

/// Migrationsziel Deutschland

NEUES RECHT FÜR EINWANDERER?

KAY HAILBRONNER /// Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung und einer steigenden Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften wird wieder verstärkt die Frage nach der Notwendigkeit eines Einwanderungsgesetzes aufgeworfen. Der Autor geht der Frage nach, welche Spielräume der Gesetzgeber angesichts zahlreicher EU-Regelungen hat und ob ein Bedarf für ein Einwanderungsgesetz für Drittstaatsangehörige besteht. Er kommt zu dem Ergebnis, dass das geltende Recht vieles schon ermöglicht, und spricht sich für eine stärkere Einbeziehung der Wirtschaft bei der Anwendung des geltenden Rechts aus.

Die Ziele eines Einwanderungsgesetzes

Das Aufenthaltsgesetz formuliert die einwanderungspolitischen Ziele des deutschen Ausländerrechts folgendermaßen: „Das Gesetz dient der Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland. Es ermöglicht und gestaltet Zuwanderung unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit sowie der wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland. Das Ge-

setz dient zugleich der Erfüllung der humanitären Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland. Es regelt hierzu die Einreise, den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern.“

Was soll nun mit einem Einwanderungsgesetz geändert werden? Die Beantwortung der Frage hängt davon ab, was mit einem Einwanderungsgesetz erreicht werden soll. Die Nachfrage bei Politikern und Journalisten bringt wenig Klares zutage. Meistens wird die Erleichterung der qualifizierten Zuwande-



Dem Wirtschaftsstandort Deutschland droht zunehmend ein gravierender Fachkräftemangel.

rung genannt und auf die demographische Lage und den Arbeitskräftebedarf der Bundesrepublik Deutschland verwiesen. Mit der Schaffung einer Einwandereroption soll dem Ausländer mehr Klarheit über Rechte und Pflichten verschafft und damit die Attraktivität der Einwanderung nach Deutschland erhöht werden. Meistens wird mit einem Einwanderungsgesetz aber auch – wenn auch zumeist reichlich diffus – die Idee einer besseren Steuerung der Einwanderung – ökonomisch und integrationspolitisch – verbunden. Am klarsten gegen das geltende Begrenzungs- und Steuerungsprinzip gerichtet sind insoweit die Vorstellungen von Die Linke, die gegen eine „selektive“ Einwanderungspolitik Stellung nehmen

und eine generelle Öffnung der Einwanderungstore propagieren.

Nimmt man die einzelnen Vorschläge von Politikern und Experten aus dem Bereich der Sozialwissenschaften etwas genauer unter die Lupe, so stellt sich zwangsläufig ein Aha-Erlebnis jedenfalls für diejenigen ein, die nicht nur ihr Kurzzeitgedächtnis nutzen, sondern sich an die Debatte um das Zuwanderungsgesetz 2004 und die Zuwanderungskommission 2001 erinnern. Wie damals ertönt der Ruf nach einem Punktesystem nach kanadischem Vorbild, primär im Hinblick auf die unbestrittene Angewiesenheit Deutschlands auf ausländische Arbeitskräfte. Die Qualifizierungsmerkmale für das neue Auswahlssystem sollen allgemeiner Art und nicht an ein Joban-

gebot gebunden sein. Willkommenskultur, Patenschaften, Sprachförderung, Engpassanalysen und erleichterte Einbürgerung sind weitere häufig genannte Mosaiksteine einer neuen Einwanderungspolitik. Was aber ist daran neu und vor allem, weshalb bedarf es hierzu eines „Einwanderungsgesetzes“?

Geht man dieser Frage näher nach, so ist zunächst festzustellen, dass viele der Protagonisten eines Einwanderungsgesetzes sich kaum die Mühe gemacht haben, zu untersuchen, inwieweit wir bereits ein Einwanderungsgesetz haben, das die genannten Ziele vorsieht. Mit anderen Worten: Was das Aufenthaltsgesetz bereits regelt, wird weitgehend ignoriert. Zum anderen bestehen verbreitete Fehlvorstellungen über die Regelungsspielräume des

Ein Einwanderungsgesetz soll die Begrenzung des Aufenthaltsgesetzes mittels einer klar geregelten ZUWANDERUNG ablösen.

deutschen Gesetzgebers. Ich werde daher im Folgenden versuchen, Regelungsmöglichkeiten und Regelungsbedarf anhand von drei Grundthesen darzulegen:

- Der weitaus größte Teil der Einwanderung nach Deutschland ist auf Grund verfassungs- und europarechtlicher Rahmenbedingungen im Hinblick auf einwanderungsrechtliche Ziele keiner Steuerung zugäng-

lich. Das unterscheidet Deutschland ganz wesentlich von den klassischen Einwanderungsländern.

- Das geltende Aufenthaltsrecht enthält bereits eine Vielzahl von Aufenthaltstiteln zum Zweck einer Erwerbstätigkeit, der Berufsausbildung und neuerdings auch der Arbeitssuche. Mit wenigen Ausnahmen können aus diesen grundsätzlich zeitlich beschränkten Aufenthaltstiteln Daueraufenthaltsrechte erwachsen. An den Stellschrauben des Aufenthaltsgesetzes lässt sich im Hinblick auf die innere Konsistenz und praktische Anwendbarkeit selbstverständlich drehen und wird auch kräftig gedreht. Verbesserungen sind möglich und nötig. Eines Einwanderungsgesetzes bedarf es dazu nicht.
- Der Status eines Einwanderers ist im geltenden Ausländerrecht und EU-Recht faktisch längst eingeführt, auch wenn der Begriff nicht ins Gesetz aufgenommen wurde. Probleme einer effektiveren einwanderungsrechtlichen Steuerung resultieren weniger aus dem Fehlen gesetzlicher Regelungen als aus deren mangelnder Anwendung. Für eine zusätzliche Einwanderungsoption nach dem Vorbild klassischer Einwanderungsländer auf der Grundlage eines Punktesystems besteht derzeit weder ein Regelungsbedarf noch ein praktischer Nutzen.

