

/// Einführung

# BRAUCHEN WIR EIN EINWANDERUNGSGESETZ?

**SUSANNE SCHMID** /// Zehn Jahre nach Einführung des „Zuwanderungsgesetzes“ bestimmt die Debatte um den Zuzug nach Deutschland und die damit einhergehende Gesetzgebung erneut die politische Agenda. Braucht Deutschland ein „Einwanderungsgesetz“? Wie groß sind Regelungsbedarf und gesetzliche Spielräume tatsächlich? Welche Einwanderungsländer könnten als Vorbild dienen? Kann demographisch bedingter Fachkräftemangel durch strategisches Zuwanderungsmarketing und eine offenere Willkommenskultur kompensiert werden? Ist die Debatte symbolpolitisch motiviert?

Vor zehn Jahren wurden Zuwanderung und Integration in Deutschland erstmals in einem Gesetz geregelt. Nach langwierigen politischen Verhandlungen trat am 1. Januar 2005 das „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“ (Zuwanderungsgesetz) in Kraft. Ab 2007 folgten weitere Ergänzungen. So wurden relevante EU-Richtlinien wie die Dublin-II-Verordnung, die Qualifikationsrichtlinie, die Forscherrichtlinie und die Richtlinie zur Blue Card umgesetzt. Derzeit bestimmen die Debatte um Zuwanderung nach Deutschland und die damit einhergehende Gesetzgebung erneut die politische Agenda.

Aufgrund von demographischem Wandel und Fachkräftemangel ist Deutschland zunehmend auf Einwanderung angewiesen. Experten aus Wissenschaft, Politik, Wirtschaft und Gesellschaft widmen sich daher erneut folgenden Kernfragen:

## Deutschland braucht die **QUALIFIZIERTE** Zuwanderung.

Wie kann man Zuwanderung vorausschauend steuern? Wie kann man dem demographischen Wandel Rechnung tragen und dabei den Steuerungs- und Entwicklungsgedanken nicht außer Acht lassen? Welche Rolle spielt eine



**Experten und Veranstalter der Tagung am 15. April 2015 im Konferenzzentrum München (v. l.): Christian Klos, Ursula Männle, Kay Hailbronner, Serap Güler, Stephan Mayer, Susanne Schmid und Stefan Luft.**

offenere Willkommenskultur für qualifizierte Einwanderung? Wie gelingt erfolgreiche Integration?

Auch die bestehenden Rechtsgrundlagen werden in diesem Zusammenhang wieder infrage gestellt: Sind die aktuellen Regelungen zu kompliziert, zu unübersichtlich und erschweren qualifizierte Einwanderung? Brauchen wir ein „Einwanderungsgesetz“? Kann das kanadische Modell als Vorbild für ein deutsches Einwanderungsgesetz dienen? Wie könnte ein solches aussehen und was soll es bringen? Wen betraue ein Einwanderungsgesetz?

Anknüpfend an die letzte Frage wird rasch deutlich, dass aufgrund bereits bestehender verfassungs- und europarechtlicher Regelungen ein neues Ge-

setz nur einen geringen Teil der Zuwanderer betraue, nämlich in erster Linie Staatsangehörige aus Nicht-EU-Ländern, die wegen einer Erwerbstätigkeit nach Deutschland kommen. Betrachtet man vor diesem Hintergrund das Migrationsgeschehen des Jahres 2014, so zeigt sich Folgendes: Laut Ausländerzentralregister (AZR) sind im Jahr 2014 insgesamt 1.149.045 ausländische Staatsangehörige nach Deutschland zugewandert und 472.315 abgewandert. Unter den 2014 zugewanderten Personen befanden sich 630.243 EU-Bürger (ohne Deutsche) und 518.802 Staatsangehörige aus Nicht-EU-Ländern, sogenannten Drittstaaten. Damit beträgt der Anteil der EU-Bürger an der Zuwanderung 55%, derjenige der Staats-

angehörigen aus Drittstaaten 45 %. Die Fortzüge unterteilen sich in die Abwanderung von 290.934 Unionsbürgern (62 %) und 181.381 Drittstaatsangehörigen (38 %). Der Gesamtwanderungssaldo lag im Jahr 2014 damit bei +676.730 (Drittstaatsangehörige: +337.421 / EU-Bürger: +339.309). Im Vergleich zum Vorjahr hat sich die Netozuwanderung um mehr als +30 % erhöht, für 2015 ist ein weiterer Anstieg zu erwarten.

Differenziert man die Zuzüge von Drittstaatsangehörigen (518.802) im Jahre 2014 nach ausgewählten Aufenthaltszwecken, so zeigt sich folgendes Bild: 12 % zogen aus familiären Gründen nach Deutschland, 11% kamen zur

**10 Jahre nach Einführung des Zuwanderungsgesetzes bestimmt die DEBATE um den Zuzug nach Deutschland erneut die politische Agenda.**

Ausbildung<sup>1</sup>, 7 % erhielten eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit, 9 % wurde eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen erteilt, 23 % erhielten eine Aufenthaltsge-stattung und 6 % eine Duldung.

