

Geis, Wido

Working Paper

Eckpunkte eines modernen Zuwanderungsrechts

IW Policy Paper, No. 21/2017a

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Geis, Wido (2017) : Eckpunkte eines modernen Zuwanderungsrechts, IW Policy Paper, No. 21/2017a, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/171344>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Eckpunkte eines modernen Zuwanderungsrechts

Autoren:

Wido Geis

Telefon: 0221 4987-705

E-Mail: geis@iwkoeln.de

17. November 2017

Inhalt

Zusammenfassung	3
1. Einleitung	4
2. Leitlinien für ein modernes Zuwanderungsrecht	5
3. Einreise und Aufenthalt von Personen aus Drittstaaten	9
3.1. Regulärer Weg.....	9
3.2. Umgang mit einreisenden Personen ohne gültige Papiere	10
3.3. Umgang mit Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus	12
4. Aufnahme von Flüchtlingen.....	13
5. Familiennachzug.....	15
6. Gewinnung von Arbeitskräften aus Drittstaaten	17
7. Ausbildung von Menschen aus Drittstaaten	20
8. Langfristiger Aufenthalt und Staatsbürgerschaft	21
9. Herausforderungen für die neue Legislaturperiode	23
Abstract	26
Literatur	27

JEL-Klassifikation:

F22: Internationale Wanderungsbewegungen

J15: Zuwanderer am Arbeitsmarkt

K37: Zuwanderungsrecht

Zusammenfassung

Deutschland braucht ein modernes Einwanderungsrecht. Einerseits ist das Land vor dem Hintergrund von demografischem Wandel und Fachkräfteengpässen zunehmend auf gut ausgebildete Personen aus Drittstaaten angewiesen, um Wachstum und Wohlstand zu sichern. Andererseits machen sich viele vorwiegend niedrigqualifizierte Personen ohne Dokumente auf den Weg nach Deutschland, was zu Wanderungsbewegungen führt, die besser gesteuert werden sollten. Dabei hat das Land mit dem Aufenthaltsgesetz an sich bereits ein Zuwanderungsgesetz. Allerdings ist der institutionelle Rahmen an vielen Stellen nicht zeitgemäß.

Das Kernproblem ist, dass die zuwanderungsrechtlichen Regelungen zu großen Teilen sehr komplex gefasst sind und große Interpretationsspielräume zulassen. In Kombination mit der dezentralen Organisation von Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden hat dies zur Folge, dass der Ausgang der Verfahren und die Verfahrensdauern für die beteiligten Personen – neben den Zuwanderungsinteressierten selbst sind dies etwa auch in Drittstaaten rekrutierende Unternehmen – häufig nur schwer absehbar sind. Dies kann auf zuwanderungsinteressierte Fachkräfte abschreckend wirken, wohingegen unpräzise oder schwer verständliche Informationen über die Zugangswege Personen ohne Chancen auf einen Aufenthaltstitel darin bestärken können, sich auch ohne gültige Papiere auf den Weg zu machen.

Eine deutliche Liberalisierung der Zugangswege nach Deutschland ist nach aktuellem Stand nur in zwei Bereichen geboten. Zum einen sollte vor dem Hintergrund der zu erwartenden starken Auswirkungen des demografischen Wandels für Personen, die zwar noch keine Stellenzusage vorweisen können, vor dem Hintergrund ihrer Qualifikationen und weiteren persönlichen Eigenschaften aber eine gute Integration erwarten lassen, ein neuer potenzialorientierter Zugangsweg geschaffen werden. Zum anderen sollte jungen Menschen aus Drittstaaten der Zugang zur beruflichen Bildung in Deutschland erleichtert werden.

1. Einleitung

In der politischen Diskussion in Deutschland genießt die Zuwanderung derzeit einen Stellenwert wie selten in der Geschichte der Bundesrepublik. Dabei stehen zwei sehr unterschiedliche Themen im Fokus. Das erste ist, wie mit den im Kontext des starken Flüchtlingszuzugs in den letzten Jahren eingereisten Personen verfahren werden soll, wie die Wanderungsbewegungen von Personen ohne gültige Papiere in Zukunft besser gesteuert werden können und ob legale Einreisemöglichkeiten als Alternative zur gefährlichen Reise ohne Papiere geschaffen werden sollten. Das zweite ist, wie Zuwanderung besser genutzt werden kann, um die Fachkräftebasis in Deutschland zu sichern und den vor dem Hintergrund des demografischen Wandels drohenden Engpässen entgegenzuwirken. Auch der Flüchtlingszuzug kann einen Beitrag zur Fachkräftesicherung leisten, sodass auch die Integration der Geflüchteten in Bildung und Arbeit das Fachkräfteangebot in Deutschland erhöhen kann. Es ist aber an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass Flüchtlinge nicht nach Deutschland kommen, um primär unsere Fachkräfteprobleme zu lösen, sondern dass humanitäre Kriterien und die Hilfe Deutschlands für diese Personengruppe zentrale Priorität haben sollten.

Alle Parteien, die für die Bildung einer neuen Bundesregierung in Frage kommen, also CDU/CSU, FDP und Grüne, aber auch die SPD, sprechen sich für ein neues Zuwanderungsrecht aus und haben das Thema auch in ihre Wahlprogramme für die Bundestagswahl 2017 aufgenommen. Dabei bleiben sie allerdings fast durchgehend sehr unkonkret und sagen nicht, was gegenüber dem aktuellen Rahmen konkret geändert werden soll. Dennoch zeigen sich unterschiedliche Stoßrichtungen. So liegt der Fokus bei CDU/CSU allein auf der Fachkräftezuwanderung, wohingegen die Grünen auch sehr stark aktuell ohne gültige Papiere einreisende Personen im Blick haben. Trotz des gemeinsamen Ziels dürfte es für die Parteien damit schwierig werden, sich auf konkrete Maßnahmen zu verständigen. Dies gilt umso mehr, als die Haltungen der Parteien zur Flüchtlingspolitik vielfach konträr sind.

Um einen Beitrag zu einer sachlichen Diskussion zu leisten, zeigt das vorliegende Policy Paper zunächst auf, was ein modernes Zuwanderungsrecht für Drittstaatenangehörige – für EU-Bürger gilt Freizügigkeit und damit nicht das Zuwanderungsrecht – grundsätzlich leisten sollte. Daraufhin geht es die verschiedenen Teilbereiche des Zuwanderungsrechts durch, gibt einen Abriss über den aktuellen Stand und zeigt auf, wo Handlungsbedarfe bestehen.

2. Leitlinien für ein modernes Zuwanderungsrecht

Damit Deutschland seine migrationspolitischen Ziele in Zukunft möglichst gut erreichen kann, sollte ein modernes Zuwanderungsrecht unabhängig von den konkreten Zugangswegen für Drittstaatenangehörige, auf die in den Abschnitten 4 bis 7 im Detail eingegangen wird, eine Reihe von grundsätzlichen Anforderungen erfüllen. Dass es in diesen Bereichen tatsächlich deutliche Verbesserungsbedarfe gibt, zeigt etwa die im Jahr 2014 im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums durchgeführte Wirkungsanalyse des rechtlichen Rahmens für ausländische Fachkräfte (Brenning et al., 2014):

Leichte Verständlichkeit der Regelungen

Zuwanderungsinteressierte sollten möglichst gut einschätzen können, ob und, wenn ja, unter welchen Bedingungen sie nach Deutschland kommen und im Land sesshaft werden können. Ist dies nicht der Fall, kann das für Personen, die Deutschland gerne für den Zuzug gewinnen möchte, abschreckend wirken und Personen mit geringen Chancen auf einen Aufenthaltstitel darin bestärken, ihr Glück dennoch zu versuchen. Hinzu kommt, dass im Ausland häufig auch veraltete und Fehlinformationen über das deutsche Zuwanderungsrecht im Umlauf sind, wobei letztere zum Teil von interessierter Seite (z. B. Schlepperbanden) gezielt gestreut werden.

Damit Personen, die eine Zuwanderung nach Deutschland in Betracht ziehen, die zuwanderungsrechtlichen Regelungen möglichst gut nachvollziehen können, sind geeignete Informationsmaterialien von staatlichen Stellen, wie Broschüren und Internetseiten, notwendig. Diese sollten nicht nur die verschiedenen Zugangswege nach Deutschland erklären, sondern Zuwanderungsinteressierten auch eine möglichst treffsichere Auskunft darüber geben, ob und unter welchen Bedingungen sie in ihrem konkreten Fall einen Aufenthaltstitel erhalten können. Dabei sollten sie in möglichst leichter Sprache gehalten sein, um auch für niedriger qualifizierte Personen verständlich zu sein und Übersetzungsfehler zu vermeiden.

Für die Erstellung solcher Informationsmaterialien sind an sich keine spezifischen zuwanderungsrechtlichen Regelungen notwendig. Allerdings können sie nur den aktuellen Rechtsstand transportieren. Ist dieser so komplex oder unklar, dass keine treffsichere Aussage darüber möglich ist, ob und unter welchen Bedingungen eine Person einreisen kann, können sie nur an Fachberatungsstellen verweisen. Allerdings wollen und können bei weitem nicht alle Personen, die eine Zuwanderung nach Deutschland in Erwägung ziehen, eine derartige Beratung in Anspruch nehmen. Dies ist ein Kernproblem des aktuellen Aufenthaltsrechts, insbesondere mit Blick auf die Erwerbsmigration. So bietet Deutschland an sich im internationalen

Vergleich sehr liberale Zugangswege für hochqualifizierte Fachkräfte (OECD, 2013), nur wissen diese das häufig nicht.

Dabei ist auch wichtig, dass die Gesetzestexte an sich möglichst einfach und leicht verständlich gehalten werden. Diese müssen zwar nicht von den Personen aus dem Ausland selbst, wohl aber von Mitarbeitern in Fachberatungsstellen, die häufig nur eine juristische Grundbildung mitbringen, verstanden werden. Ergeben sich hier Probleme, erschwert dies nicht nur die Arbeit dieser Stellen, sondern kann auch zu Fehlberatungen führen. Tun sich selbst die zuständigen Ausländerbehörden schwer, die insbesondere vor dem Hintergrund ihrer dezentralen Organisation nicht in allen aufenthaltsrechtlichen Fragen eine gleich tiefgehende Expertise haben können, kann es sogar zu Fehlentscheidungen kommen.

Vermeidung von Interpretationsspielräumen

Werden zuwanderungsrechtliche Regelungen nicht klar ausformuliert – was nicht unmittelbar im Gesetzestext, sondern auch in den zugehörigen Verordnungen und Verfahrensanweisungen geschehen kann –, kann das eine ganze Reihe von Problemen nach sich ziehen. Da sowohl die Auslandsvertretungen als auch die Ausländerbehörden in Deutschland dezentral organisiert sind, ist zunächst damit zu rechnen, dass bestehende Interpretationsspielräume fallweise sehr unterschiedlich genutzt werden. Das bedeutet nicht nur eine in dieser Form nicht wünschenswerte Ungleichbehandlung verschiedener Antragssteller, sondern hat auch zur Folge, dass Informationsplattformen und Fachberatungsstellen keine treffsichere Voraussage über den Ausgang des Verfahrens liefern können. Dies führt zu Unsicherheit bei allen beteiligten Akteuren und ist etwa auch ein großes Problem für Arbeitgeber, die in Drittstaaten Fachkräfte rekrutieren wollen. Auch für die öffentliche Verwaltung sind Interpretationsspielräume nachteilig, da sie die Bearbeitung der Fälle für die zuständigen Sachbearbeiter komplizierter machen und sich negativ auf die Rechtssicherheit der Entscheidungen auswirken können, was eine Zunahme der Zahl der Verfahren bei den Verwaltungsgerichten (z. B. in Asylfragen) nach sich ziehen kann.

Kein Auseinanderdriften von De-jure- und De-facto-Vorgehen

Personen, die über die Wanderung in ein anderes Land nachdenken, orientieren sich bei ihrer Entscheidung in aller Regel nicht nur an den ihnen zur Verfügung stehenden Informationsmaterialien, sondern auch an den Erfahrungen von Personen aus ihrem sozialen Umfeld, die diesen Schritt bereits gegangen sind. Haben diese trotz an sich guter Zugangswege negative Erfahrungen gemacht, etwa aufgrund von Problemen mit den vorzulegenden Dokumenten, kann das auf in Deutschland gesuchte Fachkräfte abschreckend wirken. Ist es diesen gelungen, in Deutschland sesshaft zu werden, obwohl sie nach gültigem Rechtsstand überhaupt nicht hätten einreisen

dürfen, kann das Wanderungsbewegungen von Personen ohne gültige Dokumente fördern.

In diesem Kontext ist die Duldung sehr kritisch zu sehen, die an sich ausreisepflichtigen Ausländern, die nicht abgeschoben werden können, gewährt werden kann und ihnen die Teilhabe am Arbeitsmarkt und den Zugang zu Sozialleistungen ermöglicht. Wird eine Duldung ausgesprochen, muss zumindest darauf geachtet werden, dass den betroffenen Personen klar ist, warum sie geduldet werden und dass es sich nicht um einen regulären Aufenthaltstitel handelt. Ein weiterer Bereich, wo es derzeit zu einem starken Auseinanderdriften zwischen De-jure- und De-facto-Vorgehen kommt, ist die europäische Zusammenarbeit beim Asylrecht. So werden in Deutschland in großen Maß Asylverfahren durchgeführt, für die nach denm Dublin-Regeln an sich andere EU-Länder zuständig wären.

Schnelle und einfache Verfahren

Unabhängig vom konkreten Zugangsweg sollten die zuwanderungsrechtlichen Verfahren so gestaltet werden, dass sie möglichst schnell und kostengünstig administriert werden können. Um dies zu erreichen, sollte die Zahl der involvierten Stellen und der Behördenkontakte der Antragssteller auf ein unabdingbares Minimum reduziert werden. Letzteres ist auch für Personen, die im Ausland Visumanträge stellen müssen, sehr hilfreich, da die Anreise und Terminfindung mit den deutschen Auslandsvertretungen für sie sehr aufwendig sein kann. Zudem sollten die bearbeitenden Stellen möglichst viel Expertise mit den jeweiligen Verfahren haben, um die Einarbeitungsphasen kurz zu halten. Hier wäre es sehr hilfreich, wenn die bei den dezentral organisierten Ausländerbehörden liegenden Aufgaben stärker gebündelt würden. Auch könnten klarere und eindeutiger Gesetzestexte und Verfahrensanweisungen einen großen Beitrag dazu leisten, die Verfahrensdauern zu reduzieren.

Begrenzung der vorzulegenden Dokumente

Insbesondere wenn spezifische Nachweise und beglaubigte Übersetzungen gefordert werden, kann das Zusammentragen der für zuwanderungsrechtliche Verfahren, wie Visumanträge, notwendigen Dokumente für die Antragssteller sehr zeit- und kostenaufwändig sein. Daher sollte bereits bei der Gestaltung der Aufenthaltstitel darauf geachtet werden, dass die Zahl der Dokumente, die für die Prüfung der Anträge eingefordert werden müssen, gering gehalten wird. Möglichst ganz verzichtet werden sollte auf Nachweise, die für den Antragssteller mit einem besonders hohen Aufwand verbunden sind, wie der Prüfung, ob ein ausländischer beruflicher Bildungsabschluss einem deutschen gleichwertig ist.

Zudem sollte in den Verfahrensanweisungen klar geregelt sein, welche Dokumente konkret für welchen Antrag beigebracht werden müssen bzw. können, und in Form von Checklisten an die Zuwanderungsinteressierten kommuniziert werden. Dies spart an sich unnötige Behördenkontakte und macht die Verfahren schneller und transparenter.

Transparente und planbare Verfahren

Zuwanderungsinteressierte sollten nicht nur den Ausgang ihrer Visumverfahren, sondern auch Dauer und Kosten abschätzen können. Gerade ersteres ist wichtig, da insbesondere der Umzug über die Landesgrenzen in der Regel von langer Hand geplant und organisiert werden muss. Um die Verfahren transparenter und planbarer zu machen, sollten die zuständigen Behörden in ihren Informationsmaterialien die anfallenden Kosten – zu denen nicht nur die Verfahrenskosten an sich, sondern auch die typischen Aufwendungen für die notwendigen Nachweise zählen – und die durchschnittlichen Verfahrensdauern, mit ausweisen. Zudem sollten Antragsteller die Möglichkeit erhalten, den aktuellen Verfahrensstands (z. B. mittels eines Online-Tools) abzufragen. Dies gilt auch für weitere zugewanderungsrechtliche Verfahren, wie die Asylverfahren, bei denen eine Aussage zum erwartbaren Zeitpunkt der Entscheidung die Aufnahme einer Arbeit oder Ausbildung erleichtern kann. Gerade in diesem Kontext wären auch explizite Regelungen zu den Verfahrensdauern sinnvoll.

Gezielte und zeitnahe statistische Erfassung der Verfahren

Um den Erfolg der zugewanderungsrechtlichen Regelungen überprüfen und bei Bedarf gezielt eingreifen zu können, sind geeignete statistische Kennzahlen unerlässlich. Daher muss ein modernes Einwanderungsrecht auch geeignete Regelungen zur gezielten und zeitnahen statistischen Erfassung der Verfahren enthalten. Derzeit bestehen hier etwa große Probleme mit Blick auf die Duldungen. So erfasst die Asylstatistik nur, wie viele Verfahren im jeweiligen Monat positiv und negativ beschieden worden sind, nicht jedoch wie viele der abgelehnten Asylbewerber eine Duldung erhalten haben,¹ sodass keine Aussage zur Gesamtzahl der im Land verbleibenden Flüchtlinge möglich ist. Werden politische Maßnahmen an Kennzahlen zu zugewanderungsrechtlichen Verfahren geknüpft, wie das im Kontext der von der CSU geforderten Obergrenze für Flüchtlinge der Fall wäre, ist die Qualität der statistischen Erfassung umso wichtiger.

¹ Der Hintergrund ist, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zwar für die Asylverfahren an sich, die Ausländerbehörden jedoch für die Duldungen zuständig sind.

3. Einreise und Aufenthalt von Personen aus Drittstaaten

Ein wichtiger Teilbereich des Zuwanderungsrechts, der in den Diskussionen über ein modernes Einwanderungsrecht allerdings relativ selten thematisiert wird, sind die über die Vergabekriterien für die Aufenthaltstitel hinausgehenden Regelungen zu Einreise und Aufenthalt von Drittstaatenangehörigen in Deutschland, also etwa wie die Erteilung eines Visums erfolgt. Dabei muss zwischen dem regulären Weg und dem Umgang mit Personen, die ohne gültige Papiere einreisen oder ohne legalen Aufenthaltsstatus im Land bleiben, differenziert werden. Gerade mit Blick auf diese irregulären Migrationsformen sollte der ordnungspolitische Rahmen in der nächsten Legislaturperiode deutlich weiterentwickelt werden, wobei hier vorwiegend die europäische Ebene gefordert ist.

3.1. Regulärer Weg

Beim regulären Weg zu einem Aufenthaltstitel muss zwischen verschiedenen Gruppen unterschieden werden. Gilt für die Drittstaatenangehörigen die generelle Visumpflicht, müssen sie zunächst bei einer deutschen Auslandsvertretung im Herkunftsland ein Visum beantragen. Diese prüft bei einem längerfristigen Visum, ob die Voraussetzungen für die Vergabe eines entsprechenden Aufenthaltstitels erfüllt sind, wozu sie in den meisten Konstellationen eine Stellungnahme der zuständigen Ausländerbehörde im Inland einfordern muss. Bei Visa zur Erwerbstätigkeit ist in vielen Fällen darüber hinaus auch noch die Bundesagentur für Arbeit einzubeziehen. Die Regelungen, wann konkret welche Behörde einbezogen werden muss, sind sehr komplex und kleinteilig, sodass ihre Darstellung den Rahmen dieser Übersicht sprengen würde. Sind die Voraussetzungen für die Vergabe des Aufenthaltstitels erfüllt, stellt die Auslandsvertretung das Visum aus. Den Aufenthaltstitel an sich müssen die Zuwanderer dann nach Einreise bei der zuständigen Ausländerbehörde beantragen, die diesen zumeist auf Basis der bereits aus dem Visumverfahren vorliegenden Dokumente erteilt. Diese ist später auch für die Verlängerung und Änderung der Aufenthaltstitel, z. B. im Rahmen der Gewährung einer dauerhaften Niederlassungserlaubnis, zuständig.

Besteht keine Visumpflicht, können Personen, die zuwandern möchten, grundsätzlich direkt mit ihrem Reisepass einreisen. Wo sie ihren Aufenthaltstitel beantragen müssen bzw. können, hängt allerdings erneut von der Staatsangehörigkeit ab. Bürger Australiens, Israels, Japans, Kanadas, Südkoreas und der USA müssen grundsätzlich erst nach Einreise bei der zuständigen Ausländerbehörde ihren Aufenthaltstitel beantragen (§41 AufenthV Abs. 1). Dies gilt auch für Bürger von Andorra, Brasilien, El Salvador, Honduras, Monaco und San Marino, wenn es sich

um keinen Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit handelt (§41 AufenthV Abs. 2). Alle anderen Personen, die für einen Kurzaufenthalt visumfrei einreisen können – das sind vor allem Bürger der Westbalkanstaaten, außer des Kosovo, und einer Reihe weiterer lateinamerikanischen Länder (vgl. Auswärtiges Amt, 2017) –, müssen für einen längeren Aufenthalt im Heimatland ein entsprechendes Visum beantragen.

Dabei könnte die legale Einreise von visumpflichtigen Drittstaatenangehörigen durch eine Veränderung des Verfahrensablaufes deutlich vereinfacht werden. So wäre es sinnvoll, wenn diese im ersten Schritt direkt in Deutschland (bestenfalls bei einer entsprechenden Zentralstelle) ihren Aufenthaltstitel beantragen könnten, wobei die notwendigen Formulare digital oder auf dem Postweg zugesandt werden könnten. Würde dieser Antrag positiv beschieden, könnte, soweit die Wohnanschrift in Deutschland bereits bekannt ist, der Aufenthaltstitel auch direkt ausgestellt werden. Erst wenn ein positiver Bescheid vorliegen würde, kämen die Auslandsvertretungen ins Spiel, die auf dessen Basis nur noch ein entsprechendes Visum ausstellen müssten, wobei sie noch immer prüfen könnten, ob Hinderungsgründe für die Einreise vorliegen. Dieses Verfahren ist in vielen angelsächsischen Staaten, wie Kanada, gängige Praxis.

Ob Visumpflicht gilt oder nicht, ist noch in einem weiteren Kontext hochrelevant. Können Asylsuchende visumfrei nach Deutschland einreisen, ist Deutschland in jedem Fall für ihre Asylverfahren zuständig. Reisen sie hingegen ohne gültige Papiere ein, greifen an sich die Dublin-Regeln (siehe 3.2).

3.2. Umgang mit einreisenden Personen ohne gültige Papiere

Drittstaatenangehörige können im Prinzip auf drei Wegen ohne gültige Papiere nach Deutschland einreisen, nämlich via Flugzeug, über das Meer und über die Landesgrenzen. Allerdings ist eine Einreise mit Flugzeugen aufgrund der strengen internationalen Richtlinien zur Fluggastbeförderung in der Regel de facto fast unmöglich und auch eine Einreise mit Schiffen ist extrem selten, da die deutschen Küsten von den asiatischen und afrikanischen weit entfernt liegen. Daher bleiben nur die Landesgrenzen als relevanter Zugangswege für Drittstaatenangehörige ohne gültige Papiere.

Bei den Landesgrenzen handelt es sich ausnahmslos um Binnengrenzen im Schengen-Raum. Das bedeutet, dass nach dem Schengen-Abkommen keine

regulären Personenkontrollen durchgeführt werden dürfen.² Nur wenn die öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit es erfordern, sind solche Kontrollen in Ausnahmefällen und für einen befristeten Zeitraum möglich (SDÜ – Schengener Durchführungsabkommen – Art. 2 Abs. 2). Unter Berufung auf solch einen Ausnahmefall führt Deutschland seit Herbst 2015 an den wichtigen Autobahnen nach Österreich Grenzkontrollen durch, die CDU/CSU auf unbestimmte Zeit verlängern wollen. Allerdings stellt sich die Frage, wie effektiv diese Kontrollen tatsächlich wirken können, da die Grenzen ansonsten nicht gesichert sind und es für Personen ohne gültige Papiere ein Leichtes sein sollte, die kontrollierten Grenzübergänge zu umgehen.

Gerät ein Drittstaatenangehöriger ohne gültige Papiere in eine Grenzkontrolle, müsste er nach gültigem Rechtsstand an sich in jedem Fall von der Einreise abgehalten werden. Da die Schengen-Staaten gleichzeitig alle auch sichere Drittstaaten sind, haben Personen, die aus ihnen einreisen, nach § 16a Abs. 2 GG nicht das Recht, in Deutschland einen Asylantrag zu stellen. Allerdings wurde an dieser Stelle in den letzten Jahren anders verfahren. Dennoch ist eine Kontingentierung hier nicht der richtige Weg. Vielmehr sollten das an sich gültige Recht konsequent umgesetzt werden. Ergänzend kann Deutschland gezielt Flüchtlinge aus anderen EU-Staaten übernehmen, wenn es dort Probleme mit ihrer Versorgung gibt – wie dies im Rahmen des EU-Relocation-Programms mit Flüchtlingen aus Griechenland und Italien bereits in der Vergangenheit der Fall war. Allerdings müssen die Flüchtlinge in diesem Kontext in den EU-Partnerländern zumindest bereits registriert worden sein, sodass die Einreise dann letztlich auf legalem Wege erfolgt.

Bereits als das Schengener Abkommens geschlossen wurde, war klar, dass bei offenen Grenzen auch Regelungen zum Umgang mit eingereisten Personen ohne Papiere notwendig sein würden. So wurde zunächst im Schengener Durchführungsabkommen geregelt, dass grundsätzlich der Staat für das Asylverfahren zuständig ist, der einer Person die legale Einreise ermöglicht hat oder in dessen Hoheitsgebiet sie erstmals illegal den Boden des Schengen-Raums betreten hat (SDÜ Art. 28 ff.). Diese Regelung wurde auch im Dubliner Abkommen beibehalten, das heute die Rechtsgrundlage für die gemeinsame Asylpolitik in der EU bildet.

Da fast alle ohne Papiere einreisenden Flüchtlinge über Schengen-Binnengrenzen ins Land kommen, könnte Deutschland den größten Teil von ihnen an sich nach

² Allerdings werden an der deutsch-schweizer Grenze Warenkontrollen durchgeführt, da die Schweiz nicht zum Zollgebiet der EU gehört.

gültigem EU-Recht an die Länder zurückverweisen, in denen sie erstmals den Boden des Schengen-Raums betreten haben. Allerdings gibt es derzeit Probleme, da diese nicht immer bereit zur Rückübernahme sind und die ohne Papiere eingereisten Personen nicht in jedem Fall nach dem Grenzübertritt registriert wurden – was im Rahmen des Schengener Abkommens an sich zwingend vorgesehen ist –, sodass das zuständige Land nicht immer ermittelt werden kann. Zudem hat Deutschland die Anwendung des Dubliner Abkommens gegenüber Griechenland und Ungarn ausgesetzt. Letztlich muss man vor diesem Hintergrund konstatieren, dass die große Zahl der Asylsuchenden in Deutschland vor allem auf ein Versagen der gemeinsamen europäischen Asylpolitik zurückzuführen ist. Das bedeutet im Umkehrschluss auch, dass sich die bestehenden Probleme nicht auf nationaler, sondern nur auf EU-Ebene lösen lassen. Allerdings erscheint eine Neuausrichtung der gemeinsamen europäischen Asylpolitik vor dem Hintergrund der Mehrheitsverhältnisse in Europa derzeit nahezu unmöglich, obwohl sie dringend wünschenswert wäre.

3.3. Umgang mit Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus

Verschiedene Konstellationen können dazu führen, dass Drittstaatenangehörige ohne legalen Aufenthaltsstatus in Deutschland leben. Zunächst ist die Einreise ohne gültige Dokumente zu nennen, die allerdings in der Regel mit Stellung eines Asylantrags in eine Aufenthaltsgewährung einmündet. Ein anderer Rechtsweg zu einem legalen Aufenthaltstitel als der Asylantrag (Stichwort: Spurwechsel) steht eingereisten Personen ohne gültige Dokumente derzeit nicht offen. Werden Asylanträge negativ beschieden und reisen die betroffenen Personen nicht unmittelbar aus, kommt es unabhängig davon, ob die Einreise mit oder ohne gültige Dokumente erfolgt ist, in aller Regel zu einem Aufenthalt ohne legalen Aufenthaltsstatus. Dasselbe gilt auch, wenn Aufenthaltstitel nicht verlängert werden oder Inhaber von Touristenvisa nach Ablauf der Dreimonatsfrist nicht wieder ausreisen.

Kommt es zu einem Aufenthalt ohne legalen Aufenthaltsstatus, werden die betroffenen Personen zunächst aufgefordert, das Land zu verlassen. Kommen sie dieser Aufforderung nicht nach, können sie grundsätzlich ausgewiesen und abgeschoben werden. Allerdings gibt es eine Reihe von Konstellationen, in denen eine Abschiebung faktisch nicht möglich ist, wie ein schlechter Gesundheitszustand der betreffenden Personen und eine mangelnde Kooperationsbereitschaft der Heimatländer. Dann kann eine Duldung nach §60a AufenthG erfolgen, die nur die Abschiebung aussetzt, die Ausreisepflicht an sich aber nicht aufhebt. Dennoch ist mit der Duldung für die Drittstaatenangehörigen ein Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Sozialleistungen, entsprechend der Leistungen für Asylbewerber, verbunden. Auch

kann die Duldung in einen regulären Aufenthaltstitel überführt werden. Dies ist nach §25 Abs. 5 AufenthG bereits möglich, wenn sich eine Person seit mindestens 18 Monaten geduldet in Deutschland aufhält und eine Ausreise auf absehbare Zeit nicht möglich ist.

Dass Geduldete die Möglichkeit erhalten, sich in Deutschland zu integrieren, ist richtig und wichtig, da sonst die Entstehung von Parallelgesellschaften drohen würde. Allerdings hat das auch zur Folge, dass Personen, die de jure an sich keine Chance auf einen Aufenthaltstitel hätten, de facto in Deutschland sesshaft werden können, wenn sie es nur schaffen, ins Land zu kommen. Da dies, wie bereits in Abschnitt 2 aufgezeigt, eine sehr ungünstige Konstellation ist, sollte darauf hingearbeitet werden, die Zahl der Duldungen möglichst gering zu halten. In diesem Kontext ist es sehr ungünstig, dass im Fall abgelehnter Asylbewerber die Ausländerbehörden und nicht das für die Asylverfahren zuständige Bundesamt für Migration und Flüchtlinge über Duldung oder Abschiebung entscheiden, sodass es bei unterschiedlicher Bewertung der Sachlage durch die beiden Behörden zu Friktionen kommen kann und die Lage des konkreten Falls zum Teil doppelt geprüft werden muss.

Allerdings lässt sich das zentrale Problem, dass viele der Herkunftsländer bei der Rückführung ihrer Bürger nicht kooperieren und eine Abschiebung aus diesem Grund nicht möglich ist, durch verbesserte Verfahrensabläufe in Deutschland nicht lösen. Auch die Wirkungspotenziale entsprechender internationaler Verträge und einer stärkeren Entwicklungszusammenarbeit dürften letztlich sehr begrenzt sein. Daher sollten Personen, die keine Chance auf einen legalen Aufenthaltsstatus haben, soweit möglich, bereits von der Einreise abgehalten werden. Dabei handelt es sich, wie in Abschnitt 3.2 gezeigt, allerdings vorwiegend um ein europapolitisches Thema.

4. Aufnahme von Flüchtlingen

Die Aufnahme von Flüchtlingen erfolgt in Deutschland auf zwei unterschiedlichen Wegen. Zum einen werden gezielt besonders schutzbedürftige Personen aus dem Ausland aufgenommen. Zum anderen haben auf anderem Wege eingereiste Personen die Möglichkeit, im Land einen Asylantrag zu stellen und bei einem positiven Bescheid Flüchtlingschutz zu erhalten. Bei der gezielten Aufnahme erhalten die Flüchtlinge unmittelbar nach ihrer Einreise einen Aufenthaltstitel und müssen kein weiteres Asylverfahren durchlaufen.

Die gezielte Aufnahme von Flüchtlingen kann durch Bund oder Länder erfolgen. Bedeutende Programme sind das Resettlement-Programm der Jahre 2012 bis 2015, die humanitäre Aufnahme syrischer Flüchtlinge zwischen 2013 und 2015, das EU-Resettlement-Programm der Jahre 2016 bis 2017 und das EU-Relocation-Programm, mit dem Deutschland Flüchtlinge aus Griechenland und Italien übernommen hat (vgl. BAMF, 2017a). Insgesamt lebten zum 31.12.2016 rund 41.000 Personen mit im Kontext der gezielten Aufnahme von Schutzbedürftigen ausgestellten Aufenthaltstiteln (§§22-24 AufenthG) in Deutschland (Statistisches Bundesamt, 2017). Damit ist die gezielte Aufnahme derzeit quantitativ durchaus relevant, auch wenn deutlich mehr Flüchtlinge erst im Land einen Asylantrag stellen.

Abgesehen von bestehenden Verpflichtungen im Rahmen von Übereinkommen auf EU-Ebene können Bund und Länder relativ frei über die gezielte Aufnahme von Schutzsuchenden entscheiden, sodass die Gesamtzahl der in diesem Rahmen einreisenden Personen letztlich von der Politik festgelegt wird. Von verschiedenen Seiten, insbesondere auch von den Grünen, wird gefordert, diese Zugangswege stark auszubauen, um für Flüchtlingen eine Alternative zur riskanten Reise über das Mittelmeer zu schaffen. Dabei muss allerdings eine Reihe verschiedener Faktoren, insbesondere auch mit Blick auf die Integrationschancen für die Flüchtlinge, gegeneinander abgewogen werden. Zudem ist davon auszugehen, dass die Zahl der Personen, die ohne gültige Papiere nach Deutschland zu kommen versuchen, auf diese Weise nicht wesentlich reduziert würde, da es sich bei vielen von ihnen nicht um besonders schutzbedürftige Personen handelt. Selbst bei den Syrienflüchtlingen kommen in der Regel strukturell andere Personengruppen in den Genuss dieser Einreisemöglichkeiten (z. B. jesidische Frauen) als typischerweise nach Deutschland kommen und hier einen Asylantrag stellen (v. a. junge Männer).

Stellen Flüchtlinge in Deutschland einen Asylantrag und wird dieser positiv beschieden, kommen vier verschiedene Schutzarten, nämlich Asyl nach Art. 16 GG, Flüchtlingsschutz nach Genfer Konvention bzw. § 3 AsylG, subsidiärer Schutz und ein nationales Abschiebeverbot – nicht zu verwechseln mit einer Duldung bzw. vorübergehenden Aussetzung der Abschiebung – in Betracht. Mit Blick auf die Rechte und Pflichten der anerkannten Flüchtlinge im Alltag unterscheiden sich die vier Schutzarten nicht – in jedem Fall sind sie im Wesentlichen Einheimischen gleichgestellt (eine Ausnahme bildet etwa das Wahlrecht). Einzig die Befristungszeiträume der Aufenthaltstitel sind bei Asyl und Flüchtlingsschutz mit drei Jahren deutlich länger und Personen mit diesen Schutzarten können früher eine

dauerhafte Niederlassungserlaubnis erhalten und im Rahmen des Familiennachzugs Familienangehörige, wie Ehepartner und Kinder nachholen.³

Im Umgang mit den Personen, die in Deutschland Asyl beantragen, stellen vor allem die Verfahrensdauern ein großes Problem dar. Im zweiten Quartal 2017 lag der durchschnittliche Bearbeitungszeitraum mit 11,7 Monaten fast bei einem Jahr (Deutscher Bundestag, 2017), wobei die zum Teil substanzielle Dauer zwischen Einreise und Antragsstellung nicht miteingerechnet ist. Während dieser Zeit erhalten die Asylbewerber zwar Sozialleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und können bereits am Arbeitsmarkt aktiv werden oder eine Ausbildung aufnehmen – die in der Vergangenheit bestehenden rechtlichen Hürden wurden in den letzten Jahren zunehmend aufgehoben. Allerdings ist dies aufgrund der Unsicherheit über den längerfristigen Verbleib in Deutschland weiterhin schwierig. Zudem haben nach wie vor nicht alle Asylbewerber Zugang zu einem Integrationskurs, der grundlegende Kenntnisse der deutschen Sprache und des institutionellen Rahmens in Deutschland vermittelt. Diese sind für eine erfolgreiche Integration in die deutsche Gesellschaft und den deutschen Arbeitsmarkt allerdings unerlässlich, sodass entsprechende Kurse nicht nur allen Personen, bei denen ein längerer Verbleib in Deutschland zu erwarten ist, zeitnah angeboten werden sollten, sondern die Teilnahme, zumindest bei Personen die Sozialleistungen beziehen, auch eingefordert werden sollten. Zudem sollte vor dem häufig sehr niedrigen formalen Qualifikationsniveau der Flüchtlinge darauf hingearbeitet werden, dass möglichst viele von ihnen noch eine Ausbildung in Deutschland durchlaufen.

5. Familiennachzug

Deutsche und Ausländer mit gültigem Aufenthaltsstatus können unter bestimmten Bedingungen Familienangehörige, also vor allem Ehepartner, Kinder und Eltern von Minderjährigen, zum Teil aber auch weitere Verwandte nach Deutschland nachholen. Welche Anforderungen hierfür konkret erfüllt sein müssen, ist je nach Konstellation unterschiedlich. Für den Nachzug von minderjährigen Kindern zu deutschen Eltern und Eltern zu minderjährigen Kindern mit deutscher Staatsbürgerschaft muss jeweils nur das Sorgerecht gegeben sein. Bei Ehegatten muss der zuziehende Partner darüber hinaus einfach Deutschkenntnisse (Anfängerniveau A1) nachweisen (§30 Abs1 AufenthG). Ausgenommen hiervon sind Personen, die den Sprachnachweis aufgrund ihres Gesundheitszustands nicht erbringen können, denen der Spracherwerb aufgrund besonderer Umstände nicht zumutbar ist, die hochqualifiziert

³ Personen mit nationalem Abschiebeverbot haben diese Möglichkeit grundsätzlich nicht und für Personen mit subsidiärem Schutz ist sie derzeit ausgesetzt ist.

sind und / oder für längere Aufenthalte visumfrei einreisen können, wie Kanadier (siehe Abschnitt 3.1). Zudem muss bei Zweifeln der zuständigen Stellen nachgewiesen werden, dass der Willen zur Herstellung einer ehelichen Lebensgemeinschaft besteht und es sich nicht nur um eine Scheinehe handelt (§ 27 Abs. 1a AufenthG).

Handelt es sich bei der Person, die Familienangehörige nachholen will, um einen EU-Ausländer, greift anders als bei Inländern und Drittstaatenangehörigen nicht das Zuwanderungs-, sondern das Freizügigkeitsrecht. Dieses sieht nämlich vor, dass Ehegatten, Kinder unter 21 Jahren sowie Eltern und Kinder, denen Unterhalt gewährt wird, die EU-Bürger begleiten oder ihnen nachziehen dürfen (§ 3 FreizügG). Für den Zuzug dieser Familienangehörigen gelten dieselben Regeln, wie für die Freizügigkeit an sich, unter anderem auch, dass kein Zuzug in die sozialen Sicherungssysteme erfolgen darf. Ein Nachweis von Sprachkenntnissen ist nicht vorgesehen. Damit ergibt sich eine Besserstellung von EU-Ausländern gegenüber Inländern beim Ehegattennachzug,⁴ die insbesondere bei längerer Aufenthaltsdauer der EU-Ausländer im Land kaum zu rechtfertigen ist. Daher wäre zu erwägen, auf gesonderte Regelungen für den Familiennachzug zu Inländern zu verzichten und auch in diesem Fall das Freizügigkeitsrecht anzuwenden.

Möchten Drittstaatenangehörige ihre Familienangehörigen nachholen, müssen sie grundsätzlich nachweisen, dass ihr Lebensunterhalt gesichert ist und sie über genügend Wohnraum verfügen. Handelt es sich um Ehepartner, müssen diese in der Regel zudem einfache Deutschkenntnisse auf dem A1-Niveau mitbringen – dabei gelten dieselben Ausnahmen, wie beim Ehegattennachzug zu Deutschen – und die Ehe muss entweder bereits bei der Einreise bestanden haben oder der nachholende Partner seit mindestens zwei Jahre im Land leben. Ausgenommen hiervon sind allerdings hochqualifizierte Erwerbsmigranten, die etwa eine Blaue Karte, eine ICT-Karte oder einen Aufenthaltstitel als Forscher haben. Für den Kindernachzug muss wie bei Deutschen neben gesichertem Lebensunterhalt und ausreichend Wohnraum das Sorgerecht gegeben sein. Zudem gibt es eine Sonderregel für Kinder über 16 Jahren, von der allerdings hochqualifizierte Erwerbsmigranten ausgenommen sind. Reisen diese nicht direkt mit den Eltern ein, müssen sie sehr gute Kenntnisse der deutschen Sprache auf dem C1-Niveau nachweisen. Dieses Sprachniveau wird etwa typischerweise auch für ein Studium an einer deutschen Hochschule gefordert.

Anerkannte Flüchtlinge mit Asyl oder Flüchtlingsschutz nach § 3 AsylG sind von diesen Anforderungen vollständig ausgenommen. Für den Familiennachzug zu ihnen

⁴ Bei vorausgehenden Aufenthalten im EU-Ausland können in manchen Fällen auch Deutsche von den Freizügigkeitsregelungen Gebrauch machen.

müssen die Ehegatten nur über 18 Jahre alt sein – das gilt auch bei anderen Ausländern – , bei Kindern das Sorgerecht bestehen und die Familien durch die Flucht getrennt worden sein. Dasselbe galt bis März 2016 auch für Flüchtlinge mit subsidiärem Schutz. Allerdings ist der Familiennachzug für diese Personengruppe zunächst bis März 2018 ausgesetzt. Weitere Flüchtlingsgruppen, wie Inhaber von nationalen Abschiebungsverboten, Asylbewerber und Geduldete können keine Familienangehörige nachholen. Wie viele Familienangehörige zu den in den Jahren 2015 und 2016 eingereisten Flüchtlingen nachziehen werden, lässt sich derzeit noch nicht genau beziffern. Das IAB schätzt allerdings auf Basis der BAMF-IAB-SOEP-Flüchtlingsstichprobe, dass rund 100.000 bis 120.000 Ehepartner und Kinder von Personen, die Flüchtlingsschutz genießen, und 50.000 bis 60.000 Angehörige von subsidiär Schutzberechtigten noch im Ausland leben (Brücker, 2017). Das Thema dürfte quantitativ also weniger bedeutend sein, als es sich derzeit in der politischen Diskussion darstellt.

Dass für den Familiennachzug zu Flüchtlingen, die Asyl oder Flüchtlingsschutz genießen, einfachere Regelungen für den Familiennachzug gelten, ist ohne weiteres damit zu rechtfertigen, dass die Familienangehörigen zumeist auch politischer Verfolgung oder kriegsrischen Zuständen ausgesetzt sind und häufig in sehr prekären Verhältnissen leben. Allerdings wäre es vor diesem Hintergrund sinnvoll, den Familiennachzug zu Flüchtlingen aufenthaltsrechtlich in Zukunft nicht mehr als Familiennachzug (bzw. „Aufenthalt aus familiären Gründen“), sondern als Aufnahme von Flüchtlinge (bzw. „Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen“) zu kategorisieren. Damit einhergehend könnte die Zuständigkeit für den Familiennachzug von Flüchtlingen von den Ausländerbehörden zum für die Asylverfahren zuständigen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge übergehen. Auf diese Weise könnten die Flüchtlinge ihre Anträge auf Familiennachzug auch bereits während des Asylverfahrens stellen, was den Prozess im Sinne der Flüchtlinge deutlich beschleunigen würde. Zudem wäre so ein besseres Monitoring der Gesamtzahl der im Kontext der Flüchtlingsaufnahme längerfristig ins Land kommenden Personen möglich.

6. Gewinnung von Arbeitskräften aus Drittstaaten

Das deutsche Aufenthaltsrecht bietet hochqualifizierten Fachkräften sehr gute Zugangswege zum deutschen Arbeitsmarkt. Grundvoraussetzung ist allerdings, dass ein Arbeitsvertrag mit einem deutschen Arbeitgeber besteht. Einzige Ausnahme hiervon bildet der im Jahr 2013 geschaffene, auf sechs Monate befristete Aufenthaltstitel zur Arbeitssuche für Akademiker. Dieser wird bisher allerdings kaum genutzt, was neben der fehlenden Bekanntheit dieses Zugangswegs auch darauf

zurückgehen dürfte, dass für die Erteilung des Aufenthaltstitels der Lebensunterhalt gesichert sein muss und eine (Neben-) Erwerbstätigkeit nicht zulässig ist. Im Aufenthaltsrecht gibt, wie in Geis et al. (2016) dargestellt, eine Vielzahl verschiedener konkreter Zugangswege für hochqualifizierte Erwerbstätige und die Kriterien für die Vergabe unterscheiden sich je nach Aufenthaltstitel in ihrer Struktur und sind zumeist sehr intransparent. Auch gibt es keine klare Zuordnung zwischen Aufenthaltstitel und Zugangsweg. So gibt es drei mögliche Titel für Doktoranden, wohingegen §18 Abs. 4 AufenthG eine Vielzahl konkreter Zugangswege regelt.

Um die Zugangswege für Hochqualifizierte transparenter und leichter nachvollziehbar zu machen, sollte im Rahmen einer Modernisierung des Einwanderungsrechts unbedingt eine Neustrukturierung der Aufenthaltstitel für hochqualifizierte Fachkräfte stattfinden. Hauptziel sollte es dabei sein, die Vergabekriterien so zu vereinfachen und zu präzisieren, dass Informationsmaterialien, wie Online-Portale, in Zukunft in fast allen Fällen treffsichere Auskünfte über die Chancen einzelner Personen auf einen Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit geben können und nicht mehr an Fachberatungsstellen verweisen müssen. Eine weitere Liberalisierung der Zugangswege für Hochqualifizierte ist hierzu nicht unbedingt nötig.

Anders als für Hochqualifizierte sind die Zugangswege für berufliche qualifizierte Fachkräfte noch immer sehr restriktiv geregelt, obschon sich auch hier vor dem Hintergrund des demografischen Wandels zunehmende Engpässe zeigen. So können Personen mit beruflichen Bildungsabschlüssen nur einen Aufenthaltstitel nach §18 Abs. 4 AufenthG i. V. m. §6 BeschV erhalten, wenn eine Vermittlung durch die Bundesagentur für Arbeit erfolgt ist oder sich der Beruf auf der sogenannten Positiv-Liste der Engpassberufe der Bundesagentur für Arbeit findet. Zudem muss die Gleichwertigkeit des Abschlusses mit einer inländischen Berufsausbildung von den zuständigen Stellen festgestellt sein. Dies ist ein deutlich größeres Hindernis als es auf den ersten Blick scheinen mag, da die Verfahren sehr zeitaufwendig sein können und je nach konkretem Beruf unterschiedliche Stellen zuständig sind. Auch wenn das Potenzial wanderungsbereiter beruflich Qualifizierter, die für eine Tätigkeit in Deutschland tatsächlich in Frage kommen, aufgrund der sehr unterschiedlichen Bildungssysteme in diesem Bereich begrenzt sein dürfte, sollte bei den Zugangswegen unbedingt nachgebessert werden.

Für eine Reihe von hochentwickelten Ländern und die Westbalkan-Staaten besteht ein privilegierter Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt. Ihre Staatsbürger können bei einem bestehenden Arbeitsvertrag nach § 26 BeschV für jede Beschäftigung einen Aufenthaltstitel bekommen. Allerdings dürfen sie sich im Falle der Westbalkan-Staaten in den vorangegangenen zwei Jahren nicht als Asylbewerber oder Geduldete in Deutschland aufgehalten haben. Während die Bundesagentur für Arbeit

im Jahr 2016 nur rund 8.700 Zustimmungen zu Anträgen von Personen aus anderen Ländern erteilt hat, war die Zahl der positiv beschiedenen Verfahren von Bürgern der Westbalkan-Länder mit 42.500 Zustimmungen substantziell (Bundesagentur für Arbeit, 2017).

Immer wieder wird gefordert, auch für weitere Personengruppen solche Zugangswege zu öffnen, um ihnen eine realistische Alternative zur gefährlichen Reise ohne Papiere über das Mittelmeer zu bieten. Allerdings ist hier ein bedeutendes Maß an Skepsis angebracht. Zunächst ist festzustellen, dass für die Aufnahme von Flüchtlinge im eigentlichen Sinne aus ethischer Sicht besser gezielte Resettlement-Programme zum Einsatz kommen sollten. Wird darüber hinaus in größerem Maße Niedrigqualifizierten aus anderen Ländern die Einreise ermöglicht,⁵ kann das zu substantziellen Verwerfungen am Arbeitsmarkt führen, da derzeit in Deutschland zwar ein ungedeckter Bedarf an akademisch und beruflich qualifizierten Fachkräften, nicht jedoch an An- und Ungelernten besteht. Dies gälte insbesondere, wenn anders als derzeit bei Zuwanderern aus den Westbalkan-Ländern kein bestehender Arbeitsvertrag eingefordert würde. Allerdings dürfte es für viele Personen in niedrigentwickelten Ländern mit unzureichender Infrastruktur nahezu unmöglich sein, mit einem Arbeitgeber in Deutschland einen Arbeitsvertrag zu schließen, sodass ein an einen Arbeitsvertrag geknüpfter Zugangsweg für viele der Personen, die sich ohne Papiere auf den Weg machen, keine realistische Alternative darstellen dürfte.

Von der starken Bindung der Erwerbsmigration an einen bestehenden, qualifikationsadäquaten Arbeitsvertrag sollte grundsätzlich nicht abgerückt werden, da ein derartiger Arbeitsplatz die beste Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration darstellt. Allerdings steuert Deutschland in den nächsten Jahren auf eine starke Schrumpfung der Erwerbsbevölkerung zu, sodass über eine über die gezielte Besetzung offener Stellen hinausgehende Stärkung der Fachkräftebasis nachgedacht werden muss. In diesem Kontext wäre es sinnvoll, einer vorab festgelegten Anzahl an Personen, die vor dem Hintergrund ihrer Qualifikationen und persönlichen Eigenschaften eine besonders gute Integration erwarten lassen, auch ohne bestehender Arbeitsplatzzusage eine Ansiedlung im Land zu ermöglichen. Für die Auswahl dieser Personen wäre ein Punktesystem das geeignete Verfahren.⁶

⁵ Höherqualifizierte können in der Regel auch andere Zugangswege nutzen.

⁶ Für die Zuwanderung von Personen mit gültigem Arbeitsvertrag gilt dies nicht, da hier eine Auswahl über den Markt erfolgt und ein Punktesystem die Verfahren nur unnötig verkomplizieren würde.

7. Ausbildung von Menschen aus Drittstaaten

Studieninteressenten aus Drittstaaten bieten sich in Deutschland im internationalen Vergleich sehr gute Zugangswege zu den Hochschulen. So müssen sie, um einen entsprechenden Aufenthaltstitel zu erhalten, nur die Einschreibung an einer deutschen Hochschule und einen gesicherten Lebensunterhalt nachweisen. Während des Studiums können sie einer Nebenerwerbstätigkeit im Umfang von 120 vollen oder 240 halben Tagen nachgehen, womit sie ihren Lebensunterhalt auch zu bedeutenden Teilen selbst sichern können. Nach erfolgreichem Abschluss können sie zudem noch bis zu anderthalb Jahre im Land bleiben, um einen Arbeitsplatz zu suchen, mit dem sie einen Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit erhalten können. Erfüllen Studieninteressierte aus Drittstaaten nicht unmittelbar die Voraussetzungen für ein Hochschulstudium nicht, können sie die fehlenden Qualifikationen vorab in einem Studienkollegs erwerben oder einen studienvorbereitenden Sprachkurs belegen. Auch für die Studienplatzbewerbung kann Drittstaatenangehörigen für bis zu neun Monate ein Aufenthaltstitel ausgestellt werden.

Völlig anders stellt sich die Situation mit Blick auf die berufliche Bildung dar. Für die Vergabe eines Aufenthaltstitels zur dualen Ausbildung sind eine Vorrangprüfung, mit der festgestellt werden muss, dass kein geeigneter inländischer oder EU-Bewerber für die Ausbildungsstelle zur Verfügung steht, und eine Gleichwertigkeitsprüfung, die bescheinigt, dass Lohn und Arbeitsbedingungen dem ortsüblichen Niveau entsprechen, notwendig. Zur schulischen Berufsausbildung kann eine Aufenthaltserlaubnis nach § 16b Abs.1 AufenthG nur „in Ausnahmefällen“ erteilt werden. Eine Einreise zur Vorbereitung oder Bewerbung auf eine betriebliche oder schulische Berufsausbildung sieht das Aufenthaltsrecht nicht vor. Allerdings können die Inhaber der entsprechenden Aufenthaltstitel nach Abschluss ihrer Ausbildung bis zu 12 Monate nach einem passenden Arbeitsplatz in Deutschland suchen und während der Ausbildung einer Nebenerwerbstätigkeit im Umfang von bis zu 10 Stunden in der Woche nachgehen.

Ein derart restriktives Vorgehen beim Zugang von Drittstaatenangehörigen zur beruflichen Bildung in Deutschland ist nicht mehr zeitgemäß. Anders als noch zur Mitte der 2000er-Jahre bleiben heute vor dem Hintergrund geburtenschwächerer Jahrgänge und zunehmender Akademisierung deutlich mehr Ausbildungsstellen unbesetzt als Bewerber unversorgt. Eine verstärkte Zulassung von Personen aus dem Ausland würde also aller Voraussicht nach nicht zu Verwerfungen am Ausbildungsstellenmarkt führen, sondern diesen wieder stärker Gleichgewicht bringen. Zudem könnte sie einen wichtigen Beitrag zur Fachkräftesicherung leisten, da in den nächsten Jahren gerade bei beruflich Qualifizierten Engpässe drohen. Daher wäre es sinnvoll, den Zugang zur beruflichen Ausbildung ähnlich liberal wie

den Zugang zur hochschulischen Ausbildung zu regeln und auch hier entsprechende ausbildungsvorbereitende Qualifizierungsangebote einzurichten. Eine starke Konkurrenz zu einheimischen Ausbildungsbewerbern wäre auch vor dem Hintergrund nicht zu erwarten, dass Personen aus Drittstaaten in fast allen Fällen Nachteile bei den für die Ausbildung relevanten Sprachkenntnissen haben.

8. Langfristiger Aufenthalt und Staatsbürgerschaft

Leben Drittstaatenangehörige seit mindestens fünf Jahren mit einem gültigen Aufenthaltstitel in Deutschland, können sie nach § 9 AufenthG eine dauerhafte Niederlassungserlaubnis erhalten. Voraussetzungen für die Erteilung sind, dass ihr Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit berechtigt – das gilt nicht für Aufenthaltstitel zur Ausbildung – die Antragsteller über ausreichenden Wohnraum und einen gesicherten Lebensunterhalt verfügen, also keine Transferleistungen wie Arbeitslosengeld II beziehen. Zudem müssen sie fünf Jahre lang Rentenversicherungsbeiträge geleistet haben und über Sprachkenntnisse auf dem B1-Niveau verfügen, was als gegeben betrachtet wird, wenn sie erfolgreich einen Integrationskurs absolviert haben.

Von diesen grundsätzlichen Regelungen gibt es zahlreiche Ausnahmen, die einzelne Zuwanderergruppen besserstellen. So können Wissenschaftler in gehobener Position nach §19 AufenthG direkt bei der Einreise eine Niederlassungserlaubnis erteilt bekommen. Inhaber der Blauen Karte können sie bei Sprachkenntnissen auf dem B1-Niveau nach 21 Monaten und ansonsten nach 33 Monaten im Land erhalten. Absolventen deutscher Hochschulen müssen zwei Jahre im Land gearbeitet haben und Selbständige drei Jahre tätig gewesen. Zu diesen Ausnahmeregelungen für hochqualifizierte Erwerbsmigranten ist zu sagen, dass ihre Besserstellung gegenüber anderen Zuwandergruppen grundsätzlich sehr sinnvoll ist, da sie einen wichtigen Beitrag zum wirtschaftlichen Erfolg Deutschlands leisten. Allerdings ist nicht ersichtlich, warum sich die konkreten Rahmenbedingungen und insbesondere die Fristen je nach Aufenthaltstitel unterscheiden sollten. So wäre es im Zuge einer Vereinfachung des Zuwanderungsrechts sinnvoll, diese bevorrechtigten Zugangswege zu einer Niederlassungserlaubnis für hochqualifizierte Erwerbsmigranten mit einheitlichen Regeln zusammenzufassen.

Besondere Regelungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis gelten auch für Familienangehörige von Deutschen und anerkannte Flüchtlinge mit Asyl oder Flüchtlingsschutz nach § 3 Asylgesetz, die diese jeweils bereits nach drei Jahren im Land erhalten können. Bis zum Inkrafttreten des Integrationsgesetzes im Sommer 2016 durften bei letzteren nur nicht die Voraussetzungen für die Rücknahme des Schutzstatus vorliegen. Seitdem müssen sie über Sprachkenntnisse auf dem B1-

Niveau und genügend Wohnraum verfügen und ihr Lebensunterhalt muss überwiegend gesichert sein – das heißt der Anteil der Sozialleistungen, wie Arbeitslosengeld an ihrem Einkommen darf maximal 25 Prozent ausmachen. Nach fünf Jahren können sie abweichend von den allgemein gültigen Regeln eine Niederlassungserlaubnis erhalten, wenn sie über Sprachkenntnisse auf dem A2-Niveau verfügen und ihr Lebensunterhalt überwiegend gesichert ist, also der Transferanteil bei unter 50 Prozent liegt. Diese Anpassung der Regelungen war dringend geboten, da die zuvor bestehende sehr starke Besserstellung anerkannter Flüchtlinge gegenüber anderen Zuwanderergruppen kaum zu rechtfertigen war. Noch immer stellt sich die Frage, ob an dieser Stelle tatsächlich eine Sonderbehandlung von Flüchtlingen stattfinden sollte oder ob für andere Zuwanderergruppen nicht auch diese günstigeren Regeln gelten sollten.

Das Staatsangehörigkeitsrecht ist an sich nicht Teil des Zuwanderungsrechts und wäre entsprechend auch nicht in einem neuen Einwanderungsgesetz zu regeln. Dennoch ist das Thema Einbürgerung migrationspolitisch hochbedeutend, da sich die Regelung sehr stark auf die Attraktivität Deutschlands als Zuwanderungsland und die Integrationsanreize für zugewanderte Personen auswirken können. Deshalb ist anzumerken, dass das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht grundsätzlich dem Abstammungsprinzip folgt – Kinder von Deutschen sind immer Deutsche, unabhängig davon, wo sie geboren wurden.⁷ Zudem gilt seit dem Jahr 2000 teilweise auch das Geburtsortsprinzip. Halten sich ausländische Eltern seit acht Jahren rechtmäßig in Deutschland auf und verfügen über einen unbefristeten Aufenthaltstitel, erhalten die Kinder mit Geburt auch die deutsche Staatsbürgerschaft. Allerdings wird ihnen die deutsche Staatsangehörigkeit mit 21 Jahren wieder entzogen, wenn sie nicht im Inland aufgewachsen sind und über eine weitere Staatsangehörigkeit eines Nicht-EU-Landes verfügen, die sich nicht aufgeben (Optionspflicht).

Eine Einbürgerung von Ausländern ist grundsätzlich nach achtjährigem Aufenthalt in Deutschland mit gültigem Aufenthaltstitel möglich. Dazu müssen die Ausländer über Deutschkenntnisse auf dem B1-Niveau verfügen, einen Einbürgerungstest erfolgreich absolviert haben, straffrei sein und ihre bisherige Staatsbürgerschaft aufgeben, soweit es sich nicht um eine EU-Staatsbürgerschaft handelt und dies möglich ist. Zudem müssen sie nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 StAG ihren Lebensunterhalt ohne Arbeitslosengeld II oder Sozialhilfe bestreiten können oder „deren Inanspruchnahme nicht zu vertreten“ haben. Die Frage, ob letzteres der Fall ist, hat

⁷ Allerdings müssen im Ausland geborene Deutsche die Geburt ihrer Kinder innerhalb eines Jahres anzeigen, damit diese die deutsche Staatsbürgerschaft erhalten.

zu einer Reihe an Gerichtsverfahren geführt und dürfte von Kommune zu Kommune unterschiedlich gehandhabt werden.

Haben Ausländer erfolgreich einen Integrationskurs besucht, können sie bereits nach sieben Jahren eingebürgert werden. Verfügen sie über Sprachkenntnisse auf dem B2-Niveau und weisen besondere Integrationsleistungen auf – das kann etwa langfristiges ehrenamtliches Engagement sein –, ist die Einbürgerung bereits nach sechs Jahren möglich. Allerdings sollte zur Einbürgerung nach sechs Jahren im Gesetzestext unbedingt genauer spezifiziert werden, was unter „besonderen Integrationsleistungen“ zu verstehen ist, um Ausländern eine klare Perspektive zur verkürzten Einbürgerung aufzuzeigen und eine Ungleichbehandlung zu vermeiden. Die auf sieben Jahre verkürzte Frist ist in ihrer jetzigen Form nicht stimmig, da hochqualifizierte Zuwanderer nach § 4 Abs. 2 IntV gar keine Berechtigung zur Teilnahme am Integrationskurs haben.

Dabei wäre eine Fristverkürzung, die auch deutlich über ein Jahr hinausgehen könnte, an sich gerade für diese Personengruppe sinnvoll, die einen besonderen Beitrag zum wirtschaftlichen Erfolg Deutschlands leistet und möglichst im Land gehalten werden sollte. Entsprechende Kriterien könnten die Art der Beschäftigung und die Summe in Deutschland geleisteten Steuerzahlungen sein. Weitergehende Veränderungen des Staatsangehörigkeitsrechts, wie eine generelle Verkürzung der Mindestaufenthaltsdauer oder eine Neujustierung beim Thema doppelte Staatsangehörigkeit, sind grundsätzlich denkbar, setzen aber einen intensiven politischen Abwägungsprozess voraus, da es sich bei der Staatsbürgerschaft um ein wertvolles Gut handelt, mit dem nicht leichtfertig umgegangen werden sollte.

9. Herausforderungen für die neue Legislaturperiode

Die Anpassungsbedarfe im deutschen Zuwanderungsrecht sind zu großen Teilen struktureller Natur und machen eine weitgehende Neufassung der Gesetzestexte notwendig. Dies ist sehr aufwändig und erfordert viel Zeit, da selbst eine reine Präzisierung bereits bestehender Regelungen intensive Diskussionen mit sich bringen kann. Erschwerend kommt hinzu, dass nicht nur die Zugangswege für Drittstaatenangehörige an sich, sondern auch die Verfahren neu geordnet werden sollten. Dies stellt eine große Herausforderung dar, da die zuständigen Behörden bei verschiedenen staatlichen Ebenen angesiedelt sind⁸ und bei einem Übergang von

⁸ Die Ausländerbehörden sind etwa bei den Kommunen angesiedelt, während Bundesamt für Migration und Flüchtlinge eine Bundesbehörde ist.

Zuständigkeiten in diesem Kontext immer auch die föderale Struktur in Deutschland tangiert wird.

Vor diesem Hintergrund dürfte es für die neue Regierung kaum möglich sein, zeitnah ein grundlegend reformiertes neues Zuwanderungsrecht auf den Weg zu bringen. Dies kann dazu führen, dass sie unter dem Label modernes Einwanderungsrecht nur an einzelnen Paragraphen nachsteuert und eventuell. das Aufenthaltsgesetz umbenennt, um dennoch einen schnellen Erfolg verzeichnen zu können. Damit wäre allerdings den Betroffenen, also insbesondere Zuwanderungsinteressierten, aber auch im Ausland rekrutierenden Unternehmen, nicht wirklich geholfen. So nützt etwa ein weiterer Zugangsweg für hochqualifizierte Arbeitnehmer wenig, wenn ein zentrales Hemmnis für die Gewinnung ausländischer Fachkräfte darin liegt, dass die Kriterien für die Vergabe der bestehenden Aufenthaltstitel zu schwer nachvollziehbar sind und zu große Interpretationsspielräume offen lassen, die von einzelnen Behörden unterschiedlich genutzt werden.

Dennoch besteht in der nächsten Legislaturperiode dringender Handlungsbedarf beim Thema Zuwanderungsrecht. So ist abzusehen, dass mit dem Ausscheiden der geburtenstarken Babyboomer-Jahrgänge 1955 bis 1969 im Laufe der 2020er-Jahre so starke Lücken am deutschen Arbeitsmarkt entstehen, dass das Land dringend auf ausländische Fachkräfte angewiesen sein wird, um Wachstum und Wohlstand zu sichern. Gleichzeitig ist damit zu rechnen, dass die Zuwanderung aus den östlichen EU-Mitgliedsländern, die im vergangenen Jahrzehnt einen großen Beitrag zur Fachkräftesicherung in Deutschland geleistet hat (Geis, 2017), vor dem Hintergrund des demografischen Wandels in diesen Ländern mittelfristig stark zurückgehen wird. Dann bleibt Deutschland nur eine gezielte Gewinnung von Fachkräften aus Drittstaaten, wofür ein modernes Einwanderungsrecht dringend notwendig ist.

Dabei sollten die Zugangswege an zwei Punkte nicht nur klarer gefasst, sondern auch substantiell ausgebaut werden. Der erste Punkt betrifft Zuwanderungsinteressierte, die zwar noch kein qualifikationsadäquates Stellenangebot vorliegen haben, vor dem Hintergrund ihrer Qualifikationen und weiteren Eigenschaften aber eine sehr gute Integration in den deutschen Arbeitsmarkt und die deutsche Gesellschaft erwarten lassen. Diese Personengruppe kann vor dem Hintergrund der zunehmenden Alterung der einheimischen Bevölkerung einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung der Sozialstruktur in Deutschland leisten und sollte entsprechend auch jenseits der aktuellen Bedarfe des Arbeitsmarkts ins Land gelassen werden. Dabei kann die Auswahl der ins Land kommenden Personen über ein Punktesystem und eine Kontingentierung erfolgen. Auch wenn die ganz großen Bedarfe an Zuwanderern im nächsten Jahrzehnt erst sukzessive auftreten dürften, sollte Deutschland an dieser Stelle bereits in der

nächsten Legislaturperiode aktiv werden, da es anders als die angelsächsischen Länder bisher keine entsprechenden Erfahrungen hat und den entsprechenden institutionellen Rahmen erst entwickeln muss.

Der zweite Punkt betrifft die Zuwanderung in die betriebliche Ausbildung, die bislang sehr restriktiv geregelt ist. Dabei zeigt sich immer stärker, dass insbesondere bei den beruflich qualifizierten Fachkräften Engpässe drohen und sich gleichzeitig immer weniger junge Menschen in Deutschland für eine betriebliche Ausbildung entscheiden. Die Zuwanderung bereits ausgebildeter beruflich qualifizierter Fachkräfte kann dieses Problem allein nicht lösen, da die mitgebrachten Qualifikationen aufgrund der Unterschiede in den Ausbildungssystemen häufig nicht deutschen Standards entsprechen. Daher sollte darauf hingearbeitet werden, dass in Zukunft eine größere Zahl an jungen Menschen aus Drittstaaten eine betriebliche Ausbildung durchläuft. Dazu sind entsprechende Zugangswege in Zuwanderungsrecht notwendig, aber nicht hinreichend. Hinzukommen muss eine bessere Unterstützungsinfrastruktur für Auszubildende aus dem Ausland.

Abstract

Germany needs a modern immigration law. On the one hand, in the context of demographic change and skills shortages, the country increasingly relies on well-educated people from third countries to ensure growth and prosperity. On the other hand, many predominantly low-skilled people without documents make their way to Germany, which leads to migratory movements that should be better controlled. The country already has an immigration law, namely the residence law. However, the institutional framework is outdated in many places.

The core problem is that the immigration regulations are for the most part very complex and leave much room for interpretation. In combination with the decentralized organization of diplomatic missions and immigration authorities, the consequence is that the outcome and the length of the procedures are often difficult to predict for the persons involved; in addition to those interested in immigration themselves, this for instance includes companies recruiting to third countries. This may be a deterrent to professionals interested in immigration, whereas inaccurate or difficult-to-understand information may encourage people with no chance of obtaining a residence permit to embark without valid papers.

A clear liberalization of access routes to Germany is currently required only in two areas. On the one hand, against the background of the expected strong effects of demographic change, a new potential-oriented access route should be established for people who do not yet have an employment contract but can be expected to integrate particularly well against the background of their qualifications and other personal characteristics. On the other hand, young people from third countries should be given easier access to vocational training in Germany.

Literatur

Auswärtiges Amt, 2017, Übersicht zur Visumpflicht bzw. -freiheit bei Einreise in die Bundesrepublik Deutschland, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/EinreiseUndAufenthalt/03_Visabestimmungen/StaatenlisteVisumpflicht.html?nn=350374 [11.10.2017]

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2017a, Das Bundesamt in Zahlen 2016: Asyl, Migration und Integration, Nürnberg

Brücker, Herbert, 2017, Familiennachzug: 150.000 bis 180.000 Ehepartner und Kinder von Geflüchteten mit Schutzstatus leben im Ausland, IAB-Forum, Nürnberg

Brenning, Luise et al., 2014, Wirkungsanalyse des rechtlichen Rahmens für ausländische Fachkräfte, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Berlin

Bundesagentur für Arbeit, 2017, Zustimmungen und Ablehnungen zur Arbeitsaufnahme von Drittstaatsangehörigen, Berichtsjahr 2016, Nürnberg

Deutscher Bundestag, 2017, Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das zweite Quartal 2017 – Schwerpunktfragen zur Asylverfahrensdauer; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dağdelen, Frank Tempel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, – Drucksache 18/13191

Geis, Wido, 2017, Fachkräfte made in Osteuropa, IW-Kurzbericht Nr. 67/2017, Köln

Geis, Wido / Nintcheu, Jeannette Michaelle / Vogel, Sandra, 2016, Fachkräfte für Deutschland – Potenziale einer gesteuerten Zuwanderung, IW-Analysen Nr. 105, Köln

OECD, 2013, Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte, Deutschland, OECD Publishing, Paris.

Statistisches Bundesamt, 2017, GENESIS-Online Datenbank: Ausländerstatistik, https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/data.jsessionid=CE50E465DC1C1AB1E639B0DCB4B91507.tomcat_GO_1_3?Menu=Willkommen [11.10.2017]