Fakten und Regelungsspielräume

Zur Erklärung der nachfolgenden Präzisierung meiner Thesen sind einige Fakten, auch wenn sie mittlerweile hinreichend oft publiziert wurden, unumgänglich. Die Bundesrepublik Deutschland ist eines der größten Einwanderungsländer der Welt. 16 Mio. Personen

mit Migrationshintergrund und ein Ausländeranteil an der Bevölkerung von ca. 9 % sprechen eine deutliche Sprache. Im Jahre 2013 wurde eine Nettozuwanderung von ca. 473.000 Personen registriert. 41 % der Neuzuwanderer entfielen auf Drittstaatsangehörige, der Rest auf Unionsbürger. Bei der Zuwanderung der Unionsbürger stehen Polen mit netto 79.610, Rumänien mit 49.551 und Bulgarien mit 20.729 an der Spitze.

Das geltende Aufenthaltsrecht enthält bereits die nötigen Möglichkeiten, die jedoch **ZU WENIG** genutzt werden.

Unionsbürger

Wenn wir über ein Einwanderungsgesetz sprechen, bleiben Unionsbürger und ihre freizügigkeitsberechtigten Familienangehörigen von vornherein außer Betracht. Sie besitzen bereits auf Grund der unionsrechtlichen Freizügigkeit ein Recht auf Einwanderung, dessen Voraussetzungen und Grenzen in der Unionsbürgerrichtlinie abschließend geregelt sind. Das Aufenthaltsgesetz findet auf sie keine Anwendung. Danach sind außer dem Erfordernis der Lebensunterhaltssicherung für einen Fünfjahreszeitraum für Nichterwerbstätige und eng auszulegenden Gesichtspunkten der öffentlichen Ordnung (gravierende Straftaten usw.) keinerlei Beschränkungen der Einwanderung und insbesondere nicht solche aus integrations- oder arbeitsmarktpolitischen Gründen zulässig.

Nun wird eingewandt, für die Deckung eines Einwanderungsbedarfs sei die EU-Freizügigkeit unerheblich, denn erstens bestehe mittel- und langfristig auch dort ein entsprechender Bevölke-

rungsschwund aufgrund der demographischen Entwicklung und zweitens sei davon auszugehen, dass die derzeitige EU-Binnenwanderung von Arbeitskräften nach Deutschland ein ausschließlich vorübergehendes Phänomen der durch die Finanzkrise ausgelösten Wirtschaftsschwäche einiger EU-Staaten sei. Die erste Behauptung hält schon statistischen Befunden, aus denen sich deutlich unterschiedliche „Reproduktionsraten“ innerhalb der EU ergeben, nicht stand. Für die zweite Behauptung fehlt es an gesicherten Erkenntnissen dafür, dass angesichts anhaltender hoher Arbeitslosigkeit, insbesondere auch für eine gut ausgebildete junge Generation und der damit verbundenen Wohlstandseinbußen in einer Reihe von EU-Nachbarstaaten, v. a. Spanien, aber auch Rumänien, Bulgarien, Ungarn und Italien, kein echtes Wanderungspotenzial nach Deutschland infolge einer Angleichung der Lebens- und Wirtschaftssituation innerhalb der EU zur Verfügung steht. Dafür müsste allerdings erheblich mehr an Anstrengungen in Bezug auf die Erleichterung des Erwerbs deutscher Sprachkenntnisse im EU-Ausland und die Förderung von Berufsausbildung für junge Unionsbürger unternommen werden.

Drittstaatsangehörige

Für sog. Drittstaatsangehörige besteht ein größerer einwanderungspolitischer Regelungsspielraum für den deutschen Gesetzgeber. Aber auch hier setzen Unionsrecht und Verfassungsrecht weitreichende Vorgaben. An der Spitze der faktischen Einwanderung nach Deutschland steht der Asylbewerberzugang. Nach eher bescheidenen 110.000 Personen im Jahre 2013 und einem Neuzugang von 173.000 Antragstellern im Jahre 2014 sind wir in den ersten zwei

Monaten des Jahres 2015 bereits bei ca. 45.000 Neuanträgen. Für 2015 werden ca. 400.000 Neuanträge prognostiziert. Der Asylbewerberzugang ist einer einwanderungsrechtlichen Steuerung weitgehend entzogen. Allenfalls bei negativem Ausgang des Asylverfahrens besteht ein einwanderungspolitischer Regelungsspielraum. Auch hier hat sich bei der Gewährung von Aufenthaltsrechten für Geduldete und dem Zugang zum Arbeitsmarkt viel getan. Darauf ist zurückzukommen.

An zweiter Stelle steht der Familiennachzug von Drittstaatsangehörigen mit einigermaßen konstant 45.000 Personen. Er ist im Hinblick auf Voraussetzungen und Inhalt der Rechte ebenfalls nur sehr begrenzt einwanderungsrechtlich regelbar. Was das Arbeitsmarktpotenzial von Familienangehörigen betrifft, so hat der Gesetzgeber vor kurzem den unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt eröffnet. Die EU-Familiennachzugsrichtlinie gewährt einklagbare Rechte. Der deutsche Gesetzgeber hat versucht, verbleibende integrationspolitische Regelungsspielräume durch ein Erfordernis deutscher Basissprachkenntnisse (Verständigung auf einfache Art in deutscher Sprache) für den Nachzug von Ehegatten, von dem zahlreiche Ausnahmen (z. B. wenn nur geringer Integrationsbedarf besteht, für den Nachzug zu hochqualifizierten Ausländern und bestimmte Gruppen von Staatsangehörigen) vorgesehen sind, zu nutzen. Der Europäische Gerichtshof hat dies vor kurzem im Hinblick auf türkische Staatsangehörige für unverhältnismäßig erklärt, wenn keine weiteren Ausnahmen in Härtefällen, z. B. für zuwandernde Analphabeten, zugelassen werden. Ob für Familienangehörige aus Drittstaaten am Erfordernis elementarerer

deutscher Sprachkenntnisse im Hinblick auf die Familiennachzugsrichtlinie grundsätzlich festgehalten werden kann, ist strittig und beim Europäischen Gerichtshof anhängig.

Es bleibt die für ein Einwanderungsgesetz in erster Linie ins Auge gefasste Zuwanderung zum Zweck von Erwerbstätigkeit und Berufsausbildung. Insgesamt 33.734 Drittstaatsangehörigen ist 2013 ein Aufenthaltstitel zum Zweck der qualifizierten Beschäftigung nach § 18 Abs. 4 AufenthG erteilt worden, davon 14.520 im Jahr 2013 eingereisten. Eine Blaue Karte für Hochqualifizierte haben 2013 11.290 Personen erhalten, von denen 4.127 im Jahr 2013 eingereist sind. Davon sind 6.150 in „Regelberufen“, 5.140 in „Mangelberufen“ tätig. 685 Aufenthaltserlaubnisse sind zum Zweck der Forschung und 4.263 zum Zweck der selbständigen Erwerbstätigkeit (einschließlich Freiberufler) erteilt

Für ein EINWANDERUNGSGESETZ bleibt in erster Linie die Zuwanderung zum Zweck von Erwerbstätigkeit und Berufsausbildung.

worden. Die höchste Kategorie von Aufenthaltsrechten (Niederlassungserlaubnis zur Erwerbstätigkeit) haben im Jahr 2013 4.487 Personen erhalten, davon 2.939 Erlaubnisse für Absolventen deutscher Hochschulen und 1.194 Erlaubnisse für Blue Card-Inhaber nach 33 Monaten beitragspflichtiger Tätigkeit in Deutschland. Die Vergleichszahlen für

das 1. Halbjahr 2014 liegen in etwa auf dem gleichen Niveau mit einer leicht ansteigenden Tendenz.

Entsprechendes gilt für die ca. 42.000 im Jahr 2013 nach Deutschland zum Zweck des Studiums eingereisten Drittstaatsangehörigen. Sie können nach erfolgreichem Studienabschluss zum Zweck der Arbeitssuche bis zu 18 Monate oder zum Zweck der Aufnahme einer dem erfolgreichen Studienabschluss entsprechenden Erwerbstätigkeit in Deutschland bleiben. Zum Zweck der Arbeitssuche wurden im Jahr 2013 insgesamt 4.554 Aufenthaltstitel erteilt. Gewechselt haben zu einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit im gleichen Zeitraum 1.442, zur Blue Card 458 Personen. Insgesamt hielten sich nach einer Studie des Bundesamts am 30. September 2013 etwas mehr als die Hälfte von den seit 2005 zu Studienzwecken nach Deutschland Eingereisten 6 % zur Arbeitsplatzsuche, 24 % zur Erwerbstätigkeit und 31 % zu Zwecken des Familiennachzugs (überwiegend ebenfalls erwerbstätig) in Deutschland auf.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Voraussetzungen für ein Aufenthaltsrecht und die damit verbundenen Rechte auch dieser Personen sind weitgehend EU-einheitlich geregelt. Richtlinien gibt es für die Aufenthaltzwecke hochqualifizierte Erwerbstätigkeit, Forschung, Studium, Familiennachzug, Saisonarbeit usw. EU-einheitlich bedeutet, dass der rechtliche Rahmen, d. h. die Voraussetzungen für die Bewilligung einer Aufenthaltserlaubnis und deren Inhalt, im Wesentlichen einheitlich geregelt sind. Ausdrücklich vorbehalten bleibt den Mitgliedstaaten die Festsetzung von Beschränkung einer Zuwan-

derung durch Kontingente. Spielräume verbleiben bei den Mitgliedstaaten ferner zum einen dort, wo das EU-Recht Optionen für die Bewilligung eines Aufenthaltsrechts (z. B. Integrationsanforderungen beim Familiennachzug) einräumt. Zum anderen ist den Mitgliedstaaten freigestellt, auch über die vom EU-Recht geregelten Aufenthaltsrechte eigene nationale Aufenthaltstitel (z. B. Einwanderer im Rahmen eines Punktesystems) einzuführen, die von anderen, für einen Migranten u. U. günstigeren Bedingungen abhängig gemacht werden. Voraussetzung ist, dass diese rein national geregelten Aufenthaltstitel nicht mit einem EU-rechtlich geregelten Aufenthaltstitel verwechselt werden können. Der nationale Gesetzgeber muss also die EU-rechtlich geregelten Aufenthaltstitel klar als solche von rein national geregelten abgrenzen. Das ist schon deshalb zwingend erforderlich, weil einige EU-Aufenthaltstitel wie z. B. die Blue Card oder die Forscher- und Studentenaufenthaltstitel ein Recht auf Weiterwanderung in andere EU-Mitgliedstaaten (Mobilität innerhalb der EU) beinhalten.

Auch der Einwandererstatus ist zumindest faktisch (wenn auch nicht mit dem Begriff „Einwanderer“ (immigrant) versehen), durch eine Richtlinie über das langfristige Aufenthaltsrecht geregelt. Jeder Drittstaatsangehörige hat aufgrund eines fünfjährigen rechtmäßigen Aufenthalts ein Daueraufenthaltsrecht, das unbeschränkten Zugang zur Sozialhilfe beinhaltet und vom Verlust des ursprünglichen Aufenthaltzweckes unabhängig ist. Die Daueraufenthaltsberechtigung ist weitgehend, aber nicht vollständig mit der Niederlassungserlaubnis identisch (z. B. Inner-EU-Mobilität nur für EU-Daueraufenthaltsberechtigung).

Nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung schließen sich beide Arten von Aufenthaltsrecht nicht gegenseitig aus.

Mehrwert eines Einwanderungsgesetzes?

Ein Einwanderungsgesetz könnte bezüglich der EU-rechtlich geregelten Aufenthaltsrechte eine Vereinfachung und übersichtlichere Gestaltung ermöglichen, inhaltlich aber nicht viel mehr als die teilweise schon überdetaillierten und komplexen EU-Richtlinien konkretisieren, wenn nicht potenzielle Konflikte mit EU-Richtlinien und eine daraus resultierende Rechtsunsicherheit in Kauf genommen werden sollen. Was folgt darauf für die Regelungsspielräume eines Einwanderungsgesetzes? Die EU-Richtlinien über die Zuwande-

Bestehende Einwanderungsmöglichkeiten auf Grund von EU-Richtlinien oder nationalem Recht könnten theoretisch durch Kontingente (die im deutschen Recht nicht vorgesehen sind) eingeschränkt werden, sofern nicht wie im Asylrecht oder beim Familiennachzug Aufnahmepflichten bestehen. Ungeachtet dessen sind die rechtlichen Voraussetzungen für die Zuwanderung und die damit verbundenen Aufenthaltsrechte der wichtigsten Kategorien von Drittstaatsangehörigen für die Mitgliedstaaten verpflichtend und einer einwanderungspolitischen Regelung weitgehend entzogen. Der EuGH hat bereits entschieden, dass ein Mitgliedstaat nur aus den in der Richtlinie vorgesehenen Gründen eine Aufenthaltserlaubnis für Studenten ablehnen darf. Die Begründung für diese Entscheidung lässt sich auch auf die Blue Card-Richtlinie übertragen. Daraus folgt, dass ein Einwanderungsgesetz – abgesehen von einer besseren Übersichtlichkeit und Verständlichkeit – nur die schon bisher im Aufenthaltsgesetz umgesetzten EU-Richtlinien wiederholen und zusätzliche Aufenthaltstitel zum Zweck der Einwanderung bzw. günstigere Niederlassungsvoraussetzungen und Einbürgerungsregeln vorsehen könnte – inhaltlich quasi ein Aufenthaltsgesetz-plus.

Auch das Asylrecht ist bezüglich der Aufnahmepflichten Deutschlands weitgehend der nationalen Regelung entzogen. Zwar gilt hier nach der 2013 revidierten Dublin-Verordnung, dass Deutschland eigentlich nur diejenigen Asylsuchenden zum Zweck der Durchführung eines Asylverfahrens aufnehmen müsste, für die es auf Grund der Dubliner Zuständigkeitskriterien (Ausstellung eines Visums oder Aufenthalts-

Ein Einwanderungsgesetz hat **INHALTLICH** kaum neue Spielräume.

zung von Hochqualifizierten, Forschern, Studenten, Saisonarbeitern und Familienangehörigen hindern die Mitgliedstaaten nicht, neue, im Unionsrecht bisher nicht vorgesehene Aufenthaltstitel, z. B. für Einwanderer und neue Einwanderungstore, z. B. auf Grund eines Punktesystems zu schaffen. Das gilt sowohl für Neuzuwanderer als auch für sich bereits in Deutschland faktisch aufhaltende Ausländer, die an sich die Voraussetzungen für die Gewährung eines regulären Aufenthaltsrechts nicht erfüllen (abgelehnte Asylbewerber, ausreisepflichtige geduldete Ausländer).

titels, direkte Einreise auf dem Luftweg, illegaler längerer Aufenthalt) zuständig ist, während die EU-Staaten mit Außengrenzen an sich für die Aufnahme primär zuständig sind. Wie die gegenwärtige Situation mit ca. 400.000 prognostizierten Asylbewerbern für 2015 zeigt, ist das Dubliner System jedoch nur sehr beschränkt funktionsfähig. Selbst wenn die immer kompliziertere und mit aufwändigen Gerichtsverfahren begleitete Zuständigkeitsfeststellung gelingt, scheitert die Überstellung an den zuständigen EU-Mitgliedstaat in mehr als drei Viertel aller Fälle an der Weigerung der Betroffenen, sich in den zuständigen Mitgliedstaat zu begeben. Spielräume für eine einwanderungsrechtliche Regelung bestehen in diesem Bereich daher im Wesentlichen für an sich ausreisepflichtige Personen, die sich faktisch im Inland aufgrund einer Duldung oder temporären Aufenthaltserlaubnis (Bleiberecht) aufhalten. Die Spielräume hierfür dürften freilich weitgehend ausgeschöpft sein, wenn – wie von der Bundesregierung vorgesehen – Ende 2015 die bisherigen Bleiberechtsregelungen durch ein von Stichtagen und Alter unabhängiges Bleiberecht für Ausländer, die sich nachhaltig in Deutschland integriert haben, abgelöst werden.

Steuerung und Kontrolle der bestehenden Einwanderung durch eine Einwanderungsgesetzgebung?

Die mangelnde Kontrollierbarkeit spontaner Migrationsbewegungen

Angesichts der beschränkten Regelungsspielräume wirft ein Aufenthaltsgesetz-plus die Frage der Steuerung zugunsten qualifizierter Arbeitskräftezuwanderung auf. Die Vorstellung einer zumindest teilweisen Ersetzung der

Einwanderung kann **NICHT** qua Asylrecht geregelt und gesteuert werden.

bestehenden faktischen Zuwanderung durch einen integrationspolitisch begleiteten und stärker geregelten Einwandererstatus liegt mehr oder weniger ausgesprochen vielen Forderungen nach einem Einwanderungsgesetz zugrunde. Im Blickfeld steht hier zunächst die Aufnahme von Asylbewerbern. Warum lässt sich die faktische Einwanderung qua Asylrecht nicht besser steuern? Und um eine Einwanderung handelt es sich allemal, wenn man berücksichtigt, dass nur ein kleiner Prozentsatz der überwiegend unter hohem finanziellem Einsatz illegal nach Deutschland eingereisten Asylsuchenden nach Ablehnung oder mangels Zuständigkeit Deutschlands für die Durchführung des Asylverfahrens wieder freiwillig ausreist oder abgeschoben wird.

Die Gründe dafür sind vielfältig. An erster Stelle steht die lange Verfahrensdauer, die ja nicht nur durch die Dauer des bundesamtlichen Asylverfahrens und des nachfolgenden gerichtlichen Verfahrens, sondern durch Folgeantragsverfahren, Anträge auf Duldung und schließlich die Schwierigkeiten des Vollzugs einer Abschiebungsandrohung durch die Ausländerbehörden der Länder bestimmt wird. Sind alle Rechtsmittel ausgeschöpft, bleibt immer noch die Härtefallkommission und das mit rechtstaatlichen Grundprinzipien kaum vereinbare „Kirchenasyl“. Das geht soweit,

dass in den Talkshows und z. T. auch in der Politik zwischen einem auf die Prüfung einer humanitären Schutzberechtigung beschränkten temporären Aufenthaltsrecht (Aufenthalts gestattung) und einem im Besitz eines Aufenthaltsrechts befindlichen Ausländer gar nicht mehr unterschieden wird. „Niemand ist illegal“ ist der Slogan, mit dem vermittelt werden soll, dass eigentlich jeder bleiben soll, der sich häufig aus miserablen Lebensbedingungen im Herkunftsstaat oder als unzureichend empfundenen Unterbringungsbedingungen eines Drittstaats, einschließlich der eigentlich den einheitlichen EU-Regeln unterworfenen EU-Mitgliedstaaten (Griechenland, Italien, Ungarn, Polen, Rumänien, Bulgarien) nach Deutschland begeben hat.

Humanitär ist das in vielen Fällen auch nachvollziehbar, wenngleich in den vergangenen Jahrzehnten die Kriterien für eine humanitäre Schutzberechtigung deutlich herabgesetzt worden sind. Die „Schutzquote“ liegt in Deutschland mittlerweile bei 34,6 %, wobei allerdings erhebliche Unterschiede bei den einzelnen Herkunftsländern bestehen. Eine einigermaßen konsistente Einwanderungsgesetzgebung lässt sich jedoch auf einen allgemeinen Schutzanspruch bei prekären Lebensbedingungen, mangelnden wirtschaftlichen Entfaltungsmöglichkeiten und unzureichender medizinischer Versorgung nicht stützen. Nicht ohne Grund versuchen daher klassische Einwanderungsländer wie z. B. Kanada und Australien die Trennung zwischen Asylrecht und regulärer Einwanderung einigermaßen rigoros durchzusetzen.

Die Gründe für die mangelnde Aussagekraft eines Asylverfahrens für den tatsächlichen Verbleib in Deutschland

sind nicht allein durch die rechtliche Komplexität des Verfahrens, die Fülle von Abschiebungshindernissen (Behandlungsmöglichkeiten von Krankheiten, mangelnde Verfügbarkeit von Medikamenten im Herkunftsstaat, familiäre Bindungen usw.) vorgegeben, sondern durch den mangelnden politischen Willen, das Asylrecht auf das zu reduzieren, was das Bundesverfas-

Alternative Auswahlverfahren und EU-weit organisierte Prüfverfahren wären EFFIZIENTER.

sungsgericht einmal mit Hilfe aus einer unentrinnbaren Notlage definiert hat. Der größte Teil der in Deutschland aufhältigen Asylsuchenden befindet sich nicht in einer derart unentrinnbaren Notlage. Er ist über sichere Drittstaaten eingereist, die nach der sog. Dublin-Verordnung eigentlich für die Durchführung des EU-rechtlich geregelten Asylverfahrens zuständig sind. Woran liegt es, dass in vielen Fällen Dublin entweder nicht zur Anwendung kommt oder versagt? 35.280 geprüften und bewilligten Überstellungsersuchen an andere EU-Mitgliedstaaten standen im Jahr 2013 gerade einmal 4.714 tatsächliche Überstellungen an zuständige EU-Mitgliedstaaten gegenüber.

Das Prinzip der ausschließlichen Verantwortung nur eines Staates für die Prüfung einer humanitären Schutzberechtigung – in der Regel der Staat der ersten Einreise – ist elementarer Bestandteil ei-

ner Trennung von Einwanderungs- und Asylrecht. Es setzt freilich voraus, dass hinreichend effektive und rechtsstaatlichen Anforderungen genügende Verfahren verfügbar sind. Dass dies auch in der EU nicht immer der Fall ist, ist am Beispiel Griechenlands hinlänglich bekannt. Wo diese Voraussetzung nicht gegeben sind, hätte man statt der Außerkraftsetzung des Dublin-Verfahrens andere Möglichkeiten suchen können, um das Prinzip zu wahren, dass Asylrecht nicht mit der freien Wahl eines Einwanderungslandes identisch ist. Denkbar ist z. B. die Schaffung eines EU-organisierten Prüfungsverfahrens im zuständigen Dublin-Staat und die drastische Reduzierung der Verfahrensdauer bei gleichzeitigem Ausschluss nationaler Alternativverfahren, um den ökonomischen Mehrwert organisierter illegaler Einwanderung erheblich zu reduzieren und die Kosten-Nutzen-Analyse zuungunsten der Inanspruchnahme von Schlepperorganisationen zu verändern.

Die humanitäre Verantwortung Deutschlands und die legitime Wahrung von Integrationszielen ließe sich weit besser durch eine Ausweitung von externen Auswahlverfahren auch und insbesondere bei „displaced persons“ nach Art des Aufnahmeprogramms für syrische Flüchtlinge verwirklichen als durch die rechtliche Honorierung der organisierten illegalen Einreise. Auch in Drittstaaten als Transit- und Ausgangsstaaten für organisierte Fluchtbewegungen lassen sich bei entsprechendem Einsatz von EU-Ressourcen alternative Verfahren organisieren, die sowohl eine internationale Schutzberechtigung prüfen, als auch alternative Aufnahmemöglichkeiten in der EU und Transitländern mit der Option auf ein reguläres Aufenthaltsrecht in den EU-Staaten bei der Er-

füllung bestimmter Integrationsanforderungen (z. B. Abschluss einer von der EU finanzierten Berufsausbildung im Transitstaat, Herkunftsstaat oder benachbarten Staaten) oder anderweitiger Integrationskriterien vorsehen könnten.

Ob die Qualität des Verfahrens der Hauptgrund für die hohe Attraktivität Deutschlands als Zielland von Asylsuchenden in EU-Ländern ist, kann man bezweifeln. Die finanziellen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, die faktischen Chancen auf dem grauen Arbeitsmarkt, Networks und die vielfältigen Möglichkeiten, einen Gesetzesvollzug zu verhindern, sind zumindest mit ursächlich dafür, dass trotz Dublin und mancher Anstrengungen, das Asylverfahren zu beschleunigen, eine Reduzierung der Asylbewerberzuwanderung und irregulärer Weiterwanderung innerhalb der EU nach Deutschland nicht zu erwarten ist. Eine Verteilung innerhalb der EU nach Quoten wird daran nichts Wesentliches ändern, solange die Flucht in die EU, d. h. in bestimmte EU-Mitgliedstaaten, weiterhin hinreichend attraktiv bleibt, um die hohen finanziellen Aufwendungen organisierter Schleusungen zu begründen.

Patentrezepte zur Abhilfe gibt es nicht. Die hohe und zugleich integrationspolitisch bedenkliche Attraktivität einer weitgehend staatlich finanzierten wirtschaftlichen Existenz in der Schattenwirtschaft ist durch die verfassungsgerechte Rechtsprechung einer gesetzlichen Korrektur weitgehend entzogen. Die Lockerung des bisherigen Arbeitsverbots für Asylsuchende auf einen 3-Monats-Zeitraum wird daran im Hinblick auf die faktischen Gegebenheiten des Arbeitsmarktes nicht viel ändern. Auch die Erschließung des Potenzials von Asylsuchenden als qualifizierte Arbeitskräfte in

einem Modellprojekt der Bundesagentur erscheint nützlich, wird aber an den grundsätzlichen integrationspolitischen Problemen einer anhaltenden faktischen Einwanderung von Personen ohne hinreichende schulische und sprachliche Voraussetzungen und häufig mit anderen gesellschaftlichen und kulturellen Regeln vertraut, nichts ändern.

DEUTSCHLAND ist als Zielland sehr attraktiv.

Bei allen integrationspolitischen Bemühungen, die das geltende Ausländerrecht u. a. mit der Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung, des erleichterten Zugangs von Geduldeten zum Arbeitsmarkt und der Ermöglichung einer Berufsausbildung schon während des Asylverfahrens ergänzen wollen, wird aber auch zu beachten sein, dass das geltende Recht Regeln für die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen vorsieht. Es kann nicht so sein, dass mittels eines Asylverfahrens das Einreise- und Aufenthaltsrecht unterlaufen wird und Beharrlichkeit Recht schafft. Die Schaffung des stichtagsunabhängigen Bleiberechts für langjährig Geduldete nach dem Vorschlag der Koalition mag im Hinblick auf die faktischen Gegebenheiten alternativlos sein. Ohne entsprechend konsequente Bemühungen zur Kontrolle und Effizienzsteigerung beim Vollzug des Ausländerrechts ist es kontraproduktiv.

Einwanderung im geltenden Ausländerrecht: Was ist bereits geregelt und wo bestehen Mängel und Lücken?

Es sind die relativ geringen Zahlen, z. B. für die Erteilung von Aufenthaltstiteln

für Forscher oder Hochqualifizierte, im Verhältnis zu den Gesamtzahlen der Zuwanderung, an denen sich das Unbehagen und die Kritik an dem vermeintlich einwanderungsfeindlichen Ausländerrecht und seiner Handhabung entzündet. In der Tat fällt der Vergleich mit Kanada hier zu Lasten Deutschlands aus, auch wenn die Erfolgsanalyse für das kanadische Punktesystem insgesamt eher ernüchternd aussieht. Es erscheint wenig bekannt, dass der deutsche Gesetzgeber in den letzten Jahren eine ganze Reihe von weitreichenden Änderungen im Aufenthalts- und Beschäftigungsrecht geschaffen hat, um die Zuwanderung qualifizierter Erwerbstätiger zu erleichtern.

Mit der neuen Beschäftigungsverordnung vom Juni 2013 kann auch für die Inhaber einer beruflichen Qualifikation unterhalb des Hochschulstudiums bei Feststellung der Gleichwertigkeit in Mangelberufen nach Zustimmung der Bundesagentur ein Aufenthaltstitel erteilt werden. Für die Blaue Karte von Hochqualifizierten, die ein Studium voraussetzt, ist auf Verlangen der Wirtschaft die Gehaltsschwelle bei „Mangelberufen“ deutlich auf 37.128 Euro brutto im Jahr 2014 herabgesetzt worden, bei den sonstigen Berufen liegt sie bei 47.600 Euro. Deutsche Sprachkenntnisse sind weder für einen Antragsteller noch für die Familienangehörigen erforderlich. Die Familienangehörigen erhalten sofortigen Zugang zum Arbeitsmarkt. Hochschulabsolventen können für bis zu 18 Monate eine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche erhalten. Eine Niederlassungserlaubnis kann für Absolventen deutscher Hochschulen bereits nach zwei Jahren der Erwerbstätigkeit erteilt werden. Für Hochqualifizierte kann eine Niederlassungserlaubnis in

besonderen Fällen sofort erteilt werden; Inhabern einer Blauen Karte wird sie nach 21 Monaten bei ausreichenden Sprachkenntnissen, ansonsten nach 33 monatiger Beschäftigung erteilt. Für alle Übrigen bedarf es eines fünfjährigen rechtmäßigen Aufenthalts. Mit Inkrafttreten des Gesetzentwurfs zur Neuregelung des Bleiberechts wird auch für den Bereich der Geduldeten durch die Einführung eines erweiterten Bleiberechts bei nachhaltiger Integration der Zugang zum Daueraufenthaltsrecht und einem „Einwandererstatus“ wesentlich erleichtert. Der Zugang zum Arbeitsmarkt ist Geduldeten bei Abschluss einer beruflichen Ausbildung oder eines Studiums oder bei dreijähriger Beschäftigung als Fachkraft schon nach geltendem Recht eröffnet (§18 a AufenthG). Bei den humanitären Aufenthaltsrechten wird künftig das bisher eng auf die Zwecke der Durchführung von Strafverfahren beschränkte Aufenthaltsrecht der Opfer von Menschenhandel erweitert.

Wenn trotz all dieser Erleichterungen sich die Zahlen qualifizierter Einwanderer im Vergleich zu Einwanderungsländern wie Kanada und im Hinblick auf Prognosen der Entwicklung der erwerbstätigen Bevölkerung eher bescheiden ausnehmen, muss es Gründe geben. Will man sich nicht dem Lieblingstopos der mangelnden „Willkommenskultur“ und dem verbreiteten Klischee einer ausländerfeindlichen Verwaltung hingeben, so stößt man auf eine Reihe von Gründen wie z. B. mangelnde deutsche Sprachkenntnisse, Intransparenz und übermäßige Kompliziertheit der deutschen Regelungen oder das Fehlen konzertierter Anstrengungen der Wirtschaft, sich im Ausland um eine Rekrutierung qualifizierter Arbeitskräfte zu bemühen, z. B. durch eine stärkere Nutzung des neuen

Instruments der Erteilung eines Aufenthaltstitels zum Zweck der Arbeitssuche an einen ausgesuchten und nach Deutschland eingeladenen Bewerberkreis. Auch eine stärkere Nutzung eines Arbeitskräftepotenzials der im Ausland bei deutschen oder EU-Unternehmen tätigen Personen durch die Option eines Aufenthaltsrechts bei erfolgreicher Tätigkeit, Aus- oder Fortbildung und ggfs. deutschen Sprachkenntnissen erscheint bei entsprechender Kooperation von Staat und Wirtschaft möglich.

Selbstverständlich sind auch bei den rechtlichen Rahmenbedingungen Verbesserungen und Korrekturen denkbar. Grundsätzlich kann im Beschäftigungsrecht durch die Änderung der Beschäftigungsverordnung auf wechselnde Arbeitsmarktsituationen flexibel reagiert werden. Das ist z. B. auch dadurch geschehen, dass mittlerweile bei qualifizierter Beschäftigung auf die Zustimmung

Die WIRTSCHAFT kann durch konzentriertere Anstrengungen, fehlendes Arbeitskräftepotenzial im Einwanderungsbereich aquirieren.

mung der Bundesagentur und den „Inländervorrang“ weitgehend verzichtet wird. Einer grundlegenden Vereinfachung des Aufenthaltserlaubnisrechts etwa durch die Reduzierung der Aufenthaltstitel steht das EU-Recht mit seinen zahlreichen unterschiedlichen und nicht immer miteinander hinreichend abgestimmten Richtlinien entgegen.

Der Gesetzgeber hat eine wichtige Erleichterung durch die Ermöglichung des Statuswechsels bereits vorgenommen. Auch im Bereich der Anerkennung von Qualifikationen sind durch die Gewährung eines Rechtsanspruchs wesentliche Verbesserungen erreicht worden. Denkbar wäre immerhin, in einigen Bereichen mit dem Instrument einer vorläufigen Anerkennung von Diplomen zu arbeiten, die bereits die Berufsausübung erlauben. Bei der "hochqualifizierten" Erwerbstätigkeit stellt sich die Frage, ob die z. T. durch die Blue Card-Richtlinie vorgegebene Fokussierung auf die Absolvierung eines „Hochschulstudiums“ noch zeitgemäß ist und der tatsächlichen Qualifikation nicht mehr als bisher durch den Nachweis von Berufserfahrung und fachlich qualifizierte Tätigkeit Rechnung getragen werden sollte. Ein Aufenthaltsrecht zum Zweck einer sonstigen qualifizierten Berufsausbildung ist nach geltendem Recht schon möglich und nach erfolgreichem Abschluss mit einem bis zu einjährigen Bleiberecht zum Zweck der Arbeitssuche verbunden. Die Zahlen (insgesamt 3.915 Einreisen im Jahr 2013) deuten aber darauf hin, dass die Rekrutierung auf Schwierigkeiten stößt. Bei den deut-

PUNKTESYSTEME zur Einwanderung ohne reale Jobangebote sind wirkungslos.

schen Sprachkursen sieht die Bilanz mit 5.757 im Jahr 2013 eingereisten Drittstaatsangehörigen etwas besser aus. Über eine bessere Verknüpfung des Erwerbs von Sprachkenntnissen mit der Berufsausbildung auch außerhalb des Hochschulstudiums sollte aber nachgedacht werden.

Einwandererstatus und Punktesystem nach kanadischem Vorbild?

Ein Punktesystem, wie es schon von der Zuwanderungskommission im Jahre 2001 experimentell vorgeschlagen worden war, unterscheidet sich vom geltenden Ausländerrecht dadurch, dass Ausländern ein Einwanderungsstatus auf der Grundlage einer Punktzahl, die nach Kriterien wie Sprachkenntnisse, Ausbildung, Berufserfahrung, Alter, Familienstand usw. errechnet wird, erteilt wird. Als Vorbild wird hier insbesondere das kanadische System gepriesen. Andere Punktesysteme werden in Australien, Neuseeland und Großbritannien praktiziert.

Beim Vergleich mit Kanada und anderen Ländern ist zu beachten, dass die Erfahrungen mit einem Punktesystem, das maßgeblich auf formale Qualifikationen abgestellt hat, ohne ein Jobangebot zu berücksichtigen, im Hinblick auf die realen Integrationschancen (arbeitslose oder taxifahrende Akademiker) überwiegend als negativ angesehen wurden. Als Folge sind Punktesysteme immer stärker auf ein tatsächliches Arbeitsplatzangebot ausgerichtet worden. So auch das seit 1. Januar 2015 in Kanada eingeführte Express Entry Immigration System. Danach können sich qualifizierte (skilled) Einwanderer um eine dauernde Aufenthaltserlaubnis für eines der unterschiedlichen Aufnahmeprogramme (Federal Skilled Worker Program, Federal Skilled Trades Program, Canadian Experience Class, Provincial Nominee) auf der Basis eines Online-Profiles bewerben.

Jeder Bewerber erhält eine Punktzahl (maximal 1200). Die Topkandidaten der Bewerber, die die Mindestvoraussetzungen (Sprachkenntnisse, schulische Vorbildung, Berufsausbildung)

erfüllen, werden für eine Einladung um eine Einwanderungserlaubnis ausgewählt. Die Auswahlkriterien sind Schulbildung und Alter, berufliche Qualifikationen, Familienstand und ein Jobangebot eines Arbeitgebers oder eine Nominierung durch eine Provinz. Die beiden letzten Kriterien sind ausschlaggebend, da sie mit 600 Punkten bewertet werden. Ansonsten zählen Alter, Ausbildung, Sprachkenntnisse, aber auch die Berufserfahrung, insbesondere, wenn sie in Kanada erworben wurden, mit maximal 600 Punkten. Der Minister setzt eine Punktezahl fest, nach der in periodischen Abständen ca. 15 bis 25 Mal pro Jahr die Top-Kandidaten ausgewählt und zur Bewerbung um eine Einwanderungserlaubnis eingeladen werden. Dies ist in letzter Instanz eine politische Entscheidung. Rechtsansprüche werden nicht begründet.

In die fünfte und letzte Runde vom März 2015 wurden 1.620 Bewerber mit einer Punktzahl ab 481 Punkten eingeladen. Erstmals wurden dabei auch diejenigen berücksichtigt, die nicht schon ein Arbeitsangebot hatten, das durch eine positive Arbeitsmarktbeurteilung nach Art der deutschen Vorrangprüfung unterstützt wurde. Es wird berichtet, dass nur Anwärter mit ausgezeichneten Sprachkenntnissen, einem akademischen Abschluss und Berufserfahrung eingeladen wurden. Jeder Bewerber bleibt ein Jahr im Pool und hat sich bei der Job-Bank zu registrieren, wenn er nicht schon über ein Arbeitsangebot verfügt.

Beim Vergleich mit Kanada ist eine Reihe von Unterschieden zu beachten. Anders als bei der Zuwanderung nach Deutschland entscheidet sich der Einwanderer nach Kanada typischerweise dafür, die Brücken zur alten Heimat ab-

zubrechen und seine neue Identität im multikulturellen Einwandererstaat Kanada zu finden. Die Zuwanderung von Arbeitskräften nach Deutschland ist aus vielfältigen Gründen differenzierter. Längst nicht alle Zuwanderer wollen im kanadischen Sinne nach Deutschland einwandern. Eine Auswahl nach Punkten könnte in Deutschland aus den dargelegten Rechtsgründen auch die bestehenden Einwanderungsmöglichkeiten,

Das Einwanderungsverfahren in Deutschland sollte **VERSTÄNDLICHER und zugänglicher gestaltet werden.**

einschließlich der EU-Blue Card nicht ersetzen. Ob ein zusätzlicher „Einwandererstatus“ nach Art des kanadischen „permanent resident“ mit Einbürgerungsoption wesentlich neue Potenziale qualifizierter Einwanderung erschließen könnte, ist daher zumindest fraglich. Im Vergleich zu Kanada sind die Hürden eher niedriger.

Eine andere Frage ