der §§ 69 und 70 AufenthV) vorgesehenen Austausch der in beiden Dateien erfassten Daten unter den Auslandsvertretungen zur Bekämpfung der Schleusungskriminalität geschaffen werden. Auf die Begründung zu Artikel 7 Abs. 4 Nr. 28 und 29 wird verwiesen.

Zu Doppelbuchstabe bb

Absatz 2 Satz 2 regelt den Mindestumfang der in Bezug genommenen Dateien. Für die Visadatei und die Datei über Visaversagungen ist angesichts des in den §§ 69 und 70 AufenthV im Einzelnen vorgeschriebenen Umfangs dieser Dateien die Festlegung eines Mindestumfangs nicht länger erforderlich.

Zu Buchstabe c

Auf die Ausführungen zu Nummer 59 Buchstabe a fünfter Absatz am Ende wird Bezug genommen.

Zu Nummer 80 (§ 101)

Seit Inkrafttreten der Daueraufenthalt-Richtlinie wurde der Aufenthaltstitel von Ausländern, die die Voraussetzungen zur Anerkennung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten erfüllen, mit dem Vermerk „Daueraufenthalt-EG“ versehen. Um den aufenthaltsrechtlichen Status dieser Personen ohne Änderung des Aufenthaltstitels zu gewährleisten, bedarf es dieser Fortgeltung. Dies gilt auch für den Fall einer befristeten Aufenthaltserlaubnis, die mit dem Zusatz versehen wurde. Die unter die Regelung fallenden Aufenthaltstitel sind im Ausländerzentralregister auf der Grundlage des § 21 der AZRG-Durchführungsverordnung (s. Artikel 7 Abs. 3 Nr. 8) nachträglich zu erfassen.

Zu Nummer 81 (§ 104)

Die Neuregelung des § 104 in seiner durch das Siebte Gesetz zur Änderung des Bundesvertriebenengesetzes (Bundestagsdrucksache 16/4444) geänderten Fassung dient dazu, den

Ehegatten und minderjährigen ledigen Kinder, die vor dem 1. Januar 2005 im Besitz einer Aufenthaltsbefugnis nach § 31 Abs. 1 AuslG oder § 35 Abs. 2 AuslG waren und denen nach fünf bzw. acht Jahren gemäß § 35 Abs. 1 AuslG eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis hätte erteilt werden können, auch nach dem Aufenthaltsgesetz eine Verfestigung ihres Aufenthaltsstatus unter Anrechnung ihrer Aufenthaltsbefugniszeiten zu ermöglichen. Eine Aufenthaltsbefugnis nach § 31 Abs. 1 AuslG bzw. § 35 Abs. 2 AuslG gilt unter dem Aufenthaltsgesetz als Aufenthaltserlaubnis aus Gründen des Familiennachzugs fort. Die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 4 ist bisher in diesen Fällen in der Regel nicht möglich, da keine Aufenthaltserlaubnis nach Kapitel 2 Abschnitt 5 AufenthG vorliegt.

Aufgrund der Neuregelung kann in diesen Fällen zukünftig eine Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 4 erteilt werden, wenn die Voraussetzungen des § 26 Abs. 4 vorliegen und der Rechtsgrund für die Erteilung der Aufenthaltsbefugnis nach § 31 Abs. 1 AuslG bzw. § 35 Abs. 2 AuslG weiterhin besteht. Zum Zeitpunkt der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 4 in Verbindung mit § 104 Abs. 6 und § 31 Abs. 1 AuslG muss das Kind insbesondere noch minderjährig und ledig sein. Die Anrechnung der Aufenthaltsbefugniszeiten erfolgt gemäß § 102 Abs. 2.

Zu Nummer 82 (§§ 104a und 104b)

Zu § 104a

Die Frage einer Altfall- oder Bleiberechtsregelung für ausreisepflichtige Ausländer, die seit Jahren im Bundesgebiet geduldet und hier wirtschaftlich und sozial integriert sind, die jedoch auch nach der Abschiebung nach aller Voraussicht auch in nächster Zeit nicht möglich sein wird, stand seit längerer Zeit zur Diskussion. Auch im Rahmen der Evaluation des Zuwanderungsgesetzes, die im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005 vereinbart worden war, wurde diese Frage umfassend geprüft.

Mit der gesetzlichen Altfallregelung des § 104a wird dem Bedürfnis der seit Jahren im Bundesgebiet geduldeten und hier integrierten Ausländer nach einer dauerhaften Perspektive in Deutschland Rechnung getragen. Die Regelung führt dazu, dass im selben Zuge auch die Vorschrift des § 61 (vgl. im Einzelnen die Begründung zu Nummer 50 Buchstabe a), die Beschäftigungsverfahrensverordnung (vgl. die Begründung zu Artikel 7 Abs. 5 Nr. 4) und das Asylbewerberleistungsgesetz (s. Artikel 6 Abs. 2 Nr. 2) geändert werden.

Am 31. Dezember 2006 hielten sich 174 980 geduldete ausreisepflichtige Ausländer im Bundesgebiet auf, wobei es sich zum großen Teil um abgelehnte Asylbewerber handelt, die nicht abgeschoben werden konnten. Davon hielten sich laut Ausländerzentralregister 99 087 Personen seit mindestens sechs Jahren in Deutschland auf (Einreise vor dem 1. Januar 2001), 67 947 Personen seit mindestens acht Jahren (Einreise vor dem 1. Januar 1999). Wie viele Personen die notwendigen Voraussetzungen erfüllen und somit von der Altfallregelung begünstigt sein werden, kann aufgrund der vorhandenen Datenlage nicht vorhergesagt werden. So wird im Ausländerzentralregister zwar nach dem Familienstand differenziert, nicht aber danach, ob ein Ausländer Kinder hat und ob er mit ihnen in häuslicher Gemeinschaft lebt.

¹⁵¹ Anmerkung der Verfasserin: Die Seiten 1-200, 205 ff sind nicht abgedruckt.

Letzteres ist ausschlaggebend dafür, ob ein Ausländer nach sechs oder erst nach acht Jahren unter die Altfallregelung des Absatzes 1 fällt.

Die Voraussetzungen und Ausschlussgründe für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 104a sind zum großen Teil eng an die des Bleiberechtsbeschlusses der IMK vom 17. November 2006 angelehnt.

Die Voraussetzungen für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis ergeben sich aus Absatz 1. Die Kriterien sollen diejenigen begünstigen, die faktisch und wirtschaftlich im Bundesgebiet integriert sind und sich rechtstreu verhalten haben.

Erteilt wird die Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 Satz 1, wenn die Betroffenen ihren Lebensunterhalt eigenständig durch Erwerbstätigkeit sichern. Es handelt sich hierbei um eine Rechtsfolgenverweisung. Durch die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 Satz 1 wird die Anwendbarkeit von Vorschriften, die auf die Regelung bzw. Kapitel 2 Abschnitt 5 (Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen) Bezug nehmen, gewährleistet, ohne dass Folgeänderungen in anderen Vorschriften des Aufenthaltsgesetzes und anderer Gesetze, die an die Vorschrift anknüpfen, erforderlich sind. Geduldete, die ihren Lebensunterhalt noch nicht eigenständig durch Erwerbstätigkeit sichern, jedoch die übrigen Voraussetzungen des § 104a erfüllen, erhalten eine Aufenthaltserlaubnis auf Probe. Sie wird nach Absatz 1 Satz 1 erteilt, gilt jedoch als Aufenthaltstitel nach Kapitel 2 Abschnitt 5, um auch hier die Anwendbarkeit der Vorschriften dieses Abschnitts und der Normen, die hierauf Bezug nehmen (insbesondere § 10 Abs. 3 Satz 1), sicherzustellen. Eine Aufenthaltsverfestigung ist im Falle der Aufenthaltserlaubnis nach § 104a Abs. 1 Satz 1 ausgeschlossen, um den Anreiz zur Arbeitsplatzsuche aufrechtzuerhalten und eine Zuwanderung in die Sozialsysteme zu vermeiden. Sobald der Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 1 Satz 1 nachweist, dass er seinen Lebensunterhalt eigenständig durch Erwerbstätigkeit sichern kann, wird ihm bei Vorliegen der weiteren Voraussetzungen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 Satz 1 erteilt.

Einbezogen sind entsprechend dem IMK-Beschluss vom 17. November 2006 die minderjährigen ledigen Kinder von Ausländern, die eine Aufenthaltserlaubnis aufgrund des Absatzes 1 besitzen. Sie erhalten ein von der Aufenthaltserlaubnis der Eltern bzw. eines Elternteiles abhängiges Aufenthaltsrecht. Mit Eintritt der Volljährigkeit kann ihnen eine Aufenthaltserlaubnis unter den erleichterten Voraussetzungen des Absatzes 2 Satz 1 erteilt werden. Ehegatten müssen die Voraussetzungen des Absatzes 1 in eigener Person erfüllen.

Absatz 2 Satz 1 sieht ein Aufenthaltsrecht im Falle einer positiven Integrationsprognose für geduldete erwachsene Kinder von geduldeten Ausländern vor, die die Voraussetzungen nach Absatz 1 erfüllen. Mangels ausdrücklichen Ausschlusses gelten die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen des § 5, es muss also insbesondere die Sicherung des Lebensunterhalts nachgewiesen sein. Nach § 5 Abs. 3 kann hiervon abgesehen werden, wobei Absatz 6 Nr. 1 bis 3 in diesem Zusammenhang Anhaltspunkte für die Ermessensausübung bietet.

Absatz 2 Satz 2 gewährt minderjährigen oder erwachsenen Ausländern ein Aufenthaltsrecht, die als unbegleitete Minderjährige ins Bundesgebiet eingereist sind, wenn sie sich am Stichtag seit mindestens sechs Jahren als unbegleitete Minderjährige dort aufgehalten haben und eine positive Integrationsprognose vorliegt. Auch hier ist § 5 mangels ausdrücklichen Ausschlusses anwendbar.

Absatz 3 Satz 1 sieht in Anlehnung an den IMK-Beschluss vom 17. November 2006 vor, dass die Begehung von Straftaten nach Absatz 1 Nr. 6 durch einen Ausländer die Versagung der Aufenthaltserlaubnis auch für die mit ihm in häuslicher Gemeinschaft lebenden Familienmitglieder zur Folge hat. Für minderjährige Kinder, deren Eltern straffällig geworden sind, entspricht dies dem Grundsatz, dass das minderjährige Kind das aufenthaltsrechtliche Schicksal der Eltern teilt. Hinzu kommt, dass aufgrund der häuslichen Gemeinschaft ein negativer Einfluss auf die übrigen Familienmitglieder nicht auszuschließen ist. Dies gilt auch für das Verhältnis von Geschwistern untereinander. Für die Fälle, in denen Kinder eine Straftat begangen haben, ist der Ausschluss der Eltern im Hinblick auf ihre Aufsichts- und Erziehungspflicht gerechtfertigt. Bei lebenspartnerschaftlichen Gemeinschaften und eheähnliche Lebensgemeinschaften sind die in Absatz 1 Nr. 6 genannten Straftaten des Partners im Rahmen der Soll-Regelung des Absatzes 1 Satz 1 regelmäßig zu berücksichtigen. Absatz 3 Satz 2 enthält eine Ausnahmeregelung für den Ehegatten des Ausländers, für seine Kinder kommt eine Aufenthaltserlaubnis nach § 104b in Betracht.

Nach Absatz 4 Satz 1 kann die Aufenthaltserlaubnis entsprechend dem IMK-Beschluss unter der Bedingung erteilt werden, dass der Ausländer an einem Integrationsgespräch teilnimmt oder eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen wird. Den Ausländerbehörden wird mit dieser Bestimmung die Möglichkeit der individuellen Beratung sowie der Kontrolle der Integrationsfortschritte gegeben. Wurde eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen, ist eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis von der Erfüllung der eingegangenen Integrationsverpflichtung abhängig.

Absatz 5 enthält zunächst die Festlegung, dass die Aufenthaltstitel nach den Absätzen 1 und 2 mit einer Gültigkeit bis zum 31. Dezember 2009 erteilt werden. In Fällen, in denen der Ausländer bei Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach Maßgabe des Absatzes 1 nicht über hinreichende mündliche deutsche Sprachkenntnisse im Sinne der Stufe A2 des Gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen verfügt, wird die Aufenthaltserlaubnis lediglich bis zum 1. Juli 2008 erteilt. Weist der Ausländer zum Zeitpunkt der erforderlichen Verlängerung dieser so befristeten Aufenthaltserlaubnis die erforderlichen Sprachkenntnisse nach, wird die Aufenthaltserlaubnis unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 mit einer Befristung bis zum 31. Dezember 2009 verlängert.

Da eines der Ziele dieser Altfallregelung darin besteht, eine dauerhafte Zuwanderung in die Sozialsysteme zu vermeiden, wird im Gegensatz zu Absatz 1, wonach bei Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 1 Satz 1 auf die Erfüllung der Voraussetzung nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 verzichtet wird, für die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis bzw. Erteilung über den 31. Dezember 2009 hinaus vorausgesetzt, dass im zurückliegenden Zeitraum des Besitzes der Aufent-

haltserlaubnis der Lebensunterhalt überwiegend eigenständig durch Erwerbstätigkeit gesichert war. Dabei werden öffentliche Leistungen nicht angerechnet, die auf Beitragsleistungen beruhen wie z. B. Leistungen aus der Kranken- oder Rentenversicherung und das Arbeitslosengeld I. Hingegen sind Leistungen nach dem Zweiten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch sowie das Wohngeld keine auf einer Beitragsleistung beruhende öffentliche Mittel und werden als öffentliche Leistungen angerechnet. Das Gleiche gilt, wenn der Ausländer im Zeitraum vom 1. April bis zum 31. Dezember 2009 aus eigener Erwerbstätigkeit den Lebensunterhalt ohne Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen bestreiten konnte und es sich nicht nur um eine vorübergehende Beschäftigung handelt. Die Annahme, dass in diesen Fällen für die Zukunft der Lebensunterhalt überwiegend gesichert sein wird, kann auch dann gerechtfertigt sein, wenn der der Erwerbstätigkeit zugrunde liegende Arbeitsvertrag lediglich eine für den Abschluss vergleichbarer Arbeitsverträge übliche Befristung des Arbeitsverhältnisses beinhaltet. Liegen die Voraussetzungen für die Verlängerung nach Absatz 5 – ggf. i. V. m. Absatz 6 – vor, wird die Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 Satz 1 erteilt bzw. verlängert; eine Verlängerung der nach Absatz 1 Satz 1 erteilten Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 1 i. V. m. § 8 Abs. 1 oder § 26 Abs. 1 ist nicht möglich.

Nach Absatz 5 Satz 5 ist die Fiktionswirkung des § 81 Abs. 4 ausgeschlossen. Die Regelung gilt für alle aufgrund des § 104a erteilten und verlängerten Aufenthaltstitel.

Mit Absatz 6 werden Ausnahmen festgelegt, in denen die Aufenthaltserlaubnis zur Vermeidung von Härtefällen auch dann verlängert werden kann, wenn der Lebensunterhalt nicht, wie in Absatz 5 gefordert, eigenständig durch Erwerbstätigkeit gesichert wird.

In Nummer 1 werden Ausnahmen für Jugendliche oder junge Erwachsene geschaffen, die sich in Ausbildung oder Berufsvorbereitung befinden. Sie sollen ihre individuellen Bildungschancen nutzen können, um ihre weitere Integration in Deutschland zu ermöglichen. Unter beruflicher Ausbildung werden Ausbildungsgänge erfasst, die zu einem beruflichen Abschluss führen. Hierunter fallen zum einen staatlich anerkannte Ausbildungsberufe, wenn die Ausbildung betrieblich oder außerbetrieblich durchgeführt und ein dafür vorgeschriebener Ausbildungsvertrag abgeschlossen wird. Zum anderen werden darunter die außerhalb des dualen Ausbildungssystems an Berufsfachschulen und anderen Schulformen durchzuführenden voll qualifizierenden Berufsausbildungen verstanden, die mit einem beruflichen Abschluss enden. Maßnahmen der Berufsausbildungsvorbereitung zielen nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch und dem Berufsbildungsgesetz darauf ab, lernbeeinträchtigten und sozial benachteiligten Jugendlichen Ausbildungsreife zu vermitteln. Hierunter fallen auch das Berufsvorbereitungsjahr (BVJ) oder das Berufsgrundbildungsjahr (BGJ) sowie die betriebliche Einstiegsqualifizierung nach der Richtlinie zur Durchführung des Sonderprogramms Einstiegsqualifizierung Jugendlicher (EQJ-Programm).

Mit Nummer 2 werden Ausnahmen in den Fällen zugelassen, in denen die Ausländer nur vorübergehend auf ergänzende Sozialleistungen angewiesen sind.

Nach Nummer 3 kommen Ausnahmen für Alleinerziehende mit einem oder mehreren Kindern in Betracht, die vorüber-

gehend auf Sozialleistungen angewiesen sind, weil ihnen die Ausübung einer Erwerbstätigkeit nicht zumutbar ist, wenn diese die Erziehung des oder der Kinder gefährden würde. Die Erziehung eines Kindes, das das dritte Lebensjahr vollendet hat, ist nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II in der Regel nicht gefährdet, soweit seine Betreuung in einer Tageseinrichtung oder in Tagespflege im Sinne der Vorschriften des Achten Buches Sozialgesetzbuch oder auf sonstige Weise sichergestellt ist.

Nummer 4 erfasst die Ausländer, die vor Erreichen der Altersgrenze von 65 Jahren aufgrund von Erwerbsunfähigkeit eine eigenständige Lebensunterhaltssicherung aus eigener Erwerbstätigkeit nicht erbringen können. Voraussetzung ist jedoch, dass der Lebensunterhalt einschließlich einer erforderlichen Betreuung und Pflege in sonstiger Weise ohne Leistungen der öffentlichen Hand dauerhaft gesichert ist. Leistungen, die auf Beitragszahlungen beruhen, bleiben außer Betracht.

Die Anwendung der Ausnahme von Nummer 5 kommt nur unter den kumulativ genannten Voraussetzungen in Betracht. Maßgeblich ist das Lebensalter, das der Ausländer zum Zeitpunkt der am 1. Januar 2010 anstehenden Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis erreicht hat. Damit werden auch die Ausländer erfasst, die zum Zeitpunkt der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 1 noch nicht das 65. Lebensjahr vollendet haben, dieses aber im Verlauf der Geltungsdauer der ersten Aufenthaltserlaubnis vollenden werden. Zum Zeitpunkt der Verlängerung muss der Ausländer Kinder oder Enkel in Deutschland haben, die über einen dauerhaften Aufenthalt in Deutschland verfügen. Es ist nicht erforderlich, dass diese im Besitz einer Niederlassungserlaubnis sind, es reicht aus, wenn die Aufenthaltserlaubnis des Kindes oder Enkels eine Aufenthaltsverfestigung ermöglicht. Dies ist insbesondere dann nicht gegeben, wenn die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis des Kindes oder des Enkels nach § 8 Abs. 2 ausgeschlossen wurde.

Für den Personenkreis der Ausländer, die die genannte Altersgrenze erreicht haben, dürfen keine Sozialleistungen in Anspruch genommen werden. Dies gilt sowohl für Leistungen zum Lebensunterhalt als auch für Leistungen für die Versorgung im Krankheitsfalle und bei Pflegebedürftigkeit. Sofern der Lebensunterhalt nicht aus eigenen Mitteln (z. B. Altersrente) gesichert ist, kann von einer Sicherung des Lebensunterhaltes ausgegangen werden, wenn sichergestellt ist, dass unterhaltsverpflichtete Familienangehörige auch in die Unterhaltsverpflichtung genommen werden können. Bei Ausländern, bei denen bereits zum Zeitpunkt der ersten Antragstellung auf Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 1 die Sicherung des Lebensunterhalts ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel nicht gewährleistet ist, kommt der das Ermessen bindenden Formulierung in Absatz 1 „soll erteilt werden“ eine besondere Bedeutung zu. Ist bereits zu diesem Zeitpunkt der Lebensunterhalt nicht ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel gesichert und liegen auch keine begründeten Anhaltspunkte dafür vor, dass zukünftig die Inanspruchnahme öffentlicher Mittel entfällt, ist damit ein hinreichender Grund gegeben, von dem im Regelfall ermessensbindenden „soll“ abzuweichen, denn es ist mit den Zielen des § 104a nicht vereinbar, Ausländern eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn bereits bei Erteilung feststeht, dass eine Verlängerung nicht erfolgen kann.

Nach Absatz 7 dürfen die Länder anordnen, dass Staatsangehörigen bestimmter Staaten aus Gründen der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland eine Aufenthaltserlaubnis zu versagen ist. Zur Wahrung der Bundeseinheitlichkeit bedarf die Anordnung dem Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern. Damit können Ausländer aus bestimmten Staaten von der Regelung ausgeschlossen werden, wenn erhebliche Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland ihrem Aufenthalt entgegenstehen.

Zu § 104b

Der neue § 104b sieht ein eigenständiges Aufenthaltsrecht für integrierte Kinder im Alter zwischen 14 und 17 Jahren vor.

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005 war ausdrücklich vereinbart worden, im Rahmen der Evaluierung zu prüfen, ob die humanitären Probleme mit Blick auf in Deutschland aufgewachsene Kinder befriedigend gelöst sind. In diesem Zusammenhang wurde insbesondere die Frage aufgeworfen, inwieweit Kindern, die seit Jahren in Deutschland leben und sich gut integriert haben, das rechtsuntreue Verhalten ihrer Eltern zugerechnet werden kann. § 104b ermöglicht daher die Erteilung eines eigenständigen Aufenthaltsrechts an integrierte minderjährige Kinder, die sich am Stichtag seit sechs Jahren in Deutschland aufgehalten und das 14. Lebensjahr vollendet haben, wenn ihren Eltern eine Aufenthaltserlaubnis nach § 104a nicht erteilt oder verlängert wurde, etwa weil sie die Ausländerbehörde vorsätzlich über aufenthaltsrechtlich relevante Umstände getäuscht oder Straftaten begangen haben (§ 104a Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und 6).

Zu Nummer 83 (§ 105a)

Zu Buchstabe a

Das besondere Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung im Sinne des Artikels 84 Abs. 1 Satz 5 GG ergibt sich aus folgenden Erwägungen:

Zu § 4 Abs. 2 Satz 2 und 4, Abs. 5 Satz 2

Die in § 4 Abs. 2 Satz 2 enthaltene Regelung ist Ausfluss der durch das Zuwanderungsgesetz geschaffenen Verknüpfung der Entscheidung über den Aufenthaltstitel und den Arbeitsmarktzugang. Das doppelte Genehmigungsverfahren (separate Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung) wurde durch ein Zustimmungsverfahren ersetzt. Hierdurch ergeht die arbeits- und aufenthaltsrechtliche Entscheidung einheitlich gegenüber dem Ausländer und es wird mit dem Aufenthaltstitel nur noch ein Genehmigungsakt erstellt (mehrstufiger Verwaltungsakt). Bei einem Abweichen auch nur eines einzigen Landes würde der mit dem Zuwanderungsgesetz bundeseinheitlich eingeführte Verfahrensgrundsatz des One-stop-Government aufgegeben. Es müssten nicht nur wieder eine Arbeitserlaubnis in Form eines separaten Verwaltungsaktes eingeführt, sondern auch sämtliche Verfahrensabläufe im Zusammenspiel von Ausländerbehörden und Arbeitsverwaltung neu gestaltet werden bzw. parallel ausgestaltet werden für Länder mit und ohne One-stop-Government. Bei abweichenden Verfahrensregelungen der Länder wäre darüber hinaus eine effektive Kontrolle von Ausländern mit Arbeitsmarktberechtigung erheblich erschwert. Aus dem Aufent-

haltstitel wäre dann nicht erkennbar, ob der betroffene Ausländer über eine Arbeitsberechtigung verfügt. Auch ließe sich nicht ohne weiteres feststellen, ob derjenige Ausländer, der im Rahmen einer Kontrolle eine Arbeitsberechtigung vorzeigt, noch über einen Aufenthaltstitel verfügt. All dies gilt auch für die in § 4 Abs. 2 Satz 4 enthaltene Regelung.

Das in § 4 Abs. 5 Satz 2 geregelte Antragsverfahren unterscheidet sich von dem in § 81 Abs. 1 geregelten insoweit, als nach § 4 Abs. 5 Satz 2 auf Antrag eine Aufenthaltserlaubnis verpflichtend auszustellen ist. Es handelt sich hierbei um eine deklaratorische Aufenthaltserlaubnis, da das Recht zum Aufenthalt bereits aus dem Beschluss Nr. 1/80 des Assoziationsrates EWG/Türkei folgt. Der Antrag ist daher nicht auf Prüfung der Voraussetzungen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels gerichtet, sondern dient ausschließlich der Beweisführung eines bereits bestehenden Aufenthaltsrechts. Dieses Beweisführungsrecht ist aufgrund der Verpflichtung nach § 4 Abs. 1 und § 48 Abs. 1 von großer aufenthaltsrechtlicher Bedeutung. Daher muss das mit der behördlichen Verpflichtung zur Ausstellung eines deklaratorischen Aufenthaltstitels zusammenhängende Antragsverfahren nach § 4 Abs. 5 Satz 2 abweichend fest vorgegeben werden.

Zu § 5 Abs. 3 Satz 3

Grundsätzlich darf kein Aufenthaltstitel erteilt werden, sofern ein Ausweisungsgrund vorliegt (§ 5 Abs. 1 Nr. 2). § 5 Abs. 3 Satz 1 und 2 lässt Ausnahmen von diesem Grundsatz zu. Die Regelung in § 5 Abs. 3 Satz 3 ermöglicht es den Ausländerbehörden, sich in Bezug auf einzelne Ausweisungsgründe, die Gegenstand eines noch nicht abgeschlossenen Straf- oder anderen Verfahrens sind, eine Ausweisung vorzubehalten. Damit wird vermieden, dass sich der Betroffene später im Fall einer strafrechtlichen Verurteilung, die einen Ausweisungsgrund erfüllt, darauf beruft, dass ihm die Ausländerbehörde in Kenntnis der diesen Ausweisungsgrund begründenden Tatsachengrundlage einen Aufenthaltstitel erteilt hat. Da wegen weiterer Umstände zum Ausweisungszeitpunkt mehrere Ausweisungsgründe erfüllt sein können, ist es unabdingbar, feststellen zu können, auf welchen Ausweisungsgrund sich der Vorbehalt erstreckt. Diese Einschränkungsmöglichkeit des § 5 Abs. 3 Satz 3 von den Ausnahmeregelungen in den Sätzen 1 und 2 – und damit auch das Erfordernis der Notwendigkeit, die vorbehaltenen Ausweisungsgründe einzeln zu bezeichnen – muss bundeseinheitlich gelten. Würde ein Land von dieser Regelung abweichen, so müssten grundsätzlich nachfolgende Ausweisungsgründe unberücksichtigt bleiben, obgleich von den Betroffenen ein beachtliches Gefährdungspotential ausgeht, das sich in einer erheblichen strafgerichtlichen Verurteilung dokumentiert. Hiervon wären auch andere Länder aufgrund der grundsätzlich bestehenden Freizügigkeit im Bundesgebiet (vgl. § 12 Abs. 1 Satz 1) nachteilig betroffen.

Zu § 15a Abs. 4 Satz 2 und 3

§ 15 Abs. 4 Satz 2 und 3 regelt die Meldepflicht gegenüber der zentralen Verteilungsstelle. Ziel dieser Regelung ist eine ausgeglichene Verteilung von Ausländern zwischen den Bundesländern. Aufgrund des notwendigerweise länderübergreifenden Verfahrens müssen sowohl die Meldepflicht als auch die der Meldung unterliegenden Daten bundeseinheitlich geregelt werden.

Anlage 2: International Organization for Migration „About Migration“¹⁵²



About Migration

Migration is considered one of the defining global issues of the early twenty-first century, as more and more people are on the move today than at any other point in human history. There are now about 192 million people living outside their place of birth, which is about three per cent of the world's population.

This means that roughly one of every thirty-five persons in the world is a migrant. Between 1965 and 1990, the number of international migrants increased by 45 million—an annual growth rate of about 2.1 per cent. The current annual growth rate is about 2.9 per cent.

Discourse on migration involves many perspectives. There is growing recognition that migration is an essential and inevitable component of the economic and social life of every State, and that orderly and properly managed migration can be beneficial for both individuals and societies. The multiple and complex dimensions of migration include:

- labour migration
- family reunification
- migration and security
- combating irregular migration
- migration and trade
- migrant rights
- health and migration
- integration
- migration and development.

Policy makers and practitioners need to develop a comprehensive understanding of the multi-dimensional phenomenon of migration in order to manage it effectively. A comprehensive and cooperative approach to international migration management is required to deal with the migration pressures of this century. Such an approach will include policies and programmes for migration and development, facilitating migration, regulating migration, and forced migration. To be successful, international migration management cannot be undertaken by governments unilaterally.

¹⁵² Quelle: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/3>

Anlage 3: Migrationsbericht 2006 ¹⁵³

**Migrationsbericht
des
Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge
im
Auftrag der Bundesregierung**

¹⁵³ Anmerkung der Verfasserin: Die Seiten 2-66, 70-91, 97-100, 103-333 sind nicht abgedruckt.

2.5 Einreise und Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit

2.5.1 Werkvertrags- und Saisonarbeitnehmer sowie sonstige zeitlich begrenzte Arbeitsmigration aus den neuen EU-Staaten und aus Nicht-EU-Staaten

Nachdem am 21. November 1973 der Anwerbestopp für ausländische Arbeitnehmer in Kraft getreten war, konnten Drittstaatsangehörige in geringem Umfang zum Zwecke der Arbeitsaufnahme in Deutschland zuwandern. Ende der 1980er Jahre zeigte sich in der westdeutschen Wirtschaft, trotz hoher allgemeiner Arbeitslosigkeit, in bestimmten Sektoren (z.B. in der Landwirtschaft oder im Hotel- und Gaststättengewerbe) ein Mangel an Arbeitskräften. Dies führte zur teilweisen Lockerung des Anwerbestopps. Hinzu traten infolge der Umwälzungen des Jahres 1989 außenpolitische Überlegungen. Ziel der Zulassung befristeter Beschäftigung von Arbeitnehmern aus mittel- und osteuropäischen Staaten (MOE-Staaten) war u.a. die Unterstützung dieser Staaten bei der marktwirtschaftlichen Umgestaltung ihrer Wirtschaftssysteme und eine verstärkte wirtschaftliche Zusammenarbeit sowie die Kanalisierung des Wanderungsdrucks aus Mittel- und Osteuropa.

Durch bilaterale Regierungsabkommen mit den mittel- und osteuropäischen Staaten wurden seit Ende der 1980er Jahre Beschäftigungsmöglichkeiten für Werkvertrags-, Gast- und Saisonarbeitnehmer sowie für Grenzgänger vereinbart. Diese Maßnahmen sollten dazu beitragen, dass die Arbeitnehmer und Arbeitgeber der Vertragsstaaten Erfahrungen auf dem deutschen und damit auf einem Arbeitsmarkt der Europäischen Union erwerben und nach ihrer Rückkehr einen positiven Beitrag zum Aufbau ihrer Volkswirtschaften leisten können. Deutschen Partnern wurden auf diese Weise Kontakte und Entwicklungsmöglichkeiten auf den Märkten der MOE-Staaten eröffnet. Im Übrigen wurde durch diese bilateral eröffneten Beschäftigungsmöglichkeiten seitens Deutschlands schon frühzeitig ein wichtiger Schritt im Hinblick auf die - nach Ablauf von Übergangsfristen - vorgesehene Öffnung der Arbeitsmärkte im Rahmen der zum 1. Mai 2004 bzw. 1. Januar 2007 stattgefundenen Erweiterung der Europäischen Union getan.

Um eine starke Belastung des deutschen Arbeitsmarktes zu verhindern, wurde eine bis zu siebenjährige Übergangsfrist bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit – das so genannte 2+3+2-Modell – vereinbart. Damit gekoppelt ist die Übergangsfrist bei der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung im Baugewerbe und Teilbereichen des Handwerks. Sie kann und wird gemäß Beitrittsvertrag nur von Deutschland und Österreich in Anspruch genommen. Die Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit gilt nur für Arbeitnehmer, die bei der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung eingesetzt sind. Sie gilt nicht für Selbständige, die bereits nach der in den Europaabkommen geregelten Niederlassungsfreiheit Dienstleistungen in den alten Mitgliedstaaten erbringen können. Die Übergangsfristen gelten für alle zum 1. Mai 2004 beigetretenen mittel- und osteuropäischen Staaten⁵⁸ sowie für die zum 1. Januar 2007 beigetretenen Länder Bulgarien und Rumänien.⁵⁹

In den ersten zwei Jahren nach der Erweiterung war der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt nur im Rahmen des Arbeitsgenehmigungsrechts einschließlich bilateraler Abkommen möglich. Allerdings blieb es den alten Mitgliedstaaten vorbehalten, ihren Arbeitsmarkt für die Arbeitnehmer der neuen Mitglieder bereits in der ersten Phase voll oder zum Teil nach nationalem Recht zu öffnen.

⁵⁸ Ausgenommen von diesen Übergangsregelungen sind die Staatsangehörigen aus Malta und Zypern.

⁵⁹ Das Bundeskabinett hat am 20. Dezember 2006 beschlossen, der EU-Kommission die Inanspruchnahme der Übergangsbestimmungen gegenüber Bulgarien und Rumänien für zunächst zwei Jahre zu melden.

Deutschland hat von der Möglichkeit, seinen Arbeitsmarkt zu öffnen, durch vielfältige gesetzliche und bilaterale Regelungen Gebrauch gemacht.

Nach dieser ersten Phase mussten die Mitgliedstaaten, die die Freizügigkeit nicht gewährt hatten, mitteilen, ob sie die Beschränkung während der nächsten drei Jahre aufrecht erhalten oder gegebenenfalls ihren Arbeitsmarkt öffnen werden. Die Bundesregierung hat im April 2006 der EU-Kommission die Inanspruchnahme der zweiten Phase der Übergangsfristen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung im Baugewerbe und Teilbereichen des Handwerks mitgeteilt.⁶⁰ Damit gelten die bisherigen Einschränkungen für die Staatsangehörigen aus den zum 1. Mai 2004 beigetretenen MOE-Staaten zunächst weiter bis zum 30. April 2009.

Nach Ablauf dieser dreijährigen Phase können die Zugangsbeschränkungen zum Arbeitsmarkt für weitere zwei Jahre nur dann aufrechterhalten werden, wenn schwerwiegende Störungen des Arbeitsmarktes oder die Gefahr derartiger Störungen vorliegen.

Während der Übergangsphase dürfen die nationalen Arbeitsmärkte nicht über die Regelungen hinaus weiter beschränkt werden, die zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Beitrittsvertrages gegolten haben (Stillstandsklausel). Während der gesamten sieben Jahre müssen die alten Mitgliedstaaten Staatsangehörigen der Beitrittsstaaten Vorrang gegenüber Arbeitnehmern aus Nicht-EU-Ländern gewähren (Gemeinschaftspräferenz). Dies ist in § 39 Abs. 6 AufenthG festgeschrieben. Spätestens nach sieben Jahren, also ab 1. Mai 2011, gilt für alle neuen Unionsbürger der zum 1. Mai 2004 beigetretenen EU-Staaten die Arbeitnehmerfreizügigkeit in allen EU-Mitgliedstaaten. Im Gegensatz zu Deutschland – und den meisten anderen EU-Staaten – haben Schweden, das Vereinigte Königreich und Irland die Arbeitnehmerfreizügigkeit mit dem Beitritt der neuen EU-Staaten eingeführt.

Die zweite Phase der Übergangsregelung wurde von Spanien, Portugal, Griechenland, Finnland und Italien⁶¹ nicht in Anspruch genommen, so dass in diesen Mitgliedstaaten seit dem 1. Mai 2006 ebenfalls die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit für die Staatsangehörigen aus den zum 1. Mai 2004 beigetretenen EU-Staaten gilt.⁶²

⁶⁰ Vgl. dazu Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) 2006: Verlängerung der Übergangsregelungen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit bis 2009.

Die Bundesregierung nennt als Gründe für die Aufrechterhaltung der eingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit die Situation am deutschen Arbeitsmarkt und die geographische Lage Deutschlands. Insbesondere die hohe Arbeitslosigkeit unter nicht oder gering qualifizierten Personen und die Erfahrung aus dem Vereinigten Königreich, dass gerade bei diesem Personenkreis mit verstärkter Zuwanderung zu rechnen wäre, könnte zu verstärkten Spannungen auf dem Arbeitsmarkt und zu Lohndruck führen. Die Bundesregierung reagiert damit auf einen Bericht der EU-Kommission, in dem die Kommission den alten Mitgliedstaaten die baldige Öffnung ihrer Arbeitsmärkte nahe legt. Die EU-Kommission kommt in ihrem Bericht zu dem Schluss, dass die Wanderungsbewegungen von den neuen in die alten Mitgliedstaaten sehr begrenzt und zu gering seien, um den EU-Arbeitsmarkt insgesamt zu beeinflussen. Zudem hätten die Migrationsströme nach der Erweiterung eine positive Auswirkung auf die Volkswirtschaften der alten EU-Staaten. Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006: Bericht über die Anwendung der im Beitrittsvertrag 2003 festgelegten Übergangsregelungen (Zeitraum 1. Mai 2004 – 30. April 2006), KOM(2006) 48 endgültig vom 8.2.2006.

⁶¹ Von Italien seit dem 27. Juli 2006.

⁶² Von den acht zum 1. Mai 2004 beigetretenen EU-Staaten wandten Polen, Slowenien und Ungarn den Grundsatz der Gegenseitigkeit bei Arbeitnehmern aus den alten EU-Staaten an. Die Anwendung des Gegenseitigkeitsprinzips wurde von Slowenien (am 25. Mai 2006) und Polen (am 17. Januar 2007) mittlerweile aufgehoben. Das Gegenseitigkeitsprinzip besagt, dass die neuen EU-Staaten die Arbeitnehmerfreizügigkeit für Staatsangehörige aus den EU-15-Staaten, in denen Übergangsregelungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt für die neuen Unionsbürger eingeführt wurden, ebenfalls einschränken können.

Für die Staatsangehörigen der zum 1. Januar 2007 beigetretenen Staaten Bulgarien und Rumänien gilt spätestens zum 1. Januar 2014 die Arbeitnehmerfreizügigkeit. Von der ersten Phase der Übergangsfristen haben bei diesen beiden neuen Mitgliedstaaten auch das Vereinigte Königreich und Irland Gebrauch gemacht.⁶³

Deutschland hat jedoch entsprechend der Stillhalteklausele die Öffnung seines Arbeitsmarktes im Rahmen der mit verschiedenen mittel- und osteuropäischen Staaten geschlossenen Vereinbarungen über Werkvertrags- und Gastarbeitnehmer, Grenzgänger und Saisonarbeitnehmer für die Staatsangehörigen der Beitrittsländer beibehalten.

Zudem haben Staatsangehörige aus den neuen EU-Staaten, die am Tag des Beitritts rechtmäßig in einem der alten EU-Staaten gearbeitet haben und für einen ununterbrochenen Zeitraum von mindestens 12 Monaten zum Arbeitsmarkt dieses Staates zugelassen waren, weiterhin Zugang zum Arbeitsmarkt dieses Staates. Dieses Recht gilt jedoch nicht für Arbeitnehmer, die vorübergehend zur Erbringung von Dienstleistungen im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit oder der bilateralen Abkommen über Werkvertragsarbeitnehmer nach Deutschland entsandt werden.⁶⁴

Die Übergangsfristen gelten in Deutschland (und Österreich) auch in einigen Dienstleistungssektoren. Dies betrifft in Deutschland das Baugewerbe einschließlich verwandter Wirtschaftszweige, die Reinigung von Gebäuden, Inventar und Verkehrsmitteln sowie die Tätigkeit von Innendekorateurinnen. In diesen Bereichen ist die zeitweilige grenzüberschreitende Beschäftigung von Arbeitnehmern aus den neuen EU-Staaten durch im Beitrittsland niedergelassene Unternehmen eingeschränkt. Damit soll möglichen schwerwiegenden Störungen in bestimmten Dienstleistungsbereichen begegnet werden. Diese Begrenzung der Dienstleistungsfreiheit kann jedoch nur solange aufrechterhalten werden, wie die Arbeitnehmerfreizügigkeit eingeschränkt ist.

In den nicht eingeschränkten Dienstleistungssektoren (z.B. Pflegedienstleistungen, Autoreparaturen, Übersetzungsdienste usw.) können Unternehmen mit Sitz in den neuen EU-Staaten ihre Mitarbeiter im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit zur grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung nach Deutschland entsenden, um dort arbeitsgenehmigungsfrei grenzüberschreitend Dienstleistungen zu erbringen.

Für in den Beitrittsstaaten niedergelassene Unternehmer, die im Rahmen der Dienstleistungserbringung keine eigenen Arbeitnehmer einsetzen, gelten die Übergangsfristen in den eingeschränkten Bereichen der Dienstleistungsfreiheit nicht. So kann beispielsweise im Baugewerbe ein in Polen niedergelassener polnischer Dachdecker in eigener Person Dienstleistungen in Deutschland erbringen. Das gleiche gilt für das „Schlüsselpersonal“ von Unternehmen (Geschäftsführer, Prokuristen, leitende Angestellte). Soweit ein Selbständiger aus einem neuen EU-Staat für die

⁶³ Sowohl das Vereinigte Königreich als auch Irland hatten nach dem Beitritt der neuen EU-Staaten deutlich höhere Zuwanderungszahlen zu verzeichnen als zuvor auf der Basis von Schätzungen erwartet wurde. So wurden in Großbritannien im Rahmen des „Worker Registration Scheme“ im Zeitraum von Mai 2004 bis September 2006 etwa 487.000 Unionsbürger aus den acht mittel- und osteuropäischen Staaten registriert, zwei Drittel davon aus Polen (vgl. dazu Home Office 2006: Accession Monitoring Report. May 2004 – September 2006). Vielfach handelt es sich dabei jedoch nicht um dauerhafte, sondern um temporäre Zuwanderung zum Zweck einer befristeten Arbeitsaufnahme.

⁶⁴ Vgl. dazu ausführlich BMAS 2006; Dienelt 2004: 84-90; Fehrenbacher 2004: 244; Christen 2004: 6-8.

Zahlen und Statistiken

Tabelle 2-12: Zuwanderung jüdischer Personen und ihrer Familienangehörigen aus der ehemaligen Sowjetunion von 1993 bis 2006

Jahr	Zuzug
1993	16.597
1994	8.811
1995	15.184
1996	15.959
1997	19.437
1998	17.788
1999	18.205
2000	16.538
2001	16.711
2002	19.262
2003	15.442
2004	11.208
2005	5.968
2006	1.079

Quelle: Bundesverwaltungsamt, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Zwischen 1993 und 2006 sind insgesamt 198.189 jüdische Zuwanderer einschließlich ihrer Familienangehörigen aus der ehemaligen Sowjetunion nach Deutschland zugewandert.¹⁰⁶ Hinzu kommen 8.535 Personen, die bis Ende 1992 eingereist waren. Nachdem sich der Zuzug im Zeitraum von 1995 bis 2003 auf 15.000 bis 20.000 Zuwanderer pro Jahr einpendelte, sank die Zahl der eingereisten Personen in den Folgejahren deutlich ab. Im Jahr 2005 wurden 5.968, im Jahr 2006 nur noch 1.079 jüdische Zuwanderer und ihre Familienangehörigen registriert (vgl. Tabelle 2-12 und Abbildung 2-29 im Anhang). Der Rückgang seit dem Jahr 2005 steht im Zusammenhang mit der Schaffung der Rechtsgrundlagen zur Neuregelung der jüdischen Zuwanderung.

Hauptherkunftsländer der jüdischen Zuwanderer sind die Ukraine sowie die Russische Föderation. Die Altersstruktur der jüdischen Zuwanderer unterscheidet sich von derjenigen der Zuwanderer insgesamt. Die jüdische Zuwanderung ist gekennzeichnet durch einen hohen Anteil von Personen höheren Alters. So waren mehr als ein Fünftel der jüdischen Zuwanderer zum Zeitpunkt des Zuzugs nach Deutschland älter als 65 Jahre. Ein weiteres Fünftel war zwischen 50 und 65 Jahre alt. Etwa 42% der jüdischen Zuwanderer war jünger als 40 Jahre.¹⁰⁷

2.6.2 Asylzuwanderung

Nach Art. 16a Abs. 1 Grundgesetz wird politisch verfolgten Ausländern das Recht auf Asyl in Deutschland gewährt. Damit ist das Asylrecht in Deutschland als individuell einklagbarer Rechtsanspruch mit Verfassungsrang ausgestaltet. Für die Prüfung der Asylanträge ist das Bundesamt

¹⁰⁶ Von den bisher Zugewanderten sind etwas mehr als 100.000 Personen Mitglied einer der jüdischen Gemeinden in Deutschland geworden.

¹⁰⁷ Bei den Gesamtzuzügen im Jahr 2005 lag dieser Anteil bei etwa drei Vierteln (vgl. dazu Kapitel 1.6).

für Migration und Flüchtlinge (BAMF)¹⁰⁸ zuständig. Ein Asylantragsteller kann eine ablehnende Entscheidung des BAMF durch ein Verwaltungsgericht überprüfen lassen.

Das Grundrecht auf Asyl gilt allein für politisch Verfolgte, d.h. für Personen, die eine an asylerbliche Merkmale anknüpfende staatliche Verfolgung erlitten haben bzw. denen eine solche nach einer Rückkehr in das Herkunftsland konkret droht. Dem Staat stehen dabei solche staatsähnlichen Organisationen gleich, die den jeweiligen Staat verdrängt haben oder denen dieser das Feld überlassen hat und die ihn daher insoweit ersetzen (quasi-staatliche Verfolgung). Zur Begriffsbestimmung der politischen Verfolgung wird dabei auf die Merkmale der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) zurückgegriffen. Entscheidend für die Asylberechtigung ist danach, ob eine Person „wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung“ (Art. 1 A Nr. 2 GFK) Verfolgungsmaßnahmen mit Gefahr für Leib und Leben oder Beschränkungen ihrer persönlichen Freiheit ausgesetzt sein wird oder solche Verfolgungsmaßnahmen begründet befürchtet.

Neben dem Recht auf politisches Asyl nach Art. 16a Abs. 1 Grundgesetz existiert die Möglichkeit der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention. Nach § 60 Abs. 1 AufenthG, der seit dem 1. Januar 2005 § 51 Abs. 1 AuslG ersetzt und erweitert, darf ein Ausländer in Anwendung der GFK nicht in einen Staat abgeschoben werden, „in dem sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht ist“. Dabei kann eine Verfolgung vom Staat und von staatsähnlichen Akteuren wie etwa Parteien und Organisationen, die den Staat oder wesentliche Teile des Staatsgebietes beherrschen (quasi-staatliche Verfolgung), ausgehen. Zudem kann die Verfolgung durch nichtstaatliche Akteure bedingt sein, sofern staatliche oder staatsähnliche Akteure (einschließlich internationaler Organisationen) erwie-senermaßen nicht in der Lage oder willens sind, Schutz vor der Verfolgung zu bieten.¹⁰⁹ Dies gilt jedoch nur, soweit keine innerstaatliche Fluchtalternative besteht. § 60 Abs. 1 Satz 3 AufenthG stellt nunmehr ausdrücklich klar, dass eine Verfolgung wegen der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe auch dann vorliegen kann, wenn die Bedrohung allein an das Geschlecht anknüpft (geschlechtsspezifische Verfolgung). Der durch das Richtlinienumsetzungsgesetz neu gefasste Satz 5 sieht vor, dass für die Feststellung, ob eine Verfolgung nach § 60 Abs. 1 Satz 1 vorliegt, Artikel 4 Abs. 4 sowie die Artikel 7 bis 10 der so genannten Qualifikationsrichtlinie¹¹⁰ ergänzend anzuwenden sind.

Durch das am 1. Januar 2005 in Kraft getretene Zuwanderungsgesetz wurde zudem eine weitgehende Angleichung des Aufenthaltsstatus von Asylberechtigten und GFK-Flüchtlingen vorgenommen (§ 25 Abs. 1 und 2 AufenthG). Sowohl Asylberechtigte nach Art. 16a Abs. 1 GG als auch Ausländer, denen die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt worden ist (§ 3 AsylVfG i.V.m. § 60 Abs. 1 AufenthG), erhalten hiernach zunächst eine (befristete) Aufenthaltserlaubnis. Nach dreijährigem Besitz einer Aufenthaltserlaubnis ist eine Niederlassungserlaubnis zu erteilen, sofern die Vorausset-

¹⁰⁸ Im Sommer 2004 wurde das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl) in Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) umbenannt. Im Folgenden wird grundsätzlich die neue Bezeichnung BAMF verwendet, auch wenn sich die beschriebenen Sachverhalte auf Zeitpunkte beziehen, die vor der Umbenennung des Bundesamtes lagen.

¹⁰⁹ Die Gewährung des Flüchtlingsstatus (GFK-Flüchtling) auch bei nichtstaatlicher Verfolgung war im Ausländergesetz, das am 1. Januar 2005 durch das Aufenthaltsgesetz abgelöst wurde, noch nicht kodifiziert.

¹¹⁰ Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (ABl. Nr. L 304 vom 30.09.2004).

zungen für den Widerruf oder die Rücknahme der Anerkennung nicht vorliegen (§ 26 Abs. 3 AufenthG). Asylberechtigte hatten nach der alten Rechtslage bereits mit der Anerkennung eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erhalten. Die Aufenthaltserlaubnis für diese beiden Gruppen berechtigt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit.

Zudem ist Personen, für die ein Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 2, 3, 5 oder 7 AufenthG, der an die Stelle des § 53 AuslG getreten ist, festgestellt wird, Abschiebungsschutz zu gewähren (subsidiärer Schutz). Dieser subsidiäre Schutz gilt insbesondere bei drohender Folter, Todesstrafe, unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung sowie anderen erheblichen konkreten Gefahren für Leib, Leben oder Freiheit. Das Verbot der Abschiebung gilt dabei ausschließlich bei Gefahren, die dem Antragsteller im Zielland der Abschiebung drohen (zielstaatsbezogene Abschiebungsverbote). Daneben hat die Ausländerbehörde bei einer beabsichtigten Abschiebung auch Gefahren, die durch Verlassen des Bundesgebietes drohen (inländische Vollstreckungshindernisse), zu berücksichtigen.

Einem Ausländer, bei dem ein zielstaatsbezogenes Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 2, 3, 5 oder 7 AufenthG festgestellt wurde, soll eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden (§ 25 Abs. 3 AufenthG). Diese wird nicht erteilt, wenn die Ausreise in einen anderen Staat möglich und zumutbar ist, gröblich oder wiederholt gegen Mitwirkungspflichten verstoßen wurde oder schwerwiegende Gründe die Annahme anderer Ausschlussgründe (z.B. bei Straftaten von erheblicher Bedeutung) rechtfertigen. Der Ausländer erhält dann eine Duldung¹¹¹ nach § 60a AufenthG.

Aufgrund der in den Jahren 1987 bis 1992 stark angestiegenen Zahl der Asylanträge (von 57.379 auf 438.191 jährlich) trat am 1. Juli 1993 eine tiefgreifende Änderung des Asylgrundrechts in Kraft. Die Verfassungsänderung in Form der Aufnahme des Art. 16a und die Novellierung des Asylverfahrensgesetzes betrafen im wesentlichen drei Punkte:

1. Sichere Drittstaaten

Eine Berufung auf das Asylgrundrecht ist für Personen ausgeschlossen, die aus sicheren Drittstaaten einreisen (§ 26a AsylVfG). Sichere Drittstaaten sind alle EU-Staaten und per Gesetz festgelegte Staaten, in denen die Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention sowie der Europäischen Menschenrechtskonvention sichergestellt ist. Dies sind Norwegen und die Schweiz. Damit gelangen Personen, die über die deutschen Landgrenzen in die Bundesrepublik Deutschland einreisen, nicht in das deutsche Asylverfahren, wenn sie in den sicheren Drittstaat zurückgeschoben werden können. Der einstweilige Rechtsschutz ist in diesen Fällen ausgeschlossen. Im Verhältnis zu den EU-Mitgliedstaaten und im Verhältnis zu Norwegen wie auch künftig gegenüber der Schweiz finden allerdings die Regelungen zur Bestimmung des für die Durchführung des Asylverfahrens zuständigen Mitgliedstaats (EG-Verordnung 343/2003, Dublin II bzw. Dublin-Verordnung) Anwendung: Ist nach diesen Vorschriften Deutschland für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig, bleibt ein Asylbewerber im Land; andernfalls wird er in den für die Durchführung des Asylverfahrens zuständigen Staat überstellt.

¹¹¹ Die Duldung ist kein Aufenthaltsstatus, sondern lediglich die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung, d.h. Personen, die eine Duldung erhalten haben, bleiben grundsätzlich ausreisepflichtig.

2. Sichere Herkunftsstaaten

Als „offensichtlich unbegründet“ gilt ein Asylantrag, wenn der Antragsteller aus einem so genannten sicheren Herkunftsstaat stammt (§ 29a AsylVfG). Der Asylantrag wird in einem solchen Fall in einem verkürzten Verfahren geprüft und abgelehnt, es sei denn, der Asylsuchende kann im Einzelfall darlegen, dass er entgegen dieser Annahme doch politisch verfolgt wird. Sichere Herkunftsstaaten sind Staaten, in denen aufgrund der allgemeinen politischen Verhältnisse gewährleistet erscheint, dass keine politische Verfolgung stattfindet. Der Gesetzgeber bestimmt, welches Land als sicherer Herkunftsstaat zu gelten hat. Grundlage hierfür sind vor allem die vom Auswärtigen Amt erstellten Lageberichte. Als sichere Herkunftsstaaten gelten derzeit Ghana und Senegal.

3. Flughafenregelung

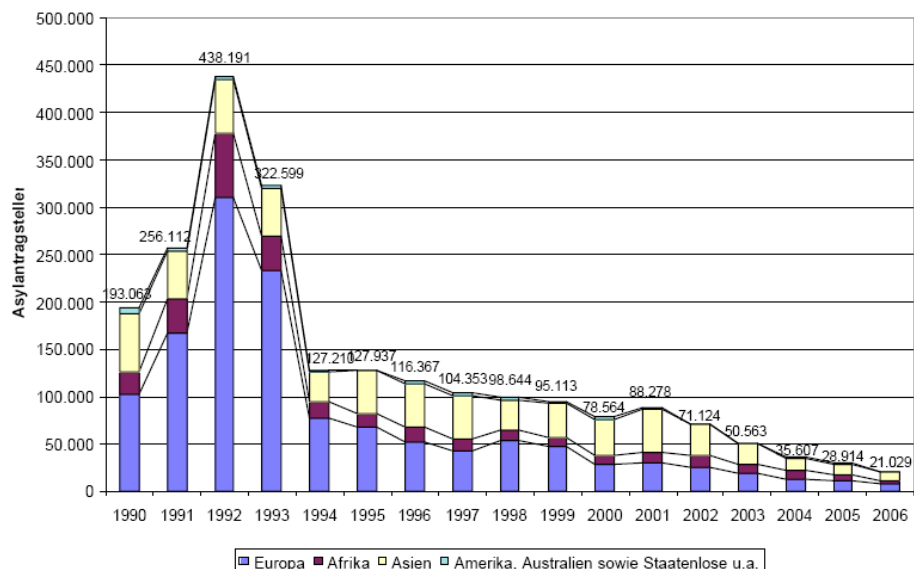
Die so genannte Flughafenregelung (§ 18a AsylVfG) gilt für Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten sowie für ausweislose Asylbewerber, die über einen Flughafen einreisen wollen, bei der Grenzbehörde um Asyl nachsuchen und am Flughafen untergebracht werden können. Das Verfahren wird dabei vor der förmlichen Einreise in das Bundesgebiet im Transitbereich des Flughafens beschleunigt durchgeführt, gegebenenfalls nach Durchführung des Dublinverfahrens. Wird der Asylantrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt, ist dem Ausländer gem. § 18a Abs. 3 Satz 1 AsylVfG die Einreise zu verweigern. Teilt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge der Grenzbehörde mit, dass es nicht kurzfristig entscheiden kann bzw. entscheidet es nicht innerhalb von zwei Tagen über einen Asylantrag oder hat das Verwaltungsgericht nicht innerhalb von vierzehn Tagen über einen Antrag entschieden, ist dem Ausländer gem. § 18a Abs. 6 AsylVfG die Einreise zu gestatten.¹¹²

2.6.2.1 Asylanträge

Hauptdatenquelle für den Bereich des Asyls sind die Geschäftsstatistiken des BAMF. Es erfasst alle Asylantragsteller in seinen Außenstellen und erstellt so eine personenbezogene Asylbewerberzugangstatistik. Vor dem Jahr 1993 fanden nicht alle Asylsuchenden Eingang in die allgemeine Zuzugsstatistik (siehe Kapitel 1); erst seit 1993 ist sichergestellt, dass sie in allen Bundesländern melderechtlich registriert werden.

¹¹² Im Jahr 2006 haben 601 Personen bei Grenzbehörden auf deutschen Flughäfen einen Asylantrag gestellt. Dabei wurde in 52,1% der Fälle die Einreise ins Bundesgebiet gestattet.

Abbildung 2-16: Asylantragsteller (Erstanträge) in der Bundesrepublik Deutschland nach Herkunftskontinenten von 1990 bis 2006



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Zwischen dem Jahr 1990 bis Ende 2006 haben in Deutschland über 2,25 Millionen Menschen um politisches Asyl nachgesucht.¹¹³ Der größte Teil davon stammte aus Europa einschließlich der Türkei, wobei ab dem Jahr 2000 jeweils mehr Antragsteller aus asiatischen Herkunftstaaten als aus europäischen einen Asylantrag in Deutschland stellten, dies jedoch bei insgesamt deutlich gesunkenen Asylbewerberzahlen (vgl. Abbildung 2-16 und Tabelle 2-42 im Anhang). 2006 stammten 42,8% aller Antragsteller aus Asien gegenüber 35,4% aus Europa und 18,3% aus Afrika.¹¹⁴

Seit 1993 lässt sich ein fast kontinuierliches Absinken der Asylantragstellerzahlen feststellen. Der Rückgang ist eine Folge der Änderung des Asylgrundrechts, der Stabilisierung in den Staaten Osteuropas, des Endes der Kriegshandlungen im ehemaligen Jugoslawien, der Reformen in der Türkei sowie des Sturzes des Taliban-Regimes in Afghanistan und des totalitären Regimes im Irak.¹¹⁵ 1998 lag die Zahl der Asylbewerber erstmals seit 1987 unter 100.000 und sank seitdem fast kontinuierlich; nur im Jahr 2001 war im Vergleich zum Vorjahr ein Anstieg zu verzeichnen.

Im Jahr 2006 lag die Zahl der Asylbewerber in Deutschland bei 21.029 Personen, nachdem im Vorjahr 28.914 Asylbewerber registriert wurden. Dies entspricht einem Rückgang um 27,3% im Vergleich zu 2005. Damit weist das Jahr 2006 den geringsten Stand an Asylantragstellern seit

¹¹³ Das BAMF führte erst im Jahr 1995 die statistische Differenzierung zwischen Erst- und Folgeanträgen ein. Insofern sind die Asylantragstellerzahlen für den Zeitraum von 1990 bis 1994 leicht überhöht. Für die Jahre ab 1995 wurden in den vorliegenden Statistiken jeweils die Zahlen der Erstanträge verwendet.

¹¹⁴ Zur Entwicklung der Asylzahlen vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2007: Asyl in Zahlen. 15. Auflage.

¹¹⁵ Sowohl im Irak als auch in Afghanistan ist die Lage jedoch weiterhin instabil.

Der Anteil der ethnischen Albaner sank im Jahr 2000 bis auf 34,1% und lag seitdem relativ stabil bei etwa 40% (2006: 37,0%). Im Gegensatz dazu stieg der erstmals 1999 ausgewiesene Anteil der Roma von 22,2% auf 41,5% im Jahr 2000. Von 2001 bis 2004 lag der Anteil der Roma an den Asylsuchenden aus Serbien und Montenegro bei etwa einem Drittel (2004: 32,6%) und stieg bis 2006 wieder auf 42,5% (vgl. Abbildung 2-30 im Anhang). Das Herkunftsland Türkei fällt durch einen überproportional hohen Anteil von Kurden unter den Asylantragstellern auf. Dabei blieb der prozentuale Anteil der kurdischen Asylsuchenden aus der Türkei von 1995 bis 2006 relativ konstant (zwischen 79,6% 2004 und 86,4% 2000) (vgl. Abbildung 2-31 im Anhang). Der Anteil der Kurden an der Gesamtzahl der Asylsuchenden aus dem Irak ging dagegen von 71,1% im Jahr 1997 kontinuierlich bis auf 28,3% im Jahr 2000 zurück und stieg danach wieder an. Im Jahr 2006 betrug der Anteil der Kurden aus dem Irak 51,3% (vgl. Abbildung 2-32 im Anhang).

Im Jahr 2006 wurden 62,6% der Asylerstanträge von Männern gestellt, 37,4% von Frauen. Insgesamt hat sich damit der Anteil der Frauen an den Asylerantragstellern in den letzten Jahren leicht erhöht. Im Jahr 2003 lag der Frauenanteil noch bei 30,1%. Betrachtet man die Altersstruktur der Asylantragsteller im Jahr 2006, so zeigt sich, dass mehr als drei Viertel (78,5%) der Antragsteller jünger als dreißig Jahre und 45,5% minderjährig waren.¹¹⁸

Stellt ein Asylbewerber "nach Rücknahme oder unanfechtbarer Ablehnung eines früheren Asylantrages" einen so genannten Asylfolgeantrag, wird unter bestimmten Voraussetzungen (z.B. Geltendmachung von Nachfluchtgründen¹¹⁹) ein erneutes Asylverfahren durchgeführt (§ 71 AsylVfG). Betrachtet man die Entwicklung der Folgeanträge seit 1995, so zeigt sich nach der Geschäftsstatistik des BAMF, dass deren Quote an allen gestellten Asylanträgen von etwa 23% auf circa 33% im Jahr 2000 gestiegen ist. Im Jahr 2006 lag sie bei 30,1%. Das Verhältnis der Folge- zu den Erstanträgen lag bei Antragstellern aus Serbien und Montenegro bei 39,0% zu 61,0% (2.071 Folge- gegenüber 3.237 Erstanträgen); ein großer Teil sind Minderheitsangehörige aus dem Kosovo. Für türkische Staatsangehörige wurden 1.061 Folgeanträge gegenüber 1.949 Erstanträgen verzeichnet. Asylbewerber aus dem Iran (788 gegenüber 611) und aus Afghanistan (993 gegenüber 531) haben im Jahr 2006 mehr Folge- als Erstanträge gestellt.

2.6.2.2 Entscheidungen

Neben der Asylozugangsstatistik wird beim BAMF eine Asylverfahrensstatistik geführt, die angibt, wie viele Asylfälle jährlich mit welchem Resultat bearbeitet wurden (vgl. Tabelle 2-14). Diese Statistik ist nicht kompatibel mit der Asylozugangsstatistik, da die Zugänge nicht im gleichen Zeitraum bearbeitet werden (z.B. Zugang 2005, Verfahrensabschluss 2006).¹²⁰

¹¹⁸ Darunter waren 186 unbegleitete minderjährige Antragsteller. Dies entspricht einem Anteil von circa 2% an den minderjährigen Asylbewerbern.

¹¹⁹ Dabei sind selbstgeschaffene Nachfluchtbestände in der Regel unbeachtlich (§ 28 AsylVfG).

¹²⁰ Zum 31. Dezember 2006 waren beim BAMF 8.835 Verfahren (Erst- und Folgeanträge) anhängig. Ende 2005 waren es noch 9.114, Ende 2001 85.533. Bei Verwaltungsgerichten waren zum 31. Dezember 2006 40.221 Klageverfahren in erster Instanz anhängig. Ende 2005 waren dies noch 58.582, Ende 1995 über 270.000.

Tabelle 2-14: Entscheidungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge von 1990 bis 2006

Jahr	Gesamtzahl der Entscheidungen über Asylanträge	asylberechtigt nach Art.16/16a GG	in %	Abschiebungsschutz gemäß § 51(1) AuslG bzw. § 60 Abs. 1 AufenthG	in %	Abschiebungshindernisse gemäß § 53 AuslG ¹ bzw. § 60 Abs. 2,3,5,7 AufenthG	in %	abgelehnte Anträge	in %	sonstige Verfahrenserledigung ²	in %
1990	148.842	6.518	4,4	k.A.	k.A.	-	-	116.268	78,1	26.056	17,5
1991	168.023	11.597	6,9	k.A.	k.A.	-	-	128.820	76,7	27.606	16,4
1992	216.356	9.189	4,2	k.A.	k.A.	-	-	163.637	75,6	43.530	20,1
1993	513.561	16.396	3,2	k.A.	k.A.	-	-	347.991	67,8	149.174	29,0
1994 ³	352.572	25.578	7,3	9.986	2,8	-	-	238.386	67,6	78.622	22,3
1995	200.188	18.100	9,0	5.368	2,7	3.631	1,8	117.939	58,9	58.781	29,4
1996	194.451	14.389	7,4	9.611	4,9	2.082	1,1	126.652	65,1	43.799	22,5
1997	170.801	8.443	4,9	9.779	5,7	2.768	1,6	101.886	59,7	50.693	29,7
1998	147.391	5.883	4,0	5.437	3,7	2.537	1,7	91.700	62,2	44.371	30,1
1999	135.504	4.114	3,0	6.147	4,5	2.100	1,5	80.231	59,2	42.912	31,7
2000	105.502	3.128	3,0	8.318	7,9	1.597	1,5	61.840	58,6	30.619	29,0
2001	107.193	5.716	5,3	17.003	15,9	3.383	3,2	55.402	51,7	25.689	24,0
2002	130.128	2.379	1,8	4.130	3,2	1.598	1,2	78.845	60,6	43.176	33,2
2003	93.885	1.534	1,6	1.602	1,7	1.567	1,7	63.002	67,1	26.180	27,9
2004	61.961	960	1,5	1.107	1,8	964	1,6	38.599	62,3	20.331	32,8
2005	48.102	411	0,9	2.053	4,3	657	1,4	27.452	57,1	17.529	36,4
2006	30.759	251	0,8	1.097	3,6	603	2,0	17.781	57,8	11.027	35,8

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

1) Die Feststellung eines Abschiebungshindernisses nach § 53 AuslG bzw. eines Abschiebungsverbots nach § 60 Abs. 2,3,5,7 AufenthG wird erst seit 1999 statistisch als eigenständige Entscheidung erfasst.

2) Rubrik beinhaltet u.a. Rücknahmen des Antrags (z.B. wegen Rück- oder Weiterreise).

3) Seit April 1994 werden Personen, die Abschiebungsschutz nach § 51(1) AuslG bzw. § 60 Abs. 1 AufenthG erhalten, gesondert erfasst. In den vorangegangenen Jahren lag ihr Anteil bei 0,3 bis 0,5% an allen Entscheidungen.

Das BAMF hat zwischen Anfang 1990 und Ende 2006 über mehr als 2,8 Millionen Asylanträge entschieden (vgl. Tabelle 2-14). Die Asylanerkennungsquote – also das Verhältnis der Anerkennungen allein nach Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG (a.F.) bzw. Art.16a GG zu sämtlichen inhaltlichen und formellen Entscheidungen des Bundesamtes über Asylanträge – lag dabei durchgängig unter 10%, seit 1997 unter 6%. Im Jahr 2006 wurde mit 0,8% die bis dahin niedrigste Quote für die Anerkennung von Asylberechtigten registriert.¹²¹ Zusätzlich zur Asylberechtigung nach Art. 16a GG entscheidet das BAMF über die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft bzw. die Gewährung von Abschiebungsschutz nach der GFK gemäß § 3 AsylVfG i.V.m. § 60 Abs. 1 AufenthG (bis Ende 2004: § 51 Abs. 1 AuslG) sowie über die Feststellung von Abschiebungsverböten nach § 60 Abs. 2, 3, 5 oder 7 AufenthG (bis Ende 2004: Abschiebungshindernisse nach § 53 AuslG). Im Jahr 2006 lag die Quote für die Gewährung von Abschiebungsschutz nach § 60 Abs. 1 AufenthG

¹²¹ Nach Herkunftsländern betrachtet, ergeben sich jedoch sehr unterschiedlich hohe Asylanerkennungsquoten für Asylsuchende (siehe dazu Abbildung 2-19 sowie die Tabelle 2-44 im Anhang).

Anlage 4: Datenreport 2006 ¹⁵⁴

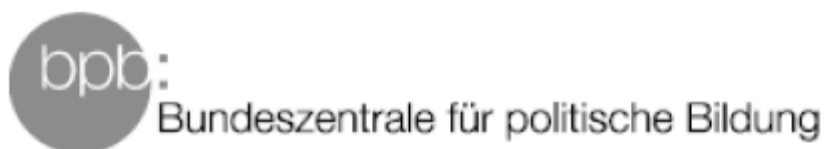
Statistisches Bundesamt (Hrsg.)

In Zusammenarbeit mit dem
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)
und dem Zentrum für Umfragen,
Methoden und Analysen, Mannheim (ZUMA)

Datenreport 2006

Zahlen und Fakten über die
Bundesrepublik Deutschland

Auszug aus Teil 1



¹⁵⁴ Anmerkung der Verfasserin: Die Seiten 2-23, 27-49 sind nicht abgedruckt.

kungen auf die Bildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten der Bevölkerung und beeinflusst daher unmittelbar ihre Lebensweise.

Aufgrund dieser vielfältigen Wechselwirkungen und des weit reichenden Bedarfs an demographischen Daten ist es nicht verwunderlich, dass die Bevölkerungsstatistik zu den traditionsreichsten Arbeitsgebieten der amtlichen Statistik gehört. Auf den Ergebnissen der Volkszählung aufbauend, führen die statistischen Ämter die Fortschreibung des Bevölkerungsstandes durch. Für die Bevölkerungsfortschreibung werden die Aufzeichnungen der Standesämter über Geburten, Eheschließungen und Sterbefälle herangezogen. Über die Wanderungsbewegungen, d.h. die Zu- und Fortzüge, geben die Unterlagen der Einwohnermeldeämter Auskunft. Die Bevölkerungsdaten der Fortschreibung werden ergänzt durch die Ergebnisse des jährlichen Mikrozensus, der eine Auswahl von 1 % der Bevölkerung erfasst und durch Hochrechnung verlässliche Aussagen über die Gesamtheit ermöglicht. Für die ehemalige DDR liegen in der Bevölkerungsstatistik im Wesentlichen den bundesdeutschen vergleichbare Angaben vor. Seit 2001 werden grundsätzlich in der amtlichen Statistik über die Bevölkerung nur noch Daten für Berlin insgesamt nachgewiesen, sodass bei Bevölkerungsangaben für das frühere Bundesgebiet und für die neuen Länder, soweit noch ein getrennter Nachweis erfolgt, Berlin bei den neuen Ländern enthalten ist.

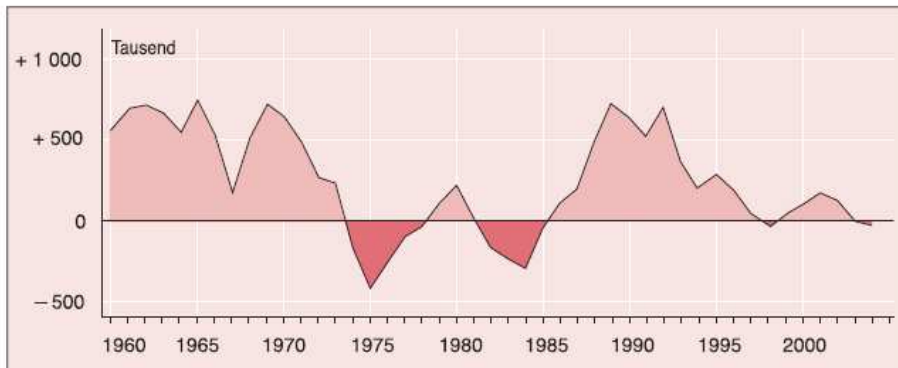
1.2 Bevölkerungsentwicklung

Ende 2004 hatte Deutschland 82,5 Mill. Einwohner und damit knapp 13,2 Mill. mehr als 1950. In West- und Ostdeutschland hat sich die Bevölkerungszahl seit 1950 jedoch sehr unterschiedlich entwickelt. Im früheren Bundesgebiet stieg sie zwischen 1950 und 1973 von 51,0 Mill. auf 62,1 Mill. Gleichzeitig ging sie in der ehemaligen DDR von 18,4 Mill. auf 17 Mill. zurück. Die Bevölkerungszahl stabilisierte sich danach zwischen 61 und 62 Mill. im Westen und zwischen 16 und 17 Mill. im Osten. Seit dem November 1990 stieg sie im Westen wieder an und ging im Osten erneut zurück.

Die Zunahme der Bevölkerungszahl des früheren Bundesgebiets nach dem Zweiten Weltkrieg hat zunächst im Wesentlichen auf der Aufnahme von Vertriebenen aus den Ostgebieten des ehemaligen Deutschen Reichs und den deutschen Siedlungsgebieten im Ausland beruht. 1950 betrug die Zahl der Vertriebenen im früheren Bundesgebiet rund 8 Mill.; das entsprach einem Anteil an der Bevölkerung von 16 %. Zwischen 1950 und 1961 war der Bevölkerungszuwachs dann hauptsächlich auf die Zuwanderung aus der ehemaligen DDR zurückzuführen. So fanden von 1950 bis zum Mauerbau am 13. August 1961 etwa 2,6 Mill. Menschen aus Ostdeutschland als Übersiedlerinnen und Übersiedler im früheren Bundesgebiet Aufnahme.

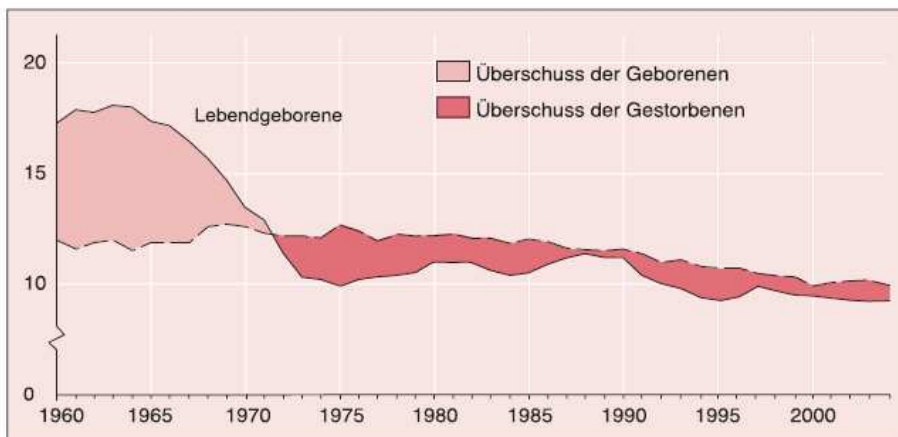
Seit Mitte der 1960er-Jahre wird die Bevölkerungsentwicklung im früheren Bundesgebiet bzw. – ab November 1990 – in Deutschland entscheidend durch Zu- und Fortzüge von Ausländerinnen und Ausländern beeinflusst. Zwischen 1960 und 2004 sind insgesamt 27,9 Mill. ausländische Staatsangehörige in das frühere Bundesgebiet bzw.

Abb. 1: Jährliche Bevölkerungszunahme bzw. -abnahme in Deutschland



nach Deutschland zugezogen, während 20,5 Mill. es wieder verlassen haben. Die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland erhöhte sich in diesem Zeitraum von knapp 690 000 auf knapp 7,3 Mill. Diese Zunahme ist zum größten Teil auf die so genannten Zuwanderungsüberschüsse sowie zum Teil auf einen Geburtenüberschuss ausländischer Staatsangehöriger in Deutschland zurückzuführen.

Zwischen 1960 und 2004 fanden auch rund 4,4 Mill. Aussiedlerinnen und Aussiedler bzw. Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler in der Bundesrepublik Aufnahme. Im Jahr 1990 wurde mit rund 397 000 Personen die mit Abstand höchste Aussiedlerzahl registriert. In den Jahren 1991 bis 1997 bewegte sich die Zahl zwischen knapp 231 000 (1992) und 134 000 (1997). In den Folgejahren war sie weiter rückläufig. In den Jahren 2000 bis 2004 kamen erstmals seit der Wende jeweils weniger als 100 000 Spätaus-

Abb. 2: Lebendgeborene und Gestorbene in Deutschland seit 1960
je 1 000 Einwohner

Tab. 2: Bevölkerungsentwicklung seit 1950
in Tausend

Jahr ¹	Deutschland	Früheres Bundesgebiet ²	Neue Länder und Berlin-Ost ³
1950	69 346	50 958	18 388
1960	73 147	55 958	17 188
1970	78 069	61 001	17 068
1980	78 397	61 658	16 740
1990	79 753	63 726	16 028
2000	82 260	67 140	15 120
2001	82 440	65 323	17 118
2002	82 537	65 527	17 009
2003	82 532	65 619	16 913
2004	82 501	65 680	16 821

1 Ergebnisse jeweils am 31.12.

2 Ab 2001 ohne Berlin-West.

3 Ab 2001 einschl. Berlin.

siedlerinnen und Spätaussiedler nach Deutschland, 2004 waren es nur noch rund 59 000. Insgesamt sind von 1950 bis 2004 etwa 4,4 Mill. Deutsche aus den Ostgebieten des ehemaligen Deutschen Reichs sowie aus Ost- und Südosteuropa im früheren Bundesgebiet bzw. in Deutschland aufgenommen worden. Von ihnen kamen knapp 2,3 Mill. aus der ehemaligen Sowjetunion, 1,4 Mill. aus Polen und weitere 430 000 aus Rumänien.

Tab. 3: Zuzug von Ausländer/-innen sowie Aussiedler/-innen
bzw. Spätaussiedler/-innen 1950 bis 2004¹

Zeitraum bzw. Jahr	Insgesamt	Ausländer/ -innen zusammen	Aussiedler/-innen bzw. Spätaussiedler/-innen			
			zusammen	darunter:		
				Sowjet- union ²	Polen	Rumänien
1950–1959	999 357	561 135	438 222	13 580	292 183	3 454
1960–1969	5 754 077	5 532 561	2 215 516	8 571	1 106 118	16 294
1970–1979	6 575 227	6 219 361	3 558 866	56 585	2 027 112	71 417
1980–1989	5 806 115	4 822 028	984 087	1 765 655	632 803	151 161
1990–1999	10 164 260	8 135 084	2 029 176	1 630 041	204 069	1 863 40
2000	744 864	649 249	95 615	94 558	484	547
2001	783 743	685 259	98 484	97 434	623	380
2002	749 757	658 341	91 416	90 587	553	256
2003	674 649	601 759	72 885	72 289	444	137
2004	661 275	602 182	59 093	58 728	278	76

1 Früheres Bundesgebiet; ab 1. 11. 1990 Deutschland. Einschl. nichtdeutsche Angehörige von Aussiedlern bzw. Spätaussiedlern (ab 1993).

2 Bzw. Nachfolgestaaten.

Quellen: Bevölkerungsforschung, Wanderungsstatistik und Bundesverwaltungsamt Köln (Aussiedler).

Anlage 5: Tabellen

Tabelle 2: Monatliche Aufschlüsselung der Asylzugangszahlen für Baden-Württemberg von 2002 bis 2007 ¹⁵⁵

Monat	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Januar	850	626	387	282	190	147
Februar	660	547	371	237	193	98
März	665	558	416	267	186	105
April	752	580	338	235	156	116
Mai	608	509	363	209	182	97
Juni	654	541	442	209	134	104
Juli	817	487	408	247	151	124
August	640	486	418	295	157	139
September	838	633	382	210	113	
Oktober	800	548	404	214	136	
November	598	492	386	174	152	
Dezember	767	499	348	127	141	
Insgesamt*	8.633	6.464	4.601	2.690	1.192	930

Tabelle 5 : Jährliche Gesamtzahl der polizeilich registrierten fremdenfeindlichen Straf- und Gewalttaten von 1987 bis 1994 ¹⁵⁶

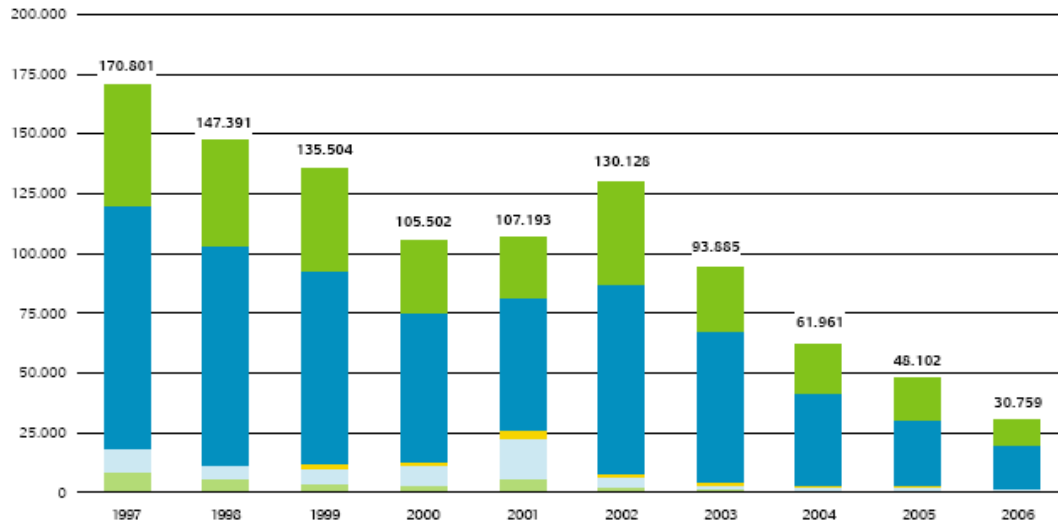
Jahre	Straf- und Gewalttaten
1987- 1990	250
1991	2.427
1992	6.336
1993	6.721
1994	3.491

¹⁵⁵ Quelle: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, Heft 10/2007

¹⁵⁶ Quelle: Eigene Darstellung, in Anlehnung an: Han, Petrus, S. 317

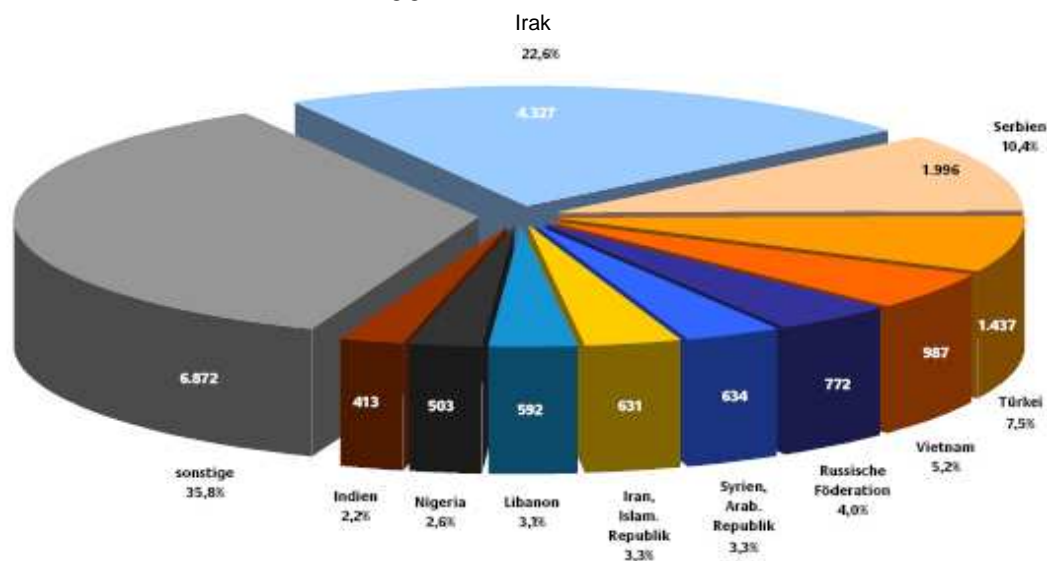
Anlage 6: Abbildungen

Abbildung 3: Entwicklung der einzelnen Entscheidungsarten seit 1997 (Angaben in Personen) ¹⁵⁷



- Anerkennungen nach Art. 16a GG
- Abschiebungsschutz gemäß § 60 Abs. 1 AufenthG
- Abschiebungsverbot gemäß § 60 Abs. 2,3,5 oder 7 AufenthG
- Ablehnungen
- Formelle Entscheidungen

Abbildung 4: Die zehn zugangsstärksten Herkunftsländer 2007 ¹⁵⁸



¹⁵⁷ Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, http://www.bamf.de/cln_006

¹⁵⁸ Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, vgl. Anlage 7

Anlage 7: Aktuelle Zahlen zu Asyl ¹⁵⁹

Aktuelle Zahlen zu Asyl

1. Asylzugangszahlen

Entwicklung der jährlichen Asylantragszahlen seit 1991
sowie der monatlichen Asylantragszahlen im laufenden Jahr

Entwicklung der monatlichen Asylantragszahlen im laufenden Jahr
sowie Vorjahreswerte zum Vergleich

Entwicklung der Asyl~~er~~antragszahlen im Jahresvergleich

Entwicklung der Asyl~~folge~~antragszahlen im Jahresvergleich

2. Herkunftsländer

Die zehn zugangsstärksten Herkunftsländer (Monat)

Die zehn zugangsstärksten Herkunftsländer (Jahr)

3. Dublinverfahren

Übernahmeersuchen von Deutschland an die Mitgliedstaaten

Übernahmeersuchen von den Mitgliedstaaten an Deutschland

4. Entscheidungen

Entscheidungen und Entscheidungsquoten seit 1991 in Jahreszeiträumen

Entwicklung der einzelnen Entscheidungsarten seit 1991 in Prozent

Entwicklung der einzelnen Entscheidungsarten seit 1991 in absoluten Werten

¹⁵⁹ Quelle: <http://www.bamf.de/cIn006/nn441538/DE/DasBAMF/Statistik/statistik-node.htm>

1

BUNDESAMT FÜR MIGRATION UND FLÜCHTLINGE

1. Asylzugangszahlen

Entwicklung der jährlichen Asylantragszahlen seit 1991 sowie der monatlichen Asylantragszahlen ab Januar 2008

ZEITRAUM	ASYLANTRÄGE insgesamt*		
1991	256.112		
1992	438.191		
1993	322.599		
1994	127.210		
ZEITRAUM	ASYLANTRÄGE insgesamt	davon Erstanträge	davon Folgeanträge
1995	166.951	127.937	39.014
1996	149.193	116.367	32.826
1997	151.700	104.353	47.347
1998	143.429	98.644	44.785
1999	138.319	95.113	43.206
2000	117.648	78.564	39.084
2001	118.306	88.287	30.019
2002	91.471	71.127	20.344
2003	67.848	50.563	17.285
2004	50.152	35.607	14.545
2005	42.908	28.914	13.994
2006	30.100	21.029	9.071
2007	30.303	19.164	11.139
Jan 2008	3.056	2.397	659
Jan 2008	3.056	2.397	659
Feb 2008			
Mrz 2008			
Apr 2008			
Mai 2008			
Jun 2008			
Jul 2008			
Aug 2008			
Sep 2008			
Okt 2008			
Nov 2008			
Dez 2008			

Quelle: MARIS

Die Monatswerte können wegen evtl. nachträglicher Änderungen nicht zu einem Jahreswert addiert werden.

* Eine getrennte Erfassung der Erst- und Folgeanträge sowie der Gesamtzahl der Asylanträge erfolgt erst seit 1995

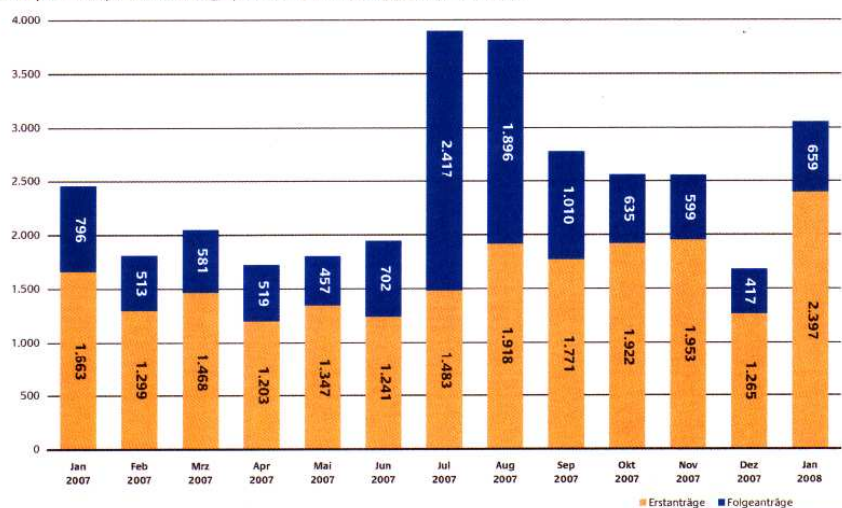
Entwicklung der monatlichen Asylantragszahlen ab Januar 2008 sowie Vorjahreswerte zum Vergleich

Im Januar 2008 stellten 2.397 Personen einen Asylerstantrag. Gegenüber dem Monat Dezember 2007 (1.265 Personen) stieg die Zahl der Erstanträge um **89,5%**. Im Vergleich zum Monat Januar des Jahres 2007 (1.663 Personen) erhöhte sich der Wert um **44,1%**.

Auch im Januar 2008 befindet sich das HKL Irak mit 959 Erstanträgen auf Platz 1 in der Top-Ten-Liste der zugangsstärksten Herkunftsländer. Die Zahl der Erstanträge von Irakern hat sich aber im Vergleich zum Vormonat (Dezember 2007: 407 Erstanträge) **mehr als verdoppelt (+135,6%)**. Dabei wurden 660 Erstanträge von Yeziden (68,8%) und 107 Erstanträge Christen (11,2%) gezählt. Platz 2 der Top-Ten-Liste der zugangsstärksten Herkunftsländer nimmt wie auch im Vormonat mit 174 Erstanträgen das HKL Serbien ein. Im Vergleich zum Vormonat (Dezember 2007: 98 Erstanträge) ist hier ein Anstieg um **77,6%** zu verzeichnen. Auf Platz 3 der zugangsstärksten Herkunftsländer befindet sich wie auch in den vergangenen Monaten das HKL Türkei mit 123 Erstanträgen. Im Vergleich zum Dezember 2007 (86 Erstanträge) beträgt der Zuwachs **43,0%**.

Im Januar 2008 sind **659** Folgeanträge beim Bundesamt eingegangen. Im Vergleich zum Dezember 2007 (417 Folgeanträge) ist ein Anstieg um **58,0%** zu verzeichnen. Der Vorjahreswert des aktuellen Monats (796 Folgeanträge) lag dagegen um **20,8%** über den Zahlen des aktuellen Berichtsmonats.

Die Anzahl der Folgeanträge im Januar 2008 aus **Asien (432)** war mehr als doppelt so hoch, wie die Anzahl der Folgeanträge aus Europa (168). Im Vergleich zum Vormonat (253 Folgeanträge) stieg die Zahl der Folgeanträge aus Asien um **70,8%** an. Von den 432 Folgeanträgen aus Asien sind dabei im Monat Januar allein **255 Folgeanträge** von Antragstellern aus dem Irak gezählt wurden, wobei 41 Antragsteller Yeziden (16,1%) und 36 Christen (14,1%) sind. In Europa dominiert das HKL Serbien mit 81 Folgeantragstellungen. Die Zahl der Erstanträge im Januar 2008 aus Asien (1.589 Asylerstanträge) hat sich im Vergleich zum Vormonat (790 Asylerstanträge) mehr als verdoppelt (**+101,1%**).



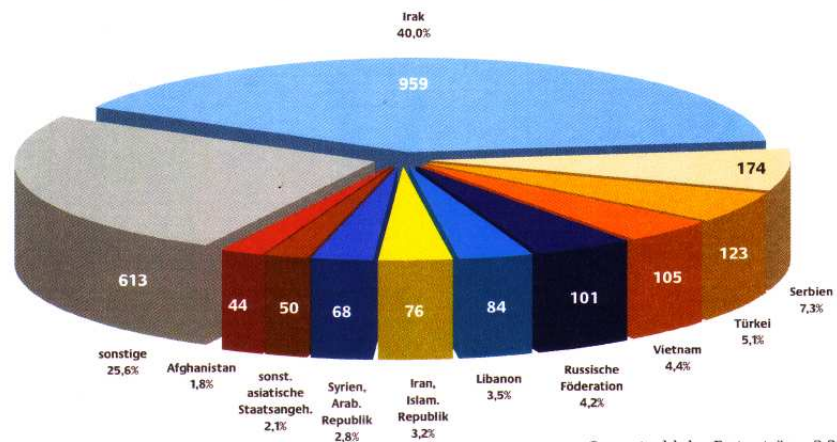
Die Monatswerte können wegen evtl. nachträglicher Änderungen nicht zu einem Jahreswert addiert werden.

Angaben in Personen
Quelle: MARIS

2. Herkunftsländer

Die zehn zugangsstärksten Herkunftsländer im Januar 2008

Bei den Top-Ten-Ländern des Monats Januar steht der Irak an erster Stelle mit einem Anteil von 40,0%. Den zweiten Platz nimmt Serbien mit einem Anteil von 7,3% ein. Danach folgt die Türkei mit 5,1%. Mehr als die Hälfte (52,4%) aller gestellten Erstanträge entfallen auf diese ersten drei Länder.



Gesamtzahl der Erstanträge: 2.397
Quelle: MARIS

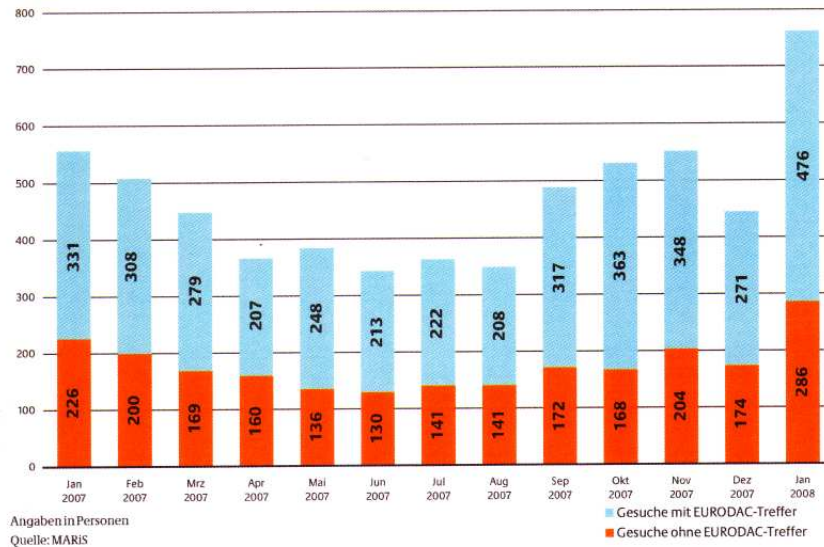
5

BUNDESAMT FÜR MIGRATION UND FLÜCHTLINGE

3. Dublinverfahren

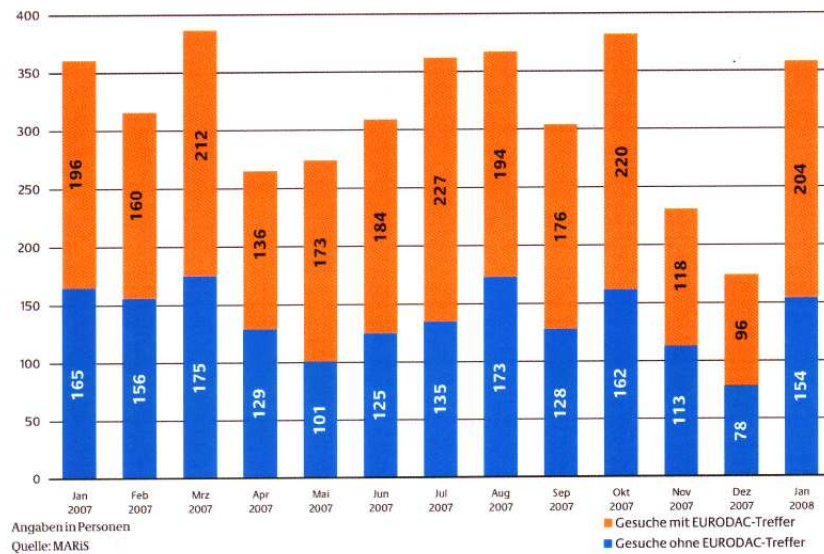
Übernahmeersuchen von Deutschland an die Mitgliedstaaten seit Januar 2007

Im Januar wurden wieder mehr Übernahmeersuchen an die Mitgliedstaaten gestellt, der Anteil der auf EURODAC-Treffern beruhenden Ersuchen stieg auf 62%.



Übernahmeersuchen von den Mitgliedstaaten an Deutschland seit Januar 2007

Die Anzahl der Übernahmeersuchen von den Mitgliedstaaten an das Bundesamt ist im Januar angestiegen, der Anteil der EURODAC-Treffer lag bei 57%.



Die Monatswerte können wegen evtl. nachträglicher Änderungen nicht zu einem Jahreswert addiert werden.

4. Entscheidungen

Entscheidungen und Entscheidungsquoten seit 1991 in Jahreszeiträumen

Im Januar 2008 wurden Asylverfahren von **2.146** Personen (1.566 Erst- und 580 Folgeanträge) vom Bundesamt entschieden.

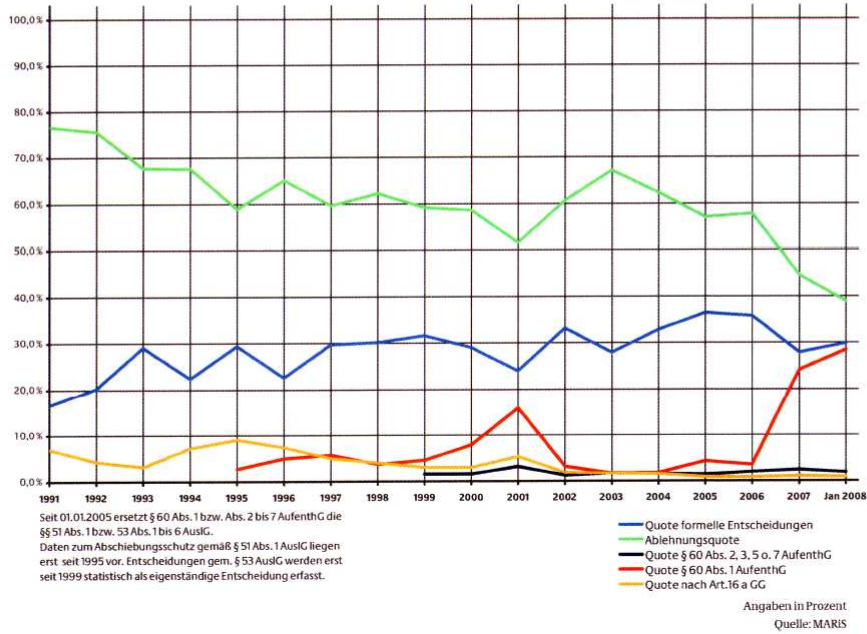
Die meisten Entscheidungen wurden für den Irak (730; davon 227 bei Folgeverfahren), für Serbien (203) und die Türkei (128) getroffen.

JAHR	ENTSCHEIDUNGEN über Asylanträge										
	insgesamt	SACHENTSCHEIDUNGEN				FORMELLE ENTSCHEIDUNGEN					
		davon Anerkennungen als Asylberechtigte (Art. 16 a GG und Familienasyl)	davon Gewährung von Abschiebungsschutz gem. § 60 Abs. 1 AufenthG*	davon Feststellung eines Abschiebungsverbot gem. § 60 Abs. 2, 3, 5 o. 7 AufenthG*	davon Ablehnungen (unbegründet abgel./ offes. unbegr. abgel.)						
1991	168.023	11.597	6,9 %			128.820	76,7 %	27.606	16,4 %		
1992	216.356	9.189	4,2 %			163.637	75,6 %	43.530	20,1 %		
1993	513.561	16.396	3,2 %			347.991	67,8 %	149.174	29,0 %		
1994	352.572	25.578	7,3 %			238.386	67,6 %	78.622	22,3 %		
1995	200.188	18.100	9,0 %	5.368	2,7 %	3.631	1,8 %	117.939	58,9 %	58.781	29,4 %
1996	194.451	14.389	7,4 %	9.611	4,9 %	2.082	1,1 %	126.652	65,1 %	43.799	22,5 %
1997	170.801	8.443	4,9 %	9.779	5,7 %	2.768	1,6 %	101.886	59,7 %	50.693	29,7 %
1998	147.391	5.883	4,0 %	5.437	3,7 %	2.537	1,7 %	91.700	62,2 %	44.371	30,1 %
1999	135.504	4.114	3,0 %	6.147	4,5 %	2.100	1,5 %	80.231	59,2 %	42.912	31,7 %
2000	105.502	3.128	3,0 %	8.318	7,9 %	1.597	1,5 %	61.840	58,6 %	30.619	29,0 %
2001	107.193	5.716	5,3 %	17.003	15,9 %	3.383	3,2 %	55.402	51,7 %	25.689	24,0 %
2002	130.128	2.379	1,8 %	4.130	3,2 %	1.598	1,2 %	78.845	60,6 %	43.176	33,2 %
2003	93.885	1.534	1,6 %	1.602	1,7 %	1.567	1,7 %	63.002	67,1 %	26.180	27,9 %
2004	61.961	960	1,5 %	1.107	1,8 %	964	1,6 %	38.599	62,3 %	20.331	32,8 %
2005	48.102	411	0,9 %	2.053	4,3 %	657	1,4 %	27.452	57,1 %	17.529	36,4 %
2006	30.759	251	0,8 %	1.097	3,6 %	603	2,0 %	17.781	57,8 %	11.027	35,8 %
2007	28.572	304	1,1 %	6.893	24,1 %	673	2,4 %	12.749	44,6 %	7.953	27,8 %
Jan 2008	2.146	18	0,8 %	611	28,5 %	40	1,9 %	836	39,0 %	641	29,9 %

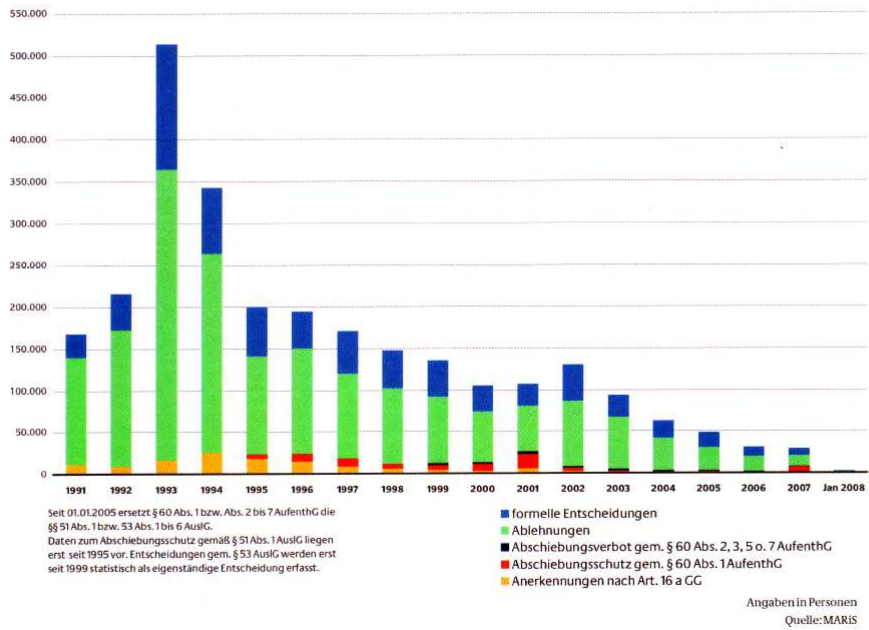
* Seit 01.01.2005 ersetzt § 60 Abs. 1 bzw. Abs. 2 bis 7 AufenthG die §§ 51 Abs. 1 bzw. 53 Abs. 1 bis 6 AuslG. Daten zu Abschiebungsschutz gem. § 51 Abs. 1 AuslG und Abschiebungshindernissen gem. § 53 AuslG liegen erst seit 1995 vor. In den Jahren 1995-1998 war die Feststellung eines Abschiebungshindernisses gem. § 53 AuslG Teil einer Asylentscheidung und wurde daher statistisch nicht als eigenständige Entscheidung gezählt. Erst seit 1999 wird die Feststellung statistisch als eigenständige Entscheidung erfasst.

Quelle: MARIS

Entwicklung der einzelnen Entscheidungsarten seit 1991 in Prozent



Entwicklung der einzelnen Entscheidungsarten seit 1991 in absoluten Werten



Anlage 8: Hinweise zu den wesentlichen Änderungen durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der EU vom 19. August 2007 ¹⁶⁰

**Hinweise zu den
wesentlichen Änderungen
durch das Gesetz
zur Umsetzung aufenthalts- und
asylrechtlicher Richtlinien
der Europäischen Union
vom 19. August 2007 (BGBl. I S. 1970)**

(Hinweise zum Richtlinienumsetzungsgesetz)

Stand: 02.10.2007

¹⁶⁰ Anmerkung der Verfasserin: Die Seiten 1-73, 80-102 sind nicht abgedruckt.

L. Altfallregelung (§§ 104a, 104b AufenthG)

I. § 104a AufenthG

³²² Mit der gesetzlichen Altfallregelung der § 104a und § 104b AufenthG soll dem Bedürfnis der seit Jahren im Bundesgebiet geduldeten und hier integrierten Ausländer nach einer dauerhaften Perspektive in Deutschland Rechnung getragen werden. Im Zuge dieser Neuregelung wurden darüber hinaus Vorschriften geändert, die auch bzw. ausschließlich geduldete Ausländer betreffen, die nicht unter die gesetzliche Altfallregelung fallen:

- Geduldete erhalten nach vier Jahren Aufenthalt einen gleichrangigen Arbeitsmarktzugang (§ 10 Satz 3 Beschäftigungsverfahrensverordnung).
- Die Residenzpflicht nach § 61 Abs. 1 Satz 2 AufenthG wird gelockert, damit Geduldete die ihnen gleichrangig eingeräumte Möglichkeit, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, überregional nutzen zu können.
- Die Dauer des Bezugs abgesenkter Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz wird von 36 auf 48 Monate angehoben, § 2 Abs. 1 AsylbLG.

1. Verhältnis der gesetzlichen Altfallregelung zum IMK-Bleiberechtsbeschluss vom 17. November 2006

³²³ Mit Inkrafttreten des Gesetzes sind noch nicht beschiedene Anträge auf Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 i. V. m. dem IMK-Beschluss vom 17.11.2006 als solche auf Erteilung und Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis nach der gesetzlichen Altfallregelung zu behandeln.

³²⁴ Für eine gemäß § 23 Abs. 1 i. V. m. dem IMK-Beschluss vom 17.11.2006 erteilte Aufenthaltserlaubnis kommt eine Umstellung der Rechtsgrundlage auf § 104a oder § 104b AufenthG nicht in Betracht, da es bereits an einer Duldung bzw. einer Ausreisepflicht zum 01.07.2007 fehlt. Für die Verlängerung der nach § 23 Abs. 1 i. V. mit dem IMK-Beschluss vom 17.11.2006 erteilten Aufenthaltserlaubnis gelten jedoch die Vorschriften des § 104a Abs. 5 AufenthG.

2. Stichtag für den Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis

³²⁵ Die Aufenthaltserlaubnis nach der gesetzlichen Altfallregelung wird nur auf Antrag erteilt (§ 81 Abs. 1 AufenthG). Der Antrag muss bis spätestens zum 01.07.2008 gestellt werden. Der Antragsstichtag ergibt sich aus § 104a Abs. 5 Satz 4 AufenthG. Nach dieser Vorschrift muss der Ausländer spätestens bis zum 01.07.2008 nachweisen, dass er die Anforderungen an die hinreichenden Deutschkenntnisse erfüllt. Stellt

ein Ausländer erst danach seinen Antrag, kann er den Sprachnachweis nicht mehr rechtzeitig erbringen und erfüllt bereits deshalb die gesetzlichen Anforderungen nicht.

3. Duldungsstatus

Voraussetzung nach der gesetzlichen Altfallregelung ist, dass sich der Ausländer **am 1. Juli 2007** seit mindestens acht bzw. sechs Jahren ununterbrochen **geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen** im Bundesgebiet aufgehalten hat. Zum Zeitpunkt der **Antragstellung** müssen die Voraussetzungen zur Erteilung einer **Duldung** vorliegen; nicht erforderlich ist, dass sich der Ausländer im Besitz einer Duldung befindet. ³²⁶

4. Rechtsgrundlagen für die gesetzliche Altfallregelung

Rechtsgrundlage für die Aufenthaltserlaubnis auf Probe ist § 104a Abs. 1 Satz 1 AufenthG. Im Übrigen ist die Rechtsgrundlage § 23 Abs. 1 AufenthG i. V. m. den unterschiedlichen Varianten der § 104a und § 104b AufenthG. Die gesetzliche Altfallregelung sieht im Wesentlichen fünf verschiedene Rechtsgrundlagen für Aufenthaltsrechte vor, die im Ausländerzentralregister wie folgt gesondert aufgeschlüsselt sind: ³²⁷

- § 104a Abs. 1 Satz 1 (Aufenthaltserlaubnis auf Probe) ist die Rechtsgrundlage für eine Aufenthaltserlaubnis für Familien oder Einzelpersonen, die bei mangelnder Lebensunterhaltssicherung zum Entscheidungszeitpunkt erteilt wird.
- § 23 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 104a Abs. 1 Satz 2 AufenthG (Altfallregelung) ist die Rechtsgrundlage für die Aufenthaltserlaubnis für Einzelpersonen und die mit ihnen in häuslicher Gemeinschaft lebenden eigenen minderjährigen Kinder, deren Lebensunterhalt eigenständig durch Erwerbstätigkeit zumindest der Einzelperson zum Entscheidungszeitpunkt gesichert ist. Mit Eintritt der Volljährigkeit kann den Kindern eine Aufenthaltserlaubnis unter den erleichterten Voraussetzungen des § 104a Abs. 2 Satz 1 AufenthG erteilt werden. Ehegatten müssen die Voraussetzungen des § 104a AufenthG in eigener Person erfüllen
- § 23 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 104a Abs. 2 Satz 1 AufenthG (Altfallregelung für volljährige Kinder von Geduldeten) enthält eine besondere Rechtsgrundlage für volljährige ledige Kinder geduldeter Ausländer.
- § 23 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 104a Abs. 2 Satz 2 AufenthG (Altfallregelung für unbegleitete Flüchtlinge) enthält eine besondere Rechtsgrundlage für unbegleitete Minderjährige.
- § 23 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 104b AufenthG (integrierte Kinder von Geduldeten) sieht ein elternunabhängiges Aufenthaltsrecht für ledige 14 bis 17jährige Kinder vor, deren Eltern die Voraussetzungen für die Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis nach der gesetzlichen Altfallregelung nicht erfüllen.

5. Hinreichende mündliche Deutschkenntnisse (§ 104a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AufenthG)

³²⁸ Die gesetzliche Voraussetzung, über **hinreichende Deutschkenntnisse** im Sinne der Stufe A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen des Europarats (GER, *Common European Framework of Reference for Languages*) zu verfügen, beinhaltet die folgenden sprachlichen Fähigkeiten:

- Kann eine einfache Beschreibung von Menschen, Lebens- oder Arbeitsbedingungen, Alltagsroutinen, Vorlieben oder Abneigungen usw. geben, und zwar in kurzen listenhaften Abfolgen aus einfachen Wendungen und Sätzen.
- Kann die Familie, Lebensverhältnisse, die Ausbildung und die gegenwärtige oder die letzte berufliche Tätigkeit beschreiben. Kann mit einfachen Worten Personen, Orte, Dinge beschreiben.
- Kann sich in einfachen, routinemäßigen Situationen verständigen, in denen es um einen unkomplizierten und direkten Austausch von Informationen über vertraute Routineangelegenheiten in Zusammenhang mit Arbeit und Freizeit geht. Kann sehr kurze Kontaktgespräche führen, versteht aber kaum genug, um das Gespräch selbst in Gang halten zu können.
- Kann verstehen, was in einem einfachen Alltagsgespräch langsam, deutlich und direkt an sie/ ihn gerichtet gesagt wird, vorausgesetzt die sprechende Person gibt sich Mühe, ihm/ ihr verstehen zu helfen.
- Kann sehr kurze Kontaktgespräche führen, versteht aber kaum genug, um selbst das Gespräch in Gang zu halten; versteht jedoch, wenn die Gesprächspartner sich Mühe geben, sich ihm/ ihr verständlich zu machen. Kann einfache, alltägliche Höflichkeitsformeln verwenden, um jemanden zu grüßen oder anzusprechen.
- Kann jemanden einladen und auf Einladungen reagieren.
- Kann um Entschuldigung bitten und auf Entschuldigungen reagieren.
- Kann sagen, was er/ sie gerne hat und was nicht.
- Kann in einem Interview einfache Fragen beantworten und auf einfache Feststellungen reagieren.

³²⁹ Hinsichtlich der Abgrenzung zur niedrigeren Sprachstufe „A1“ GER siehe H. IV. 2. „Begriff der einfachen Deutschkenntnisse“, Rn 210 ff.

³³⁰ Wie bei der Niederlassungserlaubnis nach § 9 AufenthG und beim Ehegattennachzug kann vom Sprachnachweis bei **Behinderung und Krankheit** abgesehen werden. Darüber hinaus ist bei der gesetzlichen Altfallregelung ausdrücklich vorgesehen, dass vom Spracherfordernis auch aus **Altersgründen** abzusehen ist. Altersgründe liegen jedenfalls bei allen Personen vor, die am 31.12.2009 das 65. Lebensjahr vollendet haben werden, sowie bei allen noch nicht schulpflichtigen Kindern. Ferner kann von der Voraussetzung hinreichender Sprachkenntnisse bis zum 01.07.2008 abgesehen werden; sie müssen jedoch spätestens dann nachgewiesen werden.

6. **Vorsätzliches Täuschen der Ausländerbehörde, Hinauszögern oder Behindern behördlicher Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung (§ 104a Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 AufenthG)**

Hinsichtlich der vorsätzlichen **Täuschung der Ausländerbehörde** und des vorsätzlichen Hinauszögerns oder Behindertens behördlicher Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung ist – entsprechend dem Willen des Gesetzgebers, an das großzügige Verständnis der IMK-Bleiberechtsregelung vom 17.11.2006 anknüpfen und das Problem der langjährig Geduldeten lösen zu wollen – ein großzügiger Maßstab anzulegen. ³³¹

Eine Täuschung der Ausländerbehörde über aufenthaltsrechtliche Umstände kommt insbesondere dann in Betracht, wenn der Ausländer vorsätzlich Falschangaben über seine Identität – einschließlich Alter und Herkunftsstaat – über das Bestehen einer familiären Lebensgemeinschaft oder über den (mangelnden) Besitz eines Passes macht. ³³²

Der Ausschlussgrund des **vorsätzlichen Hinauszögerns oder Behindertens** behördlicher Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung liegt ausschließlich dann vor, wenn ein Ausländer ³³³

- nachweislich Identitätsnachweise oder Personaldokumente vernichtet und unterdrückt hat, um seine Abschiebung zu verhindern,
- im Rahmen der Passbeschaffung zu einem konkreten Termin oder innerhalb eines bestimmten Zeitraums zur Vorsprache bei der Vertretung eines ausländischen Staates aufgefordert worden ist und dieser Aufforderung nicht gefolgt ist,
- sich durch Untertauchen behördlicher Maßnahmen entzogen hat
- der bereits in Abschiebehaft saß, sich beharrlich geweigert hat, an der Durchsetzung seiner Ausreisepflicht mitzuwirken oder sonst seine Abschiebung durch sein persönliches Verhalten verhindert hat.

Das Verhalten des Ausländers muss für die Verzögerung oder Verhinderung der Abschiebung **allein ursächlich gewesen** sein. An dieser Ursächlichkeit fehlt es, wenn es unabhängig vom Verhalten des Ausländers Gründe gab, die einer Abschiebung entgegenstanden. ³³⁴

Das Einlegen von Rechtsmitteln allein fällt nicht unter den Ausschlussgrund des vorsätzlichen Hinauszögerns oder Behindertens behördlicher Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung. ³³⁵

7. **Aufenthalterlaubnis auf Probe (§ 104a Abs. 1 Satz 1 AufenthG)**

Geduldeten, die ihren Lebensunterhalt noch nicht eigenständig durch Erwerbstätigkeit sichern, jedoch die übrigen Voraussetzungen des § 104a AufenthG erfüllen, erhalten eine Aufenthaltserlaubnis auf Probe. Sie wird nach § 104a Abs. 1 Satz 1 AufenthG erteilt, gilt jedoch als Aufenthaltstitel nach Kapitel 2 Abschnitt 5, um auch hier die Anwendbarkeit der Vorschriften dieses Abschnitts und der Normen, die hierauf Bezug nehmen (insbesondere § 10 Abs. 3 Satz 1 AufenthG), sicherzustellen. Eine Aufenthaltsverfestigung ist im Falle der Aufenthaltserlaubnis nach § 104a Abs. 1 Satz 1 AufenthG ausgeschlossen, um den Anreiz zur Arbeitsplatzsuche aufrechtzuerhalten und eine Zuwanderung in die Sozialsysteme zu vermeiden. Sobald der Inhaber einer ³³⁶

Aufenthaltserlaubnis nach § 104a Abs. 1 Satz 1 AufenthG nachweist, dass er seinen Lebensunterhalt eigenständig durch Erwerbstätigkeit sichern kann, wird ihm bei Vorliegen der weiteren Voraussetzungen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 Satz 1 AufenthG erteilt. Der Familiennachzug zu Personen, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 104a Abs. 1 Satz 1 AufenthG besitzen, ist ausgeschlossen (§ 29 Abs. 3 Satz 3 AufenthG).

8. Aufenthaltserlaubnis bei eigenständiger Lebensunterhaltssicherung (§ 23 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 104a Abs. 1 Satz 2 AufenthG)

³³⁷ Erteilt wird die Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 Satz 1 AufenthG, wenn die Betroffenen ihren Lebensunterhalt eigenständig durch Erwerbstätigkeit sichern.

³³⁸ Es handelt sich hierbei um eine Rechtsfolgenverweisung. Durch die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 Satz 1 AufenthG wird die Anwendbarkeit von Vorschriften, die auf die Regelung bzw. Kapitel 2 Abschnitt 5 (Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen) Bezug nehmen, gewährleistet, ohne dass Folgeänderungen in anderen Vorschriften des Aufenthaltsgesetzes und anderer Gesetze, die an die Vorschrift anknüpfen, erforderlich sind. Der Familiennachzug richtet sich – wie stets bei Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 23 Abs. 1 AufenthG – nach § 29 Abs. 3 Satz 1 AufenthG, kann also nur aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland erteilt werden.

9. Einbezogene minderjährige Kinder

³³⁹ Einbezogen sind entsprechend dem IMK-Beschluss vom 17. November 2006 die eigenen minderjährigen ledigen Kinder von Ausländern mit einer Aufenthaltserlaubnis nach der gesetzlichen Altfallregelung, wenn sie mit den Kindern in häuslicher Gemeinschaft leben. Die Kinder erhalten ein von der Aufenthaltserlaubnis der Eltern bzw. eines Elternteiles abhängiges Aufenthaltsrecht. Sie müssen die Voraussetzungen zur Erteilung der Aufenthaltserlaubnis – bis auf die eigenständige Erwerbstätigkeit und die Voraufenthaltszeit – auch in eigener Person erfüllen (zum Sprachnachweis siehe L. I. 4., Rn 327). Mit Eintritt der Volljährigkeit kann ihnen eine Aufenthaltserlaubnis unter den erleichterten Voraussetzungen des § 104a Abs. 2 Satz 1 AufenthG erteilt werden.

10. Volljährige ledige Kinder (§ 104a Abs. 2 Satz 1 AufenthG)

³⁴⁰ § 104a Abs. 2 Satz 1 AufenthG sieht ein Aufenthaltsrecht im Falle einer positiven Integrationsprognose für geduldete erwachsene Kinder von geduldeten Ausländern vor, die die Voraufenthaltszeiten nach Absatz 1 erfüllen. Mangels ausdrücklichen Ausschlusses gelten die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen des § 5 AufenthG, es muss also insbesondere die Sicherung des Lebensunterhalts nachgewiesen sein. Nach § 5 Abs. 3 AufenthG kann hiervon abgesehen werden, wobei § 104a Abs. 6 Nr. 1 bis 3 AufenthG in diesem Zusammenhang Anhaltspunkte für die Ermessensausübung bietet.

11. Unbegleitete Minderjährige (§ 104a Abs. 2 Satz 2 AufenthG)

§ 104a Abs. 2 Satz 2 AufenthG gewährt minderjährigen oder erwachsenen Ausländern ein Aufenthaltsrecht, die als unbegleitete Minderjährige ins Bundesgebiet eingereist sind, wenn sie sich am Stichtag seit mindestens sechs Jahren, also mindestens seit dem 1. Juli 2001, als unbegleitete Minderjährige dort aufgehalten haben und eine positive Integrationsprognose vorliegt. Auch hier ist § 5 AufenthG mangels ausdrücklichen Ausschlusses anwendbar. ³⁴¹

12. Ausschluss bei Straftaten von Familienangehörigen (§ 104a Abs. 3 AufenthG)

§ 104a Absatz 3 Satz 1 AufenthG sieht in Anlehnung an den IMK-Beschluss vom 17.11.2006 vor, dass die Begehung von Straftaten nach § 104a Abs. 1 Nr. 6 AufenthG durch einen Ausländer die Versagung der Aufenthaltserlaubnis auch für die mit ihm in häuslicher Gemeinschaft lebenden Familienmitglieder zur Folge hat. Für minderjährige Kinder, deren Eltern straffällig geworden sind, entspricht dies dem Grundsatz, dass das minderjährige Kind das aufenthaltsrechtliche Schicksal der Eltern teilt. Hinzu kommt, dass auf Grund der häuslichen Gemeinschaft ein negativer Einfluss auf die übrigen Familienmitglieder nicht auszuschließen ist. Dies gilt auch für das Verhältnis von Geschwistern untereinander. Für die Fälle, in denen Kinder eine Straftat begangen haben, ist der Ausschluss der Eltern im Hinblick auf ihre Aufsicht- und Erziehungspflicht gerechtfertigt. Bei lebenspartnerschaftlichen Gemeinschaften und eheähnliche Lebensgemeinschaften sind die in § 104a Abs. 1 Nr. 6 AufenthG genannten Straftaten des Partners im Rahmen der Soll-Regelung des § 104a Abs. 1 Satz 1 AufenthG regelmäßig zu berücksichtigen. ³⁴²

§ 104a Abs. 3 Satz 2 AufenthG enthält eine Ausnahmeregelung für den Ehegatten des Ausländers; für seine Kinder kommt eine Aufenthaltserlaubnis nach § 104b AufenthG in Betracht. Eine besondere Härte i. S. d. § 104a Abs. 3 Satz 2 AufenthG wird regelmäßig nur auf Grund von Umständen vorliegen, die auch ein dauerhaftes Abschiebungsverbot begründen. Allein die Aufenthaltsdauer etwa kann eine solche Härte nicht begründen, weil insoweit keine Besonderheit gegenüber anderen Adressaten der gesetzlichen Altfallregelung besteht. ³⁴³

Auf die Vorschriften des Familiennachzugs kann sich der straffällig gewordene Familienangehörige nicht oder nur unter den Voraussetzungen des § 29 Abs. 3 Satz 1 AufenthG sowie der allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen berufen. Bei der Ermessensausübung, etwa im Rahmen des § 5 Abs. 3 AufenthG, ist darauf zu achten, dass hinsichtlich des straffällig gewordenen Familienangehörigen die Wertung des § 104a Abs. 3 AufenthG nicht unterlaufen wird ³⁴⁴

Anlage 9: Musterduldungen**Musterduldung 1**

Aussetzung der Abschiebung des Herrn / der Frau		Regierungspräsidium Stuttgart	**
Name:	Vorname:	Anl. 23. Aug. 2007	
Geburtsdatum:			
Anschrift:			
Ausländerrechtliche Verfügung:			

Die Abschiebung des/der o. G. wird im Auftrag des Regierungspräsidiums Stuttgart, Bezirksstelle für Asyl, (§ 9 AA-ZuVO) ausgesetzt vom: [REDACTED]
bis: [REDACTED]

und außerdem ebenfalls im Auftrag des Regierungspräsidiums Stuttgart mit folgenden **Nebenbestimmungen** versehen:

- „Der Aufenthalt wird räumlich beschränkt auf den Bereich des Rems-Murr-Kreises“ Begründung: Verhinderung der Verfestigung des Aufenthalts und Verhinderung des Untertauchens
- „selbständige Tätigkeit oder vergleichbare Beschäftigung nicht gestattet. Beschäftigung nur mit Erlaubnis der Ausländerbehörde gestattet“ Begründung: Verhinderung der Verfestigung des Aufenthalts
- „Die Duldung erlischt, sobald der Ausländer mit dem Beginn der Zwangsmaßnahme über die Abschiebung in Kenntnis gesetzt wird“ Begründung: Sicherstellung des Vollzugs der Abschiebung

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen diese Entscheidung kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe beim Verwaltungsgericht Stuttgart, Augustenstraße 5, 70178 Stuttgart, schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle des Gerichts Klage erhoben werden. Die Klage ist gegen das Land Baden-Württemberg – vertreten durch das Regierungspräsidium Stuttgart – zu richten.

Ich wurde darauf hingewiesen, dass die Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung im Auftrag des Regierungspräsidiums Stuttgart, Bezirksstelle für Asyl, ausgestellt wurde.

II.

Gemäß § 61 Absatz 1 Aufenthaltsgesetz und § 6 Absatz 2 Nr. 2 der Aufenthalts- und Asyl-Zuständigkeitsverordnung (AAZuVO) ordnet die Ausländerbehörde [REDACTED] zur Aussetzung der Abschiebung folgende Wohnsitz- / Wohnungsaufgabe an:

- **Wohnungsaufgabe: „Wohnungsnahme nur in [REDACTED] gestattet“**
Begründung: Nach den geltenden Vorschriften sind Asylbewerber während des Asylverfahrens und auch nach Eintritt der Unanfechtbarkeit der Ablehnung oder Rücknahme des Asylantrags verpflichtet, in einer Einrichtung der vorläufigen Unterbringung (Gemeinschaftsunterkunft) zu wohnen, solange bei ihnen nicht die Voraussetzungen für die Einbeziehung in die Anschlussunterbringung vorliegen. Hierdurch soll die finanzielle Belastung der öffentlichen Haushalte in Grenzen gehalten werden.

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen diese Entscheidung kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe schriftlich oder mündlich zur Niederschrift Widerspruch bei der [REDACTED] erhoben werden.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

[REDACTED]

Die Verfügung wurde mir heute bekannt gegeben. Die Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung und eine Kopie dieser Verfügung wurden mir heute ausgehändigt.

Musterduldung 2

Unselbstständige Beschäftigung
 ist ohne Beschränkung
 erlaubt. Nachstrafaktion am
 20.11.07, N.N.

**Aussetzung
 der Abschiebung
 (Duldung)**
 Kein Aufenthaltsteil
 Der Inhaber ist ausreisepflichtig!

Seriennummer des Klebetiketts: [redacted]
 (Eins.) [redacted]
 (2. Verfügung) [redacted]
 (2. Verfügung) [redacted]

Nebenbestimmungen:
 Die Aussetzung der Duldungsbescheinigung erfolgt im Auftrag
 des Regierungspräsidiums Stuttgart, Bezirksstelle für
 Asyl. Gegen diese Entscheidung kann innerhalb eines Monats
 nach Bekanntgabe beim Verwaltungsgericht Stuttgart,
 Augustenstr. 5, 70178 Stuttgart, schriftlich oder zur
 Niederschrift das Urkundabermitteln der Geschäftsstelle des
 Gerichts Klage erhoben werden. Die Duldung erlischt, sobald
 der Duldungsinhaber mit dem Beginn der Zwangsmaßnahme
 über die Abschiebung in Kenntnis gesetzt wird.
 Währungszone nur in [redacted] Selbständige
 Erwerbstätigkeit nicht gestattet. Beschäftigung als
 [redacted] in [redacted]
 [redacted] Arbeitszeiten: Fr. Sa 18.00-22.00 Uhr
 Um 18.17 Uhr 20.01.2007 ST/066 F

Aussetzung der Abschiebung (Duldung)
 Kein Aufenthaltsteil Der Inhaber ist ausreisepflichtig!
 [redacted]
 [redacted]
 [redacted]
Baden-Württemberg
 Der Aufenthalt ist beschränkt auf:
 Erwerbstätigkeit: siehe Nebenbestimmungen
 Nebenbestimmungen: siehe Seite 6
 [redacted]
 Ausländerbehörde in Auftrag

Bundesdruckerei 2004 Art.-Nr. 1

Anlage 10: Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ¹⁶¹**Innenministerium Baden-Württemberg****Leistungen**

Asylbewerber erhalten Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, die sich auf ungefähr 75 bis 80 Prozent der Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch XII belaufen. Sie decken den notwendigen Bedarf an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheits- und Körperpflege, Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts und umfassen Leistungen zur Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzen sowie bei Schwangerschaft und Geburt.

Während der Unterbringung in der Landesaufnahmestelle für Flüchtlinge oder in einer Gemeinschaftsunterkunft werden diese Leistungen grundsätzlich in Form von Sachleistungen gewährt.

¹⁶¹ www.im.baden-wuerttemberg.de/de/Leistungen/83673.html

Anlage 11: Integrationspolitische Leitlinien der Landesregierung Baden-Württemberg¹⁶²

(Beschluss des Ministerrates vom 26.02.2002)

Für die dauerhafte Integration in Gesellschaft, Staat, Schule, Arbeitsleben und Kultur sind verlässliche Rahmenbedingungen ebenso notwendig wie ein breiter gesellschaftlicher Konsens über die Notwendigkeit zur Integration. Integrationsmaßnahmen des Landes sollen sich an folgenden integrationspolitischen Leitlinien orientieren:

Deutsche Sprachkenntnisse als der Schlüsselfaktor

Der entscheidende Schlüsselfaktor für eine erfolgreiche Integration sind deutsche Sprachkenntnisse. Mit der sprachlichen Integration wird eine wesentliche Voraussetzung für die gesellschaftliche Integration geschaffen. Deutsche Sprachkenntnisse sind entscheidend für den erfolgreichen Abschluss von Schul- und Berufsausbildung, die erfolgreiche Bewerbung um einen Arbeitsplatz, das vollwertige Ausfüllen des Arbeitsplatzes und letztlich die Teilnahme am täglichen Leben. Auf den Spracherwerb gerichtete Integrationsmaßnahmen stehen deshalb im Vordergrund.

Anknüpfungspunkt bei Ausländern: Daueraufenthaltsrecht

Bei allen Integrationsmaßnahmen ist grundsätzlich auf ein auf Dauer angelegtes Bleiberecht abzustellen. Es wäre beispielsweise verfehlt, bei Asylbewerbern mit Integrationsmaßnahmen anzusetzen, weil diese im Falle eines erfolglosen Verfahrens das Land wieder verlassen müssen. Bereits erfolgte Integrationsmaßnahmen wären im Hinblick auf die Aufenthaltsbeendigung kontraproduktiv.

Frühzeitiger Ansatz von Integrationsmaßnahmen

Maßnahmen zur Integration sollen möglichst frühzeitig einsetzen. Für Kinder ist dabei der Kindergartenbesuch von besonderer Bedeutung. Eine wesentliche Aufgabe kommt den Schulen zu. Grund- und Hauptschulen haben als Schularten mit Pflichtcharakter die Aufgabe, nicht Deutsch sprechende Kinder und Jugendliche möglichst rasch sprachlich in die Lage zu versetzen, am Unterricht in einer dem jeweiligen Alter und Leistungsstand entsprechenden Regelklasse teilnehmen zu können. Richtschnur im Bildungsbereich ist es dabei, die volle schulische Integration der ausländischen und spätausgesiedelten Kinder und Jugendlichen zu erreichen, wobei der Un-

¹⁶² Quelle: <http://www.jum.baden-wuerttemberg.de/servlet>

terstützungsbedarf deutscher Schülerinnen und Schüler ohne Migrationshintergrund nicht vernachlässigt werden darf.

Integration von Kindern unter Einbindung der Eltern

Integration über Angebote der Familienbildung

Es wird zunehmend zur Aufgabe der Schulen, die Erziehungsfähigkeit und Erziehungsleistung der Eltern und insbesondere der zugewanderten Eltern zu unterstützen. Die Schule muss sich daher besonders um Information und Beratung dieser Eltern bemühen und sie gezielt in die Elternarbeit an der Schule einbeziehen.

Integration kann und soll auch verstärkt über Angebote der Familienbildung erfolgen. Ausländische und spätausgesiedelte Familien sind häufig besonderen innerfamiliären Konflikten ausgesetzt, in denen sie Beratung benötigen. Die vielfältigen, oft informellen Angebote der Familienbildung, beispielsweise in Mütter- und Familienzentren, können einen wichtigen Beitrag leisten, um die Erziehungskompetenz der Eltern zu stärken. Sie helfen Eltern in Fragen der Kindererziehung, der praktischen Haushaltsführung und der sinnvollen Freizeitgestaltung. Familienbildung hat eine ausgeprägt präventive Funktion. Sie kann zugleich Eltern aus gesellschaftlicher Isolation herauslösen. Wichtig ist, Angebote der Familienbildung für ausländische und spätausgesiedelte Familien zu konzipieren, dass die Betroffenen niederschwellig Zugang haben und bedarfsorientiert angesprochen werden. Die Landesregierung setzt sich für die Schaffung solcher Angebote auf kommunaler Ebene ein.

Integration durch Teilhabe am Wirtschafts- und Arbeitsleben

Zu einer wirtschaftlich und sozial gelungenen Integration kann insbesondere eine gute berufliche Ausbildung beitragen, die durch Weiterbildung ergänzt werden muss, um qualifikatorisch mit den Anforderungen des Strukturwandels mithalten zu können. Auch eine selbstständige und unternehmerische Tätigkeit kann Integration fördern. Mit einer erfolgreichen Integration kann auch die Qualität des Wirtschaftsstandortes Baden-Württemberg insgesamt verbessert werden.

Frühe Vermittlung in Arbeit

Spätaussiedler und auf Dauer bleibeberechtigte Ausländer sollen frühzeitig in Arbeit vermittelt werden. Arbeit ist ein integrationsfördernder Faktor. Sie ermöglicht den Spätaussiedlern und den auf Dauer bleibeberechtigten Aus-

ländern sowie ihren Familienangehörigen, auf eigenen Beinen zu stehen, fördert dadurch das Selbstwertgefühl nicht nur des Berufstätigen, sondern auch der Familienangehörigen und schafft Akzeptanz in der Bevölkerung. Zudem wird die Solidargemeinschaft finanziell entlastet.

Integration von Spätaussiedlern durch private Wohnungsnahme

Das Leben in einer eigenen Wohnung ist ein wichtiger Faktor für die Integration. Die Unterbringung der Spätaussiedler und ihrer Familienangehörigen im Übergangwohnheim ist daher lediglich ein Angebot für die erste Zeit in Deutschland.

Integrationsangebote nicht nur für neu Einreisende

Viele bereits hier lebende Ausländer und Spätaussiedler sind in die Gesellschaft integriert. Es gibt aber immer noch eine größere Zahl von sich hier bereits länger Aufhaltenden, bei denen gleichwohl Integrationsbedarf besteht. Deshalb sollen sich Integrationsmaßnahmen nicht nur auf aktuell neu Einreisende beziehen, sondern auch auf Personen, die bereits längere Zeit hier leben.

Partnerschaft mit den Kommunen und den Verbänden

Integrationsmaßnahmen werden konkret vor Ort – auf der kommunalen und unteren staatlichen Ebene – geleistet. Die Träger der freien Wohlfahrtspflege, aber auch andere Verbände sind vor Ort eingebunden und leisten wertvolle Arbeit. Zielsetzung des Landes ist es, bestehende und weitere Integrationsmaßnahmen soweit möglich in Partnerschaft mit den Kommunen und Verbänden durchzuführen.

Migrationspolitische Verantwortung des Bundes

Integration ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen. Schon heute tragen die Länder und die Kommunen die Hauptlast der Integrationskosten. Bestehende und neue Integrationsmaßnahmen des Landes können deshalb nicht dazu dienen, den Bund von seinen Verpflichtungen zu entlasten.

Integration ist auch eine Bringschuld

Ohne den Willen und die Bereitschaft der Ausländer und Spätaussiedler zur Integration kann diese nicht gelingen. Mit Integrationsangeboten sind deshalb nach der Maxime „Fördern und Fordern“ auch verpflichtende Anforderungen zu stellen. Was den Bereich der Ausländer angeht, enthält

das geltende Recht keine erkennbaren Integrationsansätze, ebenso wenig werden Integrationsanforderungen an einreisewillige Ausländer gestellt. Die Landesregierung sieht den Aspekt der verpflichtenden Anforderung im vorliegenden Entwurf des Zuwanderungsgesetzes des Bundes nicht ausreichend berücksichtigt und verweist insofern auf den von ihr im Oktober 2000 beim Bundesrat eingebrachten Entwurf eines Integrationsgesetzes (vgl. Sitzung des Ministerrats am 12. September 2000 -TOP 8 - und am 10. Oktober 2000 - TOP 3 -). Notwendig sind insbesondere Sanktionen bis hin zur Aufenthaltsbeendigung als letzter Konsequenz, wenn ein Integrationskurs, zu dessen Besuch der Ausländer verpflichtet ist, nicht erfolgreich absolviert wird.

Zielgruppenspezifische Integrationsangebote

Trotz der Vielfalt der Zuwanderungsgruppen gibt es dennoch viele Gemeinsamkeiten beim Integrationsbedarf. Entsprechend wird etwa im Schulbereich nicht zwischen den einzelnen Gruppen bei Sprachfördermaßnahmen unterschieden. Unterschiede in der kulturellen Herkunft, wie beispielsweise Erfahrungen bei der Integration von Spätaussiedlern oder Angehörigen des islamischen Kulturkreises zeigen, können gleichwohl eine zielgruppenspezifische und damit bedarfsgerechte Ausrichtung von Integrationsangeboten auf bestimmte Zuwanderungsgruppen begründen. Insbesondere bei konkreten Maßnahmen und Projekten kann es wegen der soziokulturelle Unterschiede angezeigt sein, zu differenzieren und diese jeweils nur für die Angehörigen einer bestimmten Personengruppe zu öffnen.

Anlage 12: Bundesbeauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, 7. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland (Dezember 2007) ¹⁶³



¹⁶³ Anmerkung der Verfasserin: Die Seiten 2-30, 34-46, 48-200 sind nicht abgedruckt.

- die Wirkung von Integrationsmaßnahmen durch ein bundesweites Integrationsmonitoring zu überprüfen sowie
- Konzepte und erfolgreiche Projekte in tragfähige, nachhaltige Strukturen umzusetzen.

Auch für die Zukunft wird die Fortentwicklung und Umsetzung von Integrationspolitik als gesellschaftspolitischer Schlüsselaufgabe mit Querschnittsprofil maßgeblich davon abhängen, dass die institutionellen Voraussetzungen gegeben sind, um Integrationspolitik und -maßnahmen sowohl horizontal, d.h. quer zu den Ressortzuständigkeiten, als auch vertikal, d.h. über die föderalen Ebenen hinweg und in die Zivilgesellschaft hinein, bündeln und koordinieren zu können.³⁴ Auf Bundesebene sind in diesem Sinne einige integrationspolitische Programme beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge gebündelt worden.

Mit dem Nationalen Integrationsplan wurden die zentralen Handlungsfelder von Integrationspolitik im Einvernehmen zwischen Bund, Ländern, Kommunen und nichtstaatlichen Akteuren festgelegt. Der vorliegende Bericht der Beauftragten folgt dieser inhaltlichen Schwerpunktsetzung und stellt die Ergebnisse des Nationalen Integrationsplans in den Kontext von wissenschaftlichen Erkenntnissen sowie der gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen im Berichtszeitraum. Dabei folgt die Gliederung nicht unbedingt der Themenabfolge des Nationalen Integrationsplans, sondern systematisiert und bündelt unter fachlichen Gesichtspunkten. Insbesondere sind im Kapitel II.2 Ausführungen zu allen Bildungsphasen – von der frühkindlichen über die schulische und die berufliche Bildung bis hin zur Hochschulbildung – zusammengefasst und damit die in den Arbeitsgruppen „Von Anfang an deutsche Sprache fördern“, „Gute Bildung und Ausbildung sichern, Arbeitsmarktchancen erhöhen“

34) Vgl. Bertelsmann Stiftung: „Jenseits des Ressortdenkens“ – Reformüberlegungen zur Institutionalisierung strategischer Regierungsführung in Deutschland. Einführung, Gütersloh, 2007.

und „Wissenschaft – weltoffen“ des Nationalen Integrationsplans angesprochenen Bildungsfragen zusammenhängend dargestellt.

2. Bildung

Die gesellschaftliche und wirtschaftliche Zukunft Deutschlands hängt – wie die anderer „alter Industrienationen“ – wesentlich von Bildungsstand und Qualifikationen der im Land lebenden Menschen ab. Die aktuellen Debatten um die demografische Entwicklung und die wachsende Konkurrenz um die „besten Köpfe“ auf den internationalen Arbeitsmärkten lassen dies besonders deutlich werden. Internationale Organisationen wie die OECD und auch die EU setzen daher seit langem auf die systematische Beobachtung und Indizierung nationaler Bildungspolitiken (Entwicklung von Indikatoren, vergleichende Berichterstattung und Monitoring) mit dem Ziel, Änderungen in den nationalen Steuerungskonzepten und in der Finanzierung von Bildung zu bewirken.³⁵ In der EU wurde die tendenzielle Harmonisierung der nationalen Bildungspolitiken mit den Erklärungen von Bologna (1999), Lissabon (2000) und Kopenhagen (2004) auf die Agenda gesetzt. Mit dem Ziel der Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten setzt auch die EU auf qualitative Verbesserungen im Bildungsbereich, verstärkte Investitionen in Bildung bzw. Humankapital und die gezielte Ausschöpfung von Bildungspotenzialen, insbesondere auch der zugewanderten Bevölkerung. Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Themen „Bildung“ und „Migration“ sowohl von der OECD als auch der EU in hohem Maße zusammenhängend betrachtet werden.³⁶

35) Insbesondere die OECD konzentriert sich seit den 1990er Jahren stark auf Bildungspolitik; vgl. u.a.: Education Policy Analysis; Programme for International Student Assessment / PISA; Education at a Glance. Vgl. aktuell: Bildung auf einen Blick 2007: OECD-Indikatoren. Zusammenfassung in Deutsch, OECD 2007.

36) Auch für die EU liegt eine Reihe von vergleichenden, zum Teil indikatorengestützten Untersuchungen zum Thema „Bildung und Migration“ vor, die aber alle älteren Datums sind.

Für Deutschland belegen die internationalen Vergleichsstudien der letzten Jahre eine starke soziale Selektivität des Bildungssystems: Soziale und ethnische Herkunft sind entscheidende Faktoren für Bildungserfolge bzw. -misserfolge. Dieser Befund wird für den Berichtszeitraum auch durch die Analyse der Bildungsstatistik und der Daten des Mikrozensus 2005 gestützt (s.u.).³⁷ Da mit dem Mikrozensus 2005 erstmals Daten zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund vorliegen, muss sich die Analyse der Bildungssituation nicht mehr – wie in der Vergangenheit – allein auf den Vergleich von deutschen und ausländischen Kindern und Jugendlichen beschränken. So präsentiert der erste gemeinsam von Bund und Ländern verantwortete Bildungsbericht³⁸ erste repräsentative Ergebnisse zum Bildungsstand von Menschen mit Migrationshintergrund. Auf der Grundlage einer Sonderauswertung wurden die Zensusdaten von der Beauftragten im Rahmen ihres Berichts weitergehend bearbeitet und damit der erste Schritt hin zu einem langfristigen migrantenspezifischen Monitoring getan, welches auch die (Spät-)Aussiedlerpopulation sowie die Eingebürgerten bzw. die als Deutsche Geborenen einschließt.

Der wachsende Anteil von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund, die bei den unter 25-Jährigen inzwischen mehr als ein Viertel (27 %) der Altersgruppe stellen, ist eine Herausforderung für das gesamte Bildungssystem. In den Ballungszentren der alten Bundesländer kommen bereits bis zu 40 % der Jugendlichen aus Zuwandererfamilien. Aus Sicht der Beauftragten ist diese kulturelle Vielfalt eine Ressource, die nicht brach liegen sollte – dies

37) Vgl. zu den empirischen Befunden zu Herkunft und Schulerfolg zusammenfassend z.B.: Klemm, Klaus: „Ethnische und soziale Herkunft: Entscheidend für den Schulerfolg?“, in: WISO-Diskurs: „Schule in der Einwanderungsgesellschaft“, Heft Juli 2007, S. 8–17. Sowie Konsortium Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Bielefeld 2006, S. 146 ff.

38) Konsortium Bildungsberichterstattung (Hrsg.), a.a.O.

ist auch eine der zentralen Botschaften, die in allen Arbeitsgruppenberichten des Nationalen Integrationsplans formuliert wurde. Bundesregierung und Länder sind sich einig, dass die Verbesserung der Bildungschancen und eine ausgewogenere Bildungsbeteiligung dieser Kinder und Jugendlichen eine gemeinsame Zukunftsaufgabe ist. In ihrem gemeinsamen Bildungsbericht stellen Bund und Länder fest, dass dem Erziehungs-, Bildungs- und Qualifikationssystem eine Schlüsselfunktion für den langfristigen Erfolg der gesellschaftlichen Integration von Migrantinnen und Migranten zukommt.³⁹

Auch im Nationalen Integrationsplan ist das Thema Bildung einer der Schwerpunkte und wurde als Querschnittsthema von der Mehrzahl der Arbeitsgruppen aufgegriffen. Vorrangig behandelt wurden Bildungsaspekte in den Arbeitsgruppen „Von Anfang an deutsche Sprache fördern“, „Gute Bildung und Ausbildung sichern, Arbeitsmarktchancen erhöhen“ und „Wissenschaft – weltoffen“. Formuliert wurden u.a. weitreichende Selbstverpflichtungen des Bundes und vor allem der Länder zur systematischen, individuellen Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien, die sich auf alle bildungsbiografischen Stationen im Bereich der allgemeinen wie der beruflichen Bildung beziehen. Rechnung getragen wurde darüber hinaus auch einem alten Anliegen der Beauftragten, die Ausbildungsförderung für Ausländer mit Bleibeperspektive zu verbessern (vgl. Kapitel III.8.1).

Parallel zum Nationalen Integrationsplan setzt auch das bundesweite Integrationsprogramm⁴⁰ Schwerpunkte bei Bildung und Ausbildung. So wurde die bildungsbegleitende Sprachförderung aufgrund ihrer besonderen Bedeutung für den Integrationsprozess als erstes Handlungsfeld bearbeitet⁴¹, anschließen

39) Ebd., S. 137.

40) § 45 AufenthG.

41) Veröffentlichung ist in Vorbereitung. Die „Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Angebote sprachlicher Bildung für Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland“ bieten eine systematische und struktu-

sollen sich Empfehlungen zur beruflichen Bildung und Integration.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Bildungsreformdebatte, die mit den Veröffentlichungen der ersten TIMS-Studie (1995)⁴² einsetzte und sich durch die Ergebnisse der Studie PISA 2000 intensivierte, auch im Berichtszeitraum weitergeführt wurde und inzwischen durchaus zu konkreten Veränderungen geführt hat. Dies gilt nicht nur für die Bereiche der schulischen und beruflichen, sondern wesentlich auch für die frühkindliche Bildung.⁴³ Wissenschaftliche Erkenntnisse pädagogischer und entwicklungspsychologischer Forschung, die den großen Einfluss der frühen Förderung auf die spätere Entwicklung betonen, haben dazu beigetragen, dass der frühkindlichen Bildung inzwischen ein großer Stellenwert beigemessen wird. Auf der bildungspolitischen Agenda stehen zudem die frühzeitige Beherrschung der deutschen Sprache und ihre bildungsbegleitende und fächerübergreifende Förderung sowie die gezielte Entwicklung bzw. Förderung interkultureller Kompetenzen und von Mehrsprachigkeit, die ein international ausgerichtetes Bildungssystem als Potenziale erkennen muss.

An Finanzierung und Mittelallokation lassen sich diese Verschiebungen in der Bildungsdebatte bisher jedoch kaum ablesen. So kritisierte die OECD 2006 nicht nur die insgesamt niedrigen Bildungsausgaben in Deutschland, sondern insbesondere auch die dispropor-

tionale Finanzierung der Hochschulen und der Sekundarstufe II im Verhältnis zum Elementar- und Primarbereich.⁴⁴ Vor diesem Hintergrund hat die im Rahmen des Integrationsplans formulierte Zusage der Kultusminister der Länder, sich „in den Haushaltsberatungen ihrer Länder nachdrücklich dafür einzusetzen, die demografiebedingt frei werdenden Mittel im Schwerpunkt für die Verbesserung von Bildung zu nutzen“⁴⁵, eine besondere Bedeutung.

Eine höhere Qualität von Bildung wird nicht allein über konzeptionelle Veränderungen oder die Qualifizierung des pädagogischen Personals zu erreichen sein; künftig wird auch über eine andere Verteilung der Bildungsausgaben und, z. B. für den Elementarbereich, über neue Finanzierungsmodelle nachgedacht werden müssen.⁴⁶ Mit der oben angesprochenen Internationalisierung des Bildungssektors, die zentrales Thema insbesondere der Arbeitsgruppe „Wissenschaft“ des Nationalen Integrationsplans⁴⁷ war, rücken nicht nur die Qualitätsdefizite der öffentlichen Bildungsangebote stärker in den Blick; vielmehr stellt sich auch die Frage nach dem Verhältnis von öffentlicher Verantwortung für Bildung und privater Initiative neu. Dafür steht im Berichtszeitraum u. a. das zunehmende Engagement privater Stiftungen in der Förderung von Schülerinnen und Schülern sowie Studierenden aus Zuwandererfamilien (vgl. auch I.2).

rierte Übersicht über vorhandene Angebote, Umsetzungsstrategien, Good-Practice-Beispiele und offene Forschungsfragen. Zudem legte das für das Integrationsprogramm zuständige Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Dezember 2006 drei Dokumentationen zu Sprachförderangeboten des Bundes, der Länder und Kommunen sowie der privaten Träger vor; zu beziehen über www.bamf.de.

42) Zu der internationalen Vergleichsstudie „TIMS – Mathematische und naturwissenschaftliche Bildung am Ende der Schullaufbahn“ vgl. www.timss.mpg.de.

43) Vgl. z. B. Fthenakis, Wassilios: Das gewandelte Verständnis von frühkindlicher Bildung und der Umgang mit Differenzen in den neueren Bildungsplänen, Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): Gleiche Chancen für alle (Tagungsdocumentation), Berlin 2006.

44) Vgl. OECD: www.reticon.de/news/occd-bildungsbericht-education-at-a-glance-2006_1404.html (Zugriff am 18.9.2007) sowie Konsortium Bildungsberichterstattung 2006, a. a. O., S. 22 f.

45) Vgl. Nationaler Integrationsplan, S. 66.

46) So hat eine neuere Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung für den Elementarbereich Forschungsergebnisse zu Fragen der Wirtschaftlichkeit und zu Alternativen zur Beitragsfinanzierung zusammengetragen, vgl. Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.): Kinder in besten Händen, Sankt Augustin/Berlin 2007.

47) Zu den Ergebnissen der AG vgl. Nationaler Integrationsplan, S. 183–198.

2.3 Berufliche Bildung von Migrantinnen und Migranten

Neben einer erfolgreichen schulischen Bildung ist eine qualifizierte Berufsausbildung entscheidend für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt. In Deutschland lebende ausländische Jugendliche und junge Erwachsene und aus Zuwandererfamilien stammende junge Deutsche verfügen jedoch noch immer über ein – im Vergleich zu deutschen Jugendlichen ohne Migrationshintergrund – niedrigeres berufliches Bildungsniveau.¹⁰⁴ Erheblich seltener als Deutsche ohne Zuwanderungshintergrund erreichen sie formale Berufsabschlüsse. Weit häufiger sind sie als un- und angelernte Arbeitskräfte beschäftigt; überproportional stark sind sie von Arbeitslosigkeit bedroht bzw. betroffen. Mit dieser Diagnose ist keineswegs nur ein arbeitsmarktpolitisches Problem angesprochen; verwiesen wird damit vielmehr auch auf die weitreichenden sozialen Folgeprobleme von niedrig qualifizierter Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und des damit einhergehenden Fehlens gesellschaftlicher Akzeptanz.

2.3.1 Ausbildungsbeteiligung von ausländischen Jugendlichen und jungen Erwachsenen

Der seit Mitte der 1990er Jahre ungebrochene Negativtrend in der Ausbildungsbeteiligung ausländischer Jugendlicher hat sich auch im Berichtszeitraum fortgesetzt. Die Vermittlungschancen ausländischer Jugendlicher auf dem Ausbildungsstellenmarkt sind weiter gesunken: Lag ihre spezifische Ausbildungsquote 1994 noch bei 34 %, so sank sie bis zum Jahr 2006 auf nur noch 23 % (vgl. Tabelle 21 im Anhang). Damit ging der Anteil der ausländischen Auszu-

bildenden an allen Auszubildenden von 8 % im Jahr 1994 auf 4,2 % im Jahr 2006 zurück. Dieser Anteil liegt nicht einmal mehr halb so hoch wie der Ausländeranteil an den Schulabsolventinnen und -absolventen der allgemeinbildenden Schulen (9 %).¹⁰⁵

Während die absolute Zahl der Ausbildungsverhältnisse mit Deutschen 2006 im Vergleich zu 2005 – u.a. durch die Initiativen im Rahmen des Nationalen Pakts für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs – erstmals seit sechs Jahren stieg (+ 19.079), ist die Zahl der Verträge mit ausländischen Jugendlichen gesunken (- 1.901). Dies ist umso gravierender, als der Anteil der bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldeten ausländischen Ausbildungsplatzsuchenden im gleichen Zeitraum um 3,4 % angestiegen ist.¹⁰⁶ Nach der Berufsberatungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit streben ausländische Jugendliche im gleichen Umfang wie deutsche eine betriebliche Berufsausbildung an; doch nur rund jeder Dritte konnte in eine Ausbildungsstelle vermittelt werden, während es bei deutschen Ausbildungsplatzsuchenden jeder Zweite war. Auch in den von der Bundesagentur geförderten Berufsausbildungsmaßnahmen waren ausländische Jugendliche im Vergleich zu deutschen deutlich seltener vertreten.¹⁰⁷

Ursache für den Rückgang der Ausbildungsbeteiligung ausländischer Jugendlicher ist einerseits die ungünstige Ausbildungsplatzsituation der letzten Jahre sowie die generell niedrigere schulische Qualifikation dieser Jugendlichen. Ihre Ausgangsposition bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz ist aufgrund ihrer insgesamt schlechteren schulischen Vorbildung deutlich schlechter als die deutscher Jugendlicher. Andererseits ist jedoch festzustellen, dass ausländische Jugendliche bisher weniger von den Aktivitäten des Ausbildungs-

104) Auch in den Arbeitsmarktstatistiken wird das Ausländerkonzept tendenziell abgelöst durch ein Konzept von „Migrationshintergrund“, das sich allerdings von dem des Mikrozensus unterscheidet und das bisher noch keinen Niederschlag in der Berufsbildungsstatistik findet. Vgl. auch: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE „Ausbildungssituation von Jugendlichen mit Migrationshintergrund“, BT-Drs. 16/1848 vom 16.6.2006.

105) Aktuelle Daten des Bundesinstituts für Berufsbildung (unveröffentlicht).

106) Prognosen sagen für das laufende Beratungsjahr 2007/2008 eine weitere Steigerung bei den ausländischen Ratsuchenden voraus, während die Zahl deutscher Ratsuchender eher sinken dürfte.

107) IAB Kurzbericht, Ausgabe Nr. 28/27.12.2006, S. 3 f.

Anlage 13: Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Asylverfahrensgesetzes und der Beendigung des Aufenthalts abgelehnter Asylbewerber und sonstiger ausreisepflichtiger Ausländer durch die Landesbehörden vom 1. März 2005¹⁶⁴

Innenministerium Baden-Württemberg

1.4 Grundsatz der Verfahrensbeschleunigung

Maßnahmen der Landesbehörden im Rahmen des Asylverfahrens sowie insbesondere aufenthaltsbeendende Maßnahmen sollen zügig und ohne zeitliche Verzögerung durchgeführt werden. Sämtliche Maßnahmen und Entscheidungen nach dem Asylverfahrensgesetz, dem Aufenthaltsgesetz und dieser Verwaltungsvorschrift sind zum rechtlich und tatsächlich frühest möglichen Zeitpunkt zu treffen. Besonderes Augenmerk ist dabei auf die schnellstmögliche Beendigung des Aufenthalts von Ausländern zu legen, die eine Straftat begangen haben oder bei denen der begründete Verdacht besteht, dass sie extremistische oder terroristische Bestrebungen verfolgen.

¹⁶⁴ Anmerkung der Verfasserin: Die Kapitel 1-1.3, 1.5-4 sind nicht abgedruckt.

Anlage 14: Interview vom 13. Februar 2008

Interview mit Herrn Dr. Walter Krämer, Leiter der Bezirksstelle für Asyl beim Regierungspräsidium Stuttgart vom im Rahmen der Diplomarbeit zum Thema:

Auswirkungen der neuen Bleiberechtsregelungen auf die Integration der Asylbewerber in die Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland

Angaben zur Person:

Herr Dr. Walter Krämer ist ein Verwaltungsjurist und seit 5 Jahren Leiter der Bezirksstelle für Asyl beim Regierungspräsidium Stuttgart.

Fragebogen zum Interview:

- 1. Frage:** Betrachten Sie die gesetzliche Verankerung der Altfallregelung im AufenthG als sinnvoll? Ggf., warum war dieser Schritt notwendig?

- 2. Frage:** Die Regelung des §104a AufenthG legt eine Ausschlussfrist für eine bestimmte Aufenthaltsdauer zum Stichtag 1. Juli 2007 fest. Welchem Zweck dient diese Befristung?

- 3. Frage:** Wieso regelt der Gesetzgeber die Antragsfrist zum 1. Juli 2008 nicht ebenfalls im §104a AufenthG, sondern lediglich in den Anwendungshinweisen zur Altfallregelung?

- 4. Frage:** Mit welchen neuen Aufgaben wurden die Regierungspräsidien, die unteren Ausländerbehörden und die Gemeinden im Zuge der Einführung der Bleiberechts- und Altfallregelungen konfrontiert?

- 5. Frage:** Inwieweit werden die potentiellen Bleiberechtsberechtigten auf die neue Regelung aufmerksam gemacht?

-
- 6. Frage:** Kam es im Rahmen der neuen Bleiberechts- und Altfallregelungen zu einer plötzlichen Antragsflut seitens der Betroffenen bzw. zu erhöhtem Arbeitsaufwand?
- 7. Frage:** Welche Probleme ergeben sich ggf. für die Behörden im Hinblick auf die rechtliche Handhabe durch die neue Regelung?
- 8. Frage:** Ist Ihnen etwas über die Reaktionen derjenigen bekannt, die aufgrund ihrer Aufenthaltsdauer nur knapp an der Voraussetzung des Mindestaufenthalts von sechs bzw. acht Jahren gescheitert sind?
- 9. Frage:** An welcher der festgelegten Voraussetzungen, abgesehen von der Mindestaufenthaltsfrist, scheitern die meisten Anträge auf die Aufenthaltserlaubnis?
- 10. Frage:** Für die Bleiberechtsvoraussetzungen Sprache und Erwerbstätigkeit gibt es im Rahmen der Altfallregelung Übergangsfristen bis zum 1. Juli 2008 bzw. 31. Dezember 2009. Wieso war dieses Vorgehen notwendig?
- 11. Frage.** Werden die betroffenen Personen durch Integrationsangebote bzw. –hilfen wie etwa Sprachkurse, Arbeitsplatzangebote seitens der Bundesagentur für Arbeit, Schulungen für Bewerbungen usw. in der Übergangsfrist unterstützt?
- 12. Frage:** Falls nicht: Wieso gibt es derartige Angebote nicht? Ist der Gesetzgeber der Meinung, dass der betroffene Personenkreis sich allein dieser Aufgabe stellen und diese bewältigen muss? Sind in diesem Zusammenhang nur die Personen bleiberechtsberechtigt, die sich aus eigenem Antrieb in die deutsche Gesellschaft integrieren?
- 13. Frage:** Welche Auswirkungen haben Ihrer Meinung nach die neuen Bleiberechts- und Altfallregelungen auf die Integration der potentiellen Bleiberechtsberechtigten? Stellt die Aussicht auf ein Bleiberecht in der Bundesrepublik einen wichtigen Motivationsfaktor für die Integration dar? Beschleunigt es unter Umständen die Integration?

- 14. Frage:** Die neuen Bleiberechts- und Altfallregelungen dienen in erster Linie der Bereinigung der so genannten Altfälle und der Beendigung so genannter Kettenduldungen: haben sie diese Aufgaben erfüllt?
- 15. Frage:** Welche Defizite weisen die neuen Regelungen ggf. auf?
- 16. Frage:** Wie viele Personen werden Ihrer Einschätzung nach an den integrativen Voraussetzungen der neuen Altfallregelung scheitern und am Ende der Übergangsfrist keine Verlängerung der Aufenthalts-erlaubnis bekommen? (Eine prozentuale Angabe ist ausreichend.)
- 17. Frage:** Die Erfüllung welcher Voraussetzung für das Bleiberecht wird für die potentiellen Bleiberechtsberechtigten mit den meisten Hindernissen und Anstrengungen verbunden sein?
- 18. Frage:** Was passiert mit den Personen, die ihre Aufenthaltserlaubnis nicht verlängert bekommen? Welchen rechtlichen Status werden sie anschließend haben?
- 19. Frage:** Wird das Phänomen der Kettenduldungen und Altfälle in diesem Bereich anschließend wieder auftreten? Oder könnte es tatsächlich zur schnelleren Abschiebung der Personen kommen?

**Anlage 15: Zweiter Tätigkeitsbericht der Härtefallkommission
beim Innenministerium Baden-Württemberg (2007)¹⁶⁵**

Zweiter Tätigkeitsbericht
der Härtefallkommission
beim Innenministerium Baden-Württemberg

Berichtszeitraum:
1. Januar bis 31. Dezember 2007

¹⁶⁵ Quelle: <http://www.innenministerium.baden-wuerttemberg.de/fm/1227>

1. Vorbemerkung

Die Härtefallkommission hat nach § 8 Abs. 5 der Härtefallkommissionsverordnung (HFKomVO) einen jährlichen Tätigkeitsbericht zu veröffentlichen. Sie wendet sich mit diesem Bericht an die Regierung des Landes Baden-Württemberg, aber auch an die Organisationen, die von ihrem nach § 2 Abs. 2 HFKomVO bestehenden Vorschlagsrecht für die Berufung der Kommissionsmitglieder Gebrauch gemacht haben.

Mit dem vorliegenden zweiten Tätigkeitsbericht erstreckt sich der Berichtszeitraum erstmals auf ein Kalenderjahr. Damit folgt die Härtefallkommission den Kommissionen der meisten anderen Bundesländer, in denen der Tätigkeitsbericht ebenfalls jeweils zum Ende eines Kalenderjahres erstattet wird. Um die zahlenmäßige Entwicklung besser nachvollziehen zu können, sind die Vergleichszahlen des Jahres 2006 ebenfalls dargestellt.

2. Grundlagen

- Nach § 23 a des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) vom 30. Juli 2004 (BGBl. I S. 1950) sind die Länder ermächtigt, auf Landesebene durch Verordnung eine Härtefallkommission einzurichten und auf deren Ersuchen unter bestimmten Voraussetzungen Aufenthaltserlaubnisse (Aufenthaltsgewährung in Härtefällen) zu erlassen.
- Die Landesregierung hat auf dieser Grundlage am 28. Juni 2005 (GBl. S. 455) eine Härtefallkommissionsverordnung beschlossen, die am 9. Juli 2005 in Kraft getreten ist. Zugleich wurde im Innenministerium eine Geschäftsstelle eingerichtet, deren Aufgabe es ist, die Behandlung der Eingaben vorzubereiten und die Kommission bei ihrer Tätigkeit zu unterstützen.
- Am 19. September 2005 fand die konstituierende Sitzung der von der Landesregierung eingesetzten Härtefallkommission statt (Mitgliederliste im Anhang). Die Kommission gab sich in dieser Sitzung auch eine Geschäftsordnung. Die Amtszeit der Kommissionsmitglieder dauert zweieinhalb Jahre, endet also am 18. März 2008. Das Verfahren zur Bestellung der Mitglieder für die folgende Amtszeit ist bereits eingeleitet.

3. Zahlenüberblick 2007

Für den Zeitraum vom **1. Januar bis 31. Dezember 2007** (rechte Spalte: Vergleichszahlen 2006) ergaben sich zusammenfassend folgende Eingangs- und Erledigungszahlen. Dabei ist zu beachten, dass im Jahr 2007 von der Kommission auch noch etliche Anträge, die bereits im Jahr 2006 oder früher eingegangen sind, beraten und entschieden wurden (Zahlen in Klammern beziehen sich auf die jeweils betroffenen Personen):

Berichtszeitraum	2007	2006
1. Härtefalleingaben (Neueingänge)	116 (216)	442 (1501)
2. Von der Kommission insgesamt getroffene Entscheidungen	265	619
2.1 Ablehnung einer Befassung	134	52
2.2 Befassung und abschließende Prüfung von Eingaben	131 (352)	567 (2189)
2.2.1 Härtefallersuchen der Kommission (einschließlich Teilersuchen)	51 (138)	247 (861)
2.2.2 Ersuchensquote (Teilersuchen werden hälftig angerechnet)	38%	42%
2.2.3 Anordnungen des IM nach § 23a AufenthG bzw. Umsetzung der Ersuchen auf andere Weise	44 (128)	220 (792)
2.2.4 Übereinstimmungsquote mit Kommission (2007: bezogen auf 50 abschließend vom IM entschiedene Fälle)	88%	89%
3. Gesamtquote der ganz oder teilweise erfolgreichen Härtefalleingaben (soweit inhaltlich geprüft und entschieden)	34%	39%
4. Sonstige Erledigungen, insb. Rücknahme, freiwillige Ausreise	161	141

4. Allgemeine Entwicklung der Eingänge und Erledigungen im Jahr 2007

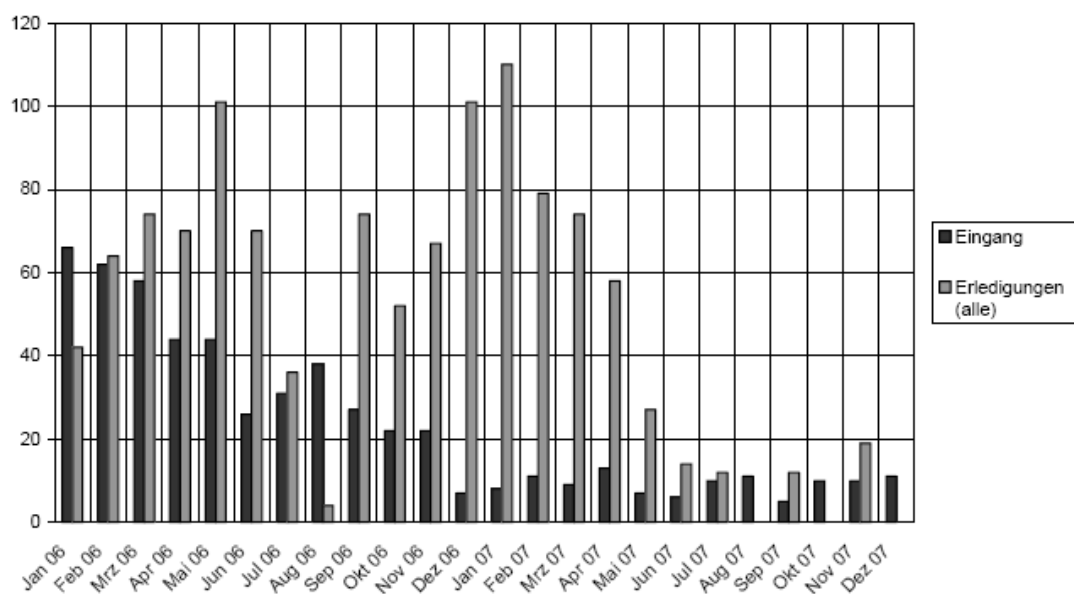
Der am 16./17. November 2006 von der Innenministerkonferenz gefasste Beschluss über ein „Bleiberecht für im Bundesgebiet wirtschaftlich und sozial integrierte ausreisepflichtige ausländische Staatsangehörige“ sowie die im August 2007 eingeführte gesetzliche „Altfallregelung“ (§§ 104a, 104b AufenthG) haben zu einer deutlichen Entspannung bei der Arbeitsbelastung der Härtefallkommission geführt.

Im Berichtszeitraum 2007 sind insgesamt 116 neue Härtefalleingaben eingegangen (2006: 442), was einem Monatsdurchschnitt von ca. 10 Eingaben (2006: 37) entsprach.

- 4 -

Nachdem die Kommission in den Jahren 2005 und 2006 in einem 14-Tages-Rhythmus getagt und dabei eine Tagesordnung mit in der Regel 30 Eingaben und mehr zu bewältigen hatte, trat sie im Jahr 2007 noch alle 4 bis 6 Wochen zusammen. Die Zahl der zu beratenden Eingaben nahm laufend ab und lag gegen Jahresende noch bei durchschnittlich ca. 10 je Sitzung.

Entwicklung Eingänge und Erledigungen

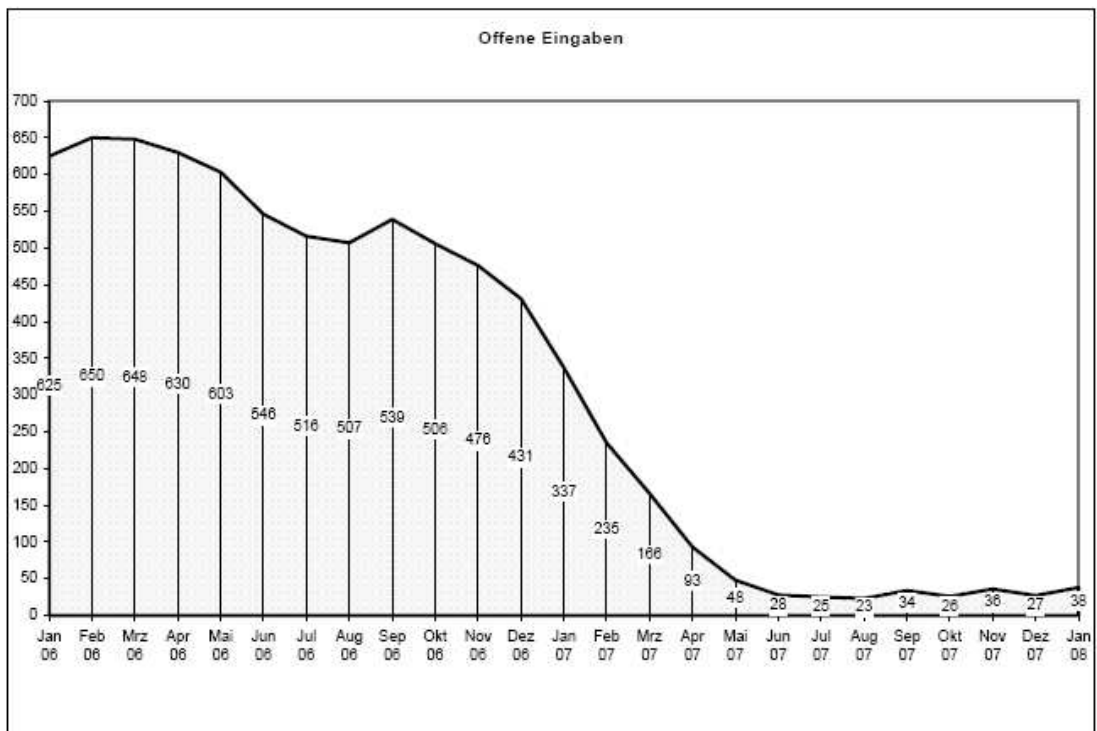


Maßgeblich beigetragen zu dieser Entspannung hat der Umstand, dass es im ersten Halbjahr 2007 zu einer weitreichenden „Umschichtung“ von Härtefalleingaben kam: In ca. 340 Fällen, die bis dahin noch bei der Härtefallkommission anhängig waren, stellten die Betroffenen Bleiberechtsanträge nach der IMK-Regelung. Die Kommission hatte eine solche Regelung schon zuvor wiederholt nachdrücklich gefordert, denn noch im Jahr 2006 musste sie sich mit zahlreichen eindeutigen Fällen befassen, die bei einer entsprechenden gesetzlichen Ermächtigung von den Ausländerbehörden selbst auch ohne Einschaltung der Härtefallkommission hätten entschieden werden können.

In den von der IMK-Regelung erfassten Fällen wurden die Härtefalleingaben entweder zurückgenommen (ca. 250 Fälle) oder von der Kommission durch Nichtbefassungsent-

- 5 -

scheidungen (ca. 90 Fälle) formell erledigt. Insgesamt hat sich der Bestand offener Eingaben seit dem Frühjahr 2007 so deutlich reduziert, dass neu eingehende Eingaben in der Regel zeitnah behandelt werden konnten. In einigen Fällen trat dennoch eine gewisse Verzögerung ein, weil die durch die Neuregelungen und zum Teil auch durch Personalabbau stark belasteten Ausländerbehörden die von der Geschäftsstelle der Kommission zu den einzelnen Anträgen angeforderten Stellungnahmen nicht unverzüglich erstellen konnten.



Ob nach dem Auslaufen der IMK-Bleiberechtsregelung und im Hinblick auf die Voraussetzungen und Ausschlussstatbestände der gesetzlichen Altfallregelung nach § 104a AufenthG die Zahl der Härtefalleingaben wieder zunehmen wird, bleibt abzuwarten. Bislang sind nur einzelne Fälle bekannt, in denen erstmalig oder erneut eine Härtefalleingabe an die Kommission gerichtet worden ist, nachdem ein Bleiberechtsantrag bzw. ein Antrag nach § 104a AufenthG erfolglos war.

5. Strukturelle Erkenntnisse zum Personenkreis der Härtefallbewerber

Die Zahl von insgesamt **116 Härtefalleingaben für 216 Personen** im Berichtszeitraum setzt sich wie folgt zusammen (Zahlen für 2006 in Klammern):

- Eingaben für **Einzelpersonen**.....72% (34%)
- Eingaben für **Personengruppen** (i.d.R. Familien, Lebenspartner etc.) 28% (66%)

- **Zeitpunkt der Einreise nach Deutschland**
 - bis 1990.....5% (8%)
 - 1991 bis 1995.....15% (44%)
 - 1996 bis 2000.....11% (32%)
 - 2001 und später.....67% (14%)

- **Anteile der Nationalitäten an den eingegangenen Eingaben**
 - Serbien und Montenegro (einschließlich Kosovo).....22% (53%)
 - Türkei.....13% (7%)
 - Pakistan.....6% (4%)
 - Iran.....5% (2%)
 - Bosnien und Herzegowina.....4% (3%)
 - Kamerun.....4% (<1%)
 - Syrien.....4% (2%)
 - Kroatien.....4% (2%)
 - Irak.....4% (<1%)
 - Vietnam.....3% (4%)
 - Kongo.....3% (5%)
 - Albanien.....3% (-)
 - Sonstige.....21% (17%)
 - staatenlos/ungeklärt/unbekannt.....4% (1%)

Mit der IMK-Bleiberechtsregelung und der gesetzlichen Altfallregelung haben sich die Gewichte auch bei den Härtefalleingaben verschoben. Während bislang langjährig in Deutschland lebende und faktisch integrierte Familien aus dem ehemaligen Jugoslawien den größten Anteil der Härtefallbewerber ausmachten, rückten im Berichtszeitraum vermehrt Personen aus anderen Herkunftsgebieten - vielfach Einzelpersonen - stärker in den Vordergrund. Oft handelte es sich um Ausländer, die erst nach den maßgeblichen Stichtagen der genannten Aufenthaltsregelungen eingereist oder wiedereingereist sind, gelegentlich auch um solche, die andere Kriterien, wie etwa die höchstzulässige Zahl von Tagessätzen aufgrund strafrechtlicher Verurteilungen, nicht erfüllten. Immer wieder kamen Härtefalleingaben auch von jungen Volljährigen, deren Eltern und minderjährige Geschwister aus humanitären Gründen ein Aufenthaltsrecht erhalten haben, die selbst jedoch wegen ihrer Volljährigkeit davon rechtlich nicht profitieren konnten.

6. Qualitative Aspekte der Eingaben

Gegenüber den Jahren 2005 und 2006 fiel auf, dass weniger Eingaben an die Kommission gerichtet worden sind, die als von vornherein aussichtslos angesehen werden mussten. Die Begründungen der Härtefalleingaben waren in der Regel differenzierter und insgesamt gesehen deutlich besser als in den Vorjahren. In den meisten Fällen enthielten die Eingaben qualifizierte Aussagen zum Stand der Integration im Arbeitsleben, im sozialen Umfeld und in der Schule, so dass sich die Kommission in der Regel ein zuverlässiges Bild von den Härtefallbewerbern und ihrer Situation machen konnte. Dies erklärt auch, weshalb die Quote der Härtefallersuchen von 38% im Berichtszeitraum gegenüber 42% im Jahr 2006 nur unwesentlich geringer geworden ist, obwohl viele eindeutig positive Fälle nicht mehr über die Härtefallregelung, sondern die genannten Bleiberechts- bzw. Altfallregelungen von den Ausländerbehörden selbst gelöst werden konnten.

Die von der Kommission nach Inkrafttreten der Neuregelungen zu entscheidenden Fälle stellten sich insgesamt gesehen als komplexer und schwieriger dar als zuvor. Dies hängt nicht nur damit zusammen, dass nun die klaren Fälle von der Verwaltung selbst entschieden werden können, sondern es hat sich offensichtlich auch herumgesprochen, dass grundsätzlich nur umfassend begründete Anträge Aussicht auf Erfolg haben und z.B. die bloße Vorlage von Attesten nicht ausreichend ist. Es musste deshalb in fast jedem Fall eine größere Zahl von Gesichtspunkten berücksichtigt werden. Die Kommission hat sich die Abwägung der oft vielschichtigen positiven und auch negativen Aspekte zahlreicher Einzelfälle und -schicksale nicht einfach gemacht.

7. Entscheidungsbilanz im Einzelnen

Die im Jahr 2007 in acht Sitzungen getroffenen **Entscheidungen über insgesamt 265 Eingaben** gliedern sich im Einzelnen wie folgt:

- **Bei 134 Eingaben** wurde eine **Befassung der Kommission nach § 4 Abs. 2 Satz 1 HFKomVO** von vornherein **abgelehnt**.

Es handelte sich dabei im Wesentlichen um Eingaben von Ausländern, die zum Zeitpunkt der Eingabe nicht vollziehbar ausreisepflichtig waren, ein anderes Verfahren zur Erlangung eines Aufenthaltsrechts betrieben, untergetaucht, zur Festnahme ausgeschrieben oder aus schwerwiegenden Gründen bereits vollziehbar ausgewiesen waren. Auch erneute Eingaben von Härtefallbewerbern, deren erste Eingabe nicht erfolgreich war, führten wegen der Ausschlussregelung für Wiederholungseingaben (§ 4 Abs.2 Nr.6 HFKomVO) in aller Regel zu keiner neuen Befassung der Kommission. Die relativ hohe Zahl von Nichtbefassungsentscheidungen resultierte vor allem daraus, dass

zahlreiche Härtefallbewerber nach Umsetzung der von der Innenministerkonferenz am 17. November 2006 beschlossenen Bleiberechtsregelung entsprechende Anträge auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis bei den Ausländerbehörden stellten, ihre Härtefallangaben jedoch nicht von sich aus zurücknahmen (vgl. Ziff. 4).

Soweit die Nichtbefassungsgründe lediglich temporären Charakter hatten, d.h. heilbar waren (z.B. Formfehler, Anhängigkeit eines anderen aufenthaltsrechtlichen Verfahrens), war mit der Nichtbefassungsentscheidung unter Umständen nur eine vorläufige Erledigung der Eingabe verbunden, denn nach einem Wegfall des Nichtbefassungsgrundes konnte bzw. kann eine erneute Eingabe eingereicht werden. Dies galt u.a. für Fälle, in denen ein zunächst vorrangig zu stellender Antrag nach der Bleiberechtsregelung erfolglos blieb. Die Kommission hat darauf hingewirkt, dass die Antragsteller entsprechend unterrichtet wurden.

- **Bei 131 Eingaben** machte die **Kommission** von ihrem Selbstbefassungsrecht Gebrauch und **entschied nach inhaltlicher Prüfung** über ein Härtefallersuchen an das Innenministerium.
- **80 Eingaben führten** wegen Nichterreichens der erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit **zu keinem Ersuchen**. Ausschlaggebend dafür waren meist eine nicht gelungene wirtschaftliche und gesellschaftliche Integration, schlechte Deutschkenntnisse, fehlende oder mangelhafte Schulabschlüsse, keine Berufsausbildung und insbesondere Straftaten von einigem Gewicht. Auf die ausführliche Darstellung dieser Gesichtspunkte im ersten Tätigkeitsbericht der Härtefallkommission wird verwiesen.
- **51 Eingaben führten zu einem Härtefallersuchen** an das Innenministerium. Hiervon haben sich **2 Härtefallersuchen** nicht auf alle, sondern **nur auf einzelne** von der Eingabe umfasste **Personen** bezogen. Die Kommission hat in diesen Fällen, besonders bei einer gelungenen Integration, von den in §104 a AufenthG genannten Vorgaben bezüglich der Aufenthaltsdauer u.a. verschiedentlich abgesehen, wozu sie auch gem. §23 a AufenthG ermächtigt ist.

Literaturverzeichnis

- Bade, Klaus J.**, Hrsg., Deutsche im Ausland - Fremde in Deutschland. Migration in Geschichte und Gegenwart, München 1992
- Bade, Klaus J./ Bommes, Michael/ Münz, Rainer**, Hrsg., Migrationsreport 2004, Frankfurt am Main 2004
- Beetz, Stephan/ Darieva, Tsypylma**, Heiratsmigrantinnen aus der ehemaligen Sowjetunion in Berlin, in: Häußermann, Hartmut/ Oswald, Ingrid, Hrsg., Zuwanderung und Stadtentwicklung, Leviathan, Sonderheft 17/1997, Opladen/ Wiesbaden 1997
- Bommes, Michael/ Schiffauer, Werner**, Hrsg., Migrationsreport 2006, Frankfurt am Main 2006
- Breckner, Roswitha**, Migrationserfahrung-Fremdheit-Biografie, Wiesbaden 2005
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge**, Hrsg., Migrationsbericht 2006, Nürnberg 2007
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge**, Hrsg., Aktuelle Zahlen zu Asyl, Nürnberg 2008
- Bundesbeauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration**, 7. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland
- Enste, Dominik H./ Schneider, Friedrich**, Schattenwirtschaft und irreguläre Beschäftigung, Irrtümer, Zusammenhänge und Lösungen, in: Alt, Jörg/ Bommes, Michael, Hrsg., Illegalität, Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik, Wiesbaden 2006
- Fassmann, Heinz/ Münz, Rainer**, Hrsg., Migration in Europa. Historische Entwicklung, aktuelle Trends, politische Reaktionen, Frankfurt am Main 1996
- Feithen, Rosemarie**, Arbeitskräftewanderungen in der Europäischen Gemeinschaft. Bestimmungsgründe und regionalpolitische Implikationen. Frankfurt am Main/ New York 1985
- Finotelli, Claudia**, Zwischen humanitären Handeln und wirtschaftlicher Legitimation. Der Umgang mit „ungewollten Zuwanderern“ in Deutschland und Italien, in: Baringhorst, Sigrid/ Hunger, Uwe/ Schönwälder, Karen, Hrsg., Politische Steuerung von Integrationsprozessen, Intentionen und Wirkungen, Wiesbaden 2006

Galtung, Johan, Globale Migration, in: Butterwegge, Christoph/ Hentges, Gudrun, Hrsg., Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung, Wiesbaden 2006

Gegenwart, Martin, Die sozialrechtliche Stellung des Asylbewerbers in Frankreich und Deutschland, Frankfurt am Main 1998

Gesemann, Frank, Grundlinien und aktuelle Herausforderungen der Berliner Integrationspolitik, in: Baringhorst, Sigrid/ Hunger, Uwe/ Schönwälder, Karen, Hrsg., Politische Steuerung von Integrationsprozessen, Intentionen und Wirkungen, Wiesbaden 2006

Göschel, Albrecht, Integration und Stadt, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Heft 1/2001

Härtefallkommission beim IM Baden-Württemberg, Zweiter Tätigkeitsbericht, Stuttgart 2007

Han, Petrus, Soziologie der Migration, Stuttgart 2005

Heckmann, Friedrich, Ethnische Minderheiten, Volk und Nation, Stuttgart 1992

Informationsbrief Ausländerrecht, Heft 11/12, 2007

Krummacher, Michael, Zuwanderung, Migration, in: Häußermann, Hartmut, Hrsg., Großstadt. Soziologische Stichworte, Opladen 2000

Kühne, Peter, Flüchtlinge und der deutsche Arbeitsmarkt, in: Butterwegge, Christoph/ Hentges, Gudrun, Hrsg., Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung, Wiesbaden 2006

Meier-Braun, Karl-Heinz/ Oberndörfer, Dieter, Einwanderungsland Deutschland. Demografische Perspektiven und politische Konsequenzen, Stuttgart 2000

Meier-Braun, Karl-Heinz, Migration in den Medien – 10Thesen und Fragen, in: Gropper, Elisabeth/Zimmermann, Hans-Michael, Hrsg., Zuwanderung. Zugehörigkeit und Chancengleichheit für Kinder und Jugendliche, Stuttgart 2000

Meier-Braun, Karl-Heinz, Deutschland, Einwanderungsland, Frankfurt am Main 2002

Nuscheler, Franz, Internationale Migration, Flucht und Asyl, Wiesbaden 2004

- Sackmann, Rosemarie**, Zuwanderung und Integration. Theorien und empirische Befunde aus Frankreich, den Niederlanden und Deutschland, Wiesbaden 2004
- Santel, Bernhard**, Migration in und nach Europa. Erfahrungen. Strukturen. Politik., Opladen 1995
- Sassen, Saskia**, Migranten, Siedler, Flüchtlinge, Von der Massenauswanderung zur Festung Europa, Frankfurt am Main 1996
- Schiffauer, Werner**, Fremde in der Stadt, Frankfurt am Main 1997
- Schulte, Axel**, Integrationspolitik-ein Beitrag zu mehr Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft?, in: Baringhorst, Sigrid/ Hunger, Uwe/ Schönwälder, Karen, Hrsg., Politische Steuerung von Integrationsprozessen, Intentionen und Wirkungen, Wiesbaden 2006
- Statistisches Bundesamt**, Hrsg., Datenreport 2006, Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 2007
- Stutzer, Erich**, Bildungsintegration von Migranten, in: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg, 9/2005, Stuttgart 2005
- Thränhardt, Dietrich**, Integrationspolitik in Deutschland und den Niederlanden, in: Leviathan, Zeitschrift für Sozialwissenschaften, Heft 2/2002
- Treibel, Annette**, Migration in modernen Gesellschaften. Soziale Folgen von Einwanderung, Gastarbeit und Flucht, Weinheim/ München 2003
- Turan, Sükrü**, Das Individuum, das Kollektiv und der Rechtsstaat, in: Gropper, Elisabeth/ Zimmermann, Hans-Michael, Hrsg., Zuwanderung. Zugehörigkeit und Chancengleichheit für Kinder und Jugendliche, Stuttgart 2000
- Weber, Max**, Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Ethnische Gemeinschaftsbeziehungen, Tübingen 1972
- Wiefelspütz, Dieter**, Bleiberecht, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, Heft 2/2007

Quellenverzeichnis

Deutscher Bundestag, Drucksache 16/5065

unter: <http://www.innenverwaltung.bwl.de/htk>, **vgl. Anlage 1** (05.02.2008)

International Organization for Migration, „About Migration“

unter: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/3>, **vgl. Anlage 2** (14.01.2008)

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Migrarionsbericht 2006

unter: http://www.bmi.bund.de/cln_012/nn_122688/sid_F40BC66E3BEDAE91226C424EB24C4CCF/Internet/Content/Nachrichten/Pressemitteilungn/2007/12/Migrationsbericht.html, **vgl. Anlage 3** (22.01.2008)

Statistisches Bundesamt, Datenreport 2006

unter: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Cotent/Publikationen/Querschnittsveroeffentlichungen/Datenreport/Downloads/Bevoelkerung1,property=file.pdf>, **vgl. Anlage 4** (22.01.2008)

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Statistik

unter: <http://www.bamf.de>, **vgl. Anlage 6** (22.01.2008)

Aktuelle Zahlen zu Asyl

unter: <http://www.bamf.de/cln006/nn441538/DE/DasBAMF/Statistik/statistik-node.htm>, **vgl. Anlage 7** (24.01.2008)

Innenministerium Baden-Württemberg, Leistungen

unter: www.im.baden-wuerttember.de/de/Leistungen/83673.html,
vgl. Anlage 10 (15.02.2008)

Integrationspolitische Leitlinien der Landesregierung Baden-Württemberg

unter: <http://www.jum.baden-wuerttemberg.de/servlet>, **vgl. Anlage 11**
(12.02.2008)

7. Lagebericht der Bundesbeauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland

unter: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/7auslaenderbericht.html>, **vgl. Anlage 12** (05.02.2008)

Zweiter Tätigkeitsbericht der Härtefallkommission beim Innenministerium Baden-Württemberg

unter: <http://www.innenministerium.baden-wuerttemberg.de/fm/1227/T%E4tigkeitsbericht%202007.pdf>, **vgl. Anlage 15** (15.02.2008)

Erklärung nach § 36 III APrOVw gD

„Ich versichere, dass ich diese Diplomarbeit mit dem Thema

**Auswirkungen der neuen Bleiberechtsregelungen auf die Integration
von Asylbewerbern in die Gesellschaft der BRD**

selbstständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und
Hilfsmittel angefertigt habe.“

Leutenbach, 3. März 2008