Ein Einwanderungsgesetz hätte 2014 somit in erster Linie die 37.300 Drittstaatsangehörigen, die zu Erwerbszwecken nach Deutschland kamen, betroffen. Ihr Anteil an allen nach Deutschland zugewanderten ausländischen Staatsangehörigen betrug 2014 etwa 3 %.

Die Forderung nach einem Einwanderungsgesetz auf rein rechtliche Aspekte zu beschränken, würde jedoch zu kurz greifen. Den Akteuren geht es vielmehr um eine symbolische Zeichensetzung: Deutschland würde sich mit einem Einwanderungsgesetz stärker und überzeugender als Einwanderungsland im Kampf um die „besten Köpfe“ positionieren.

Um sich den komplexen Herausforderungen im Bereich Migration stellen zu können, ist ein multiperspektivischer, interdisziplinärer und offener Diskurs unabdingbar. Vor diesem Hintergrund veranstaltete die Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung am 15. April 2015 im Konferenzzentrum München eine Fachtagung mit dem Titel „Zehn Jahre Zuwanderungsgesetz – Brauchen wir ein Einwanderungsgesetz?“. Die Experten der Tagung analysieren im Folgenden die politisch-sozialen Herausforderungen und rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich Migration.

Im ersten Beitrag macht Kay Hailbronner deutlich, dass der Regelungsbedarf und die Regelungsspielräume des Gesetzgebers überschätzt werden. Aufgrund verfassungs- und europarechtlicher Rahmenbedingungen ist der überwiegende Teil der Einwanderung nach Deutschland keiner Steuerung zugänglich. Die Einführung eines „Einwanderungsgesetzes“ hat somit eher symbolischen als sachlich-inhaltlichen Wert.

Stefan Luft zeigt auf, welche mitunter negativen Folgen Arbeitsmigration für die Herkunfts- und Zielländer wie auch für die Zuwanderer und Einheimischen haben kann. Er verweist darauf, dass Menschen zu einem erheblichen Teil aus politischen und wirtschaftli-

chen Zwängen heraus abwandern müssen und Migration somit nicht grundsätzlich etwas Positives bedeutet.

Stephan Mayer unterstreicht, dass es einer neuen Gesetzesgrundlage nicht bedarf, allenfalls punktueller rechtlicher Änderungen und einer besseren Kommunikation der Inhalte nach außen. Er sieht vor allem die Wirtschaft in der Pflicht, aktiver um qualifizierte Zuwanderer zu werben. Er fordert, das inländische Arbeitskräftepotenzial besser auszuschöpfen und der Abwanderung von Fachkräften entgegenzuwirken.

Serap Güler spricht sich für ein Einwanderungsgesetz aus, stellt jedoch klar, dass es ihr dabei nicht um eine neue Gesetzesgrundlage, sondern vielmehr um Symbolpolitik und Zuwanderungsmarketing geht. Sie bemängelt die Unübersichtlichkeit, Intransparenz und den Umfang des bestehenden Zuwanderungsgesetzes sowie seinen abschreckenden Titel.

Am Ende des Themenschwerpunkts folgt ein Thesenpapier von Herbert Brückner, worin er aufzeigt, dass Deutschland mittelfristig sehr viel mehr Zuwanderung aus Drittstaaten bräuchte, um dem Rückgang der Zuwanderung aus der EU und damit dem Rückgang des Erwerbepersonenpotenzials entgegen zu wirken. Hierfür wäre eine stärkere Öffnung des Arbeitsmarktes für Zuwanderer, insbesondere für Hochschulabsolventen und Personen mit berufsqualifizierenden Abschlüssen, aus Drittstaaten notwendig.

Die Beiträge der Experten zeigen, dass es bei der aktuellen politischen Debatte zum Thema „Brauchen wir ein Einwanderungsgesetz?“ nicht in erster Linie um eine neue Gesetzesgrundlage, sondern um ein strategisches Zuwanderungsmarketing und eine offenere Will-

kommenskultur für qualifizierte Einwanderer aus Drittstaaten geht.

Die demographische Entwicklung in Deutschland und der anhaltende Migrationsdruck dürften die Arbeit an einer kohärenten und transparenten migrationspolitischen Gesamtstrategie beschleunigen. Diese müsste der außen- und entwicklungspolitischen Dimension des Themas ebenso gerecht werden, wie einen Ausgleich zwischen Zuwanderungsdruck und Zuwanderungsbedarf zu finden. Hierfür müsste sie auf nationaler und regionaler Ebene als eine politische Querschnittsaufgabe angegangen werden. ///



---

### /// DR. SUSANNE SCHMID

**ist Referentin für Arbeit und Soziales, Demographischer Wandel, Familie, Frauen und Senioren, Akademie für Politik und Zeitgeschehen, Hanns-Seidel-Stiftung, München.**

---

#### Anmerkungen

<sup>1</sup> 9% der Drittstaatsangehörigen kamen 2014 zum Studium nach Deutschland, 2% für Sprachkurse, Schulbesuche und sonstige Ausbildungen.

<sup>2</sup> Sonstige Gründe: 32%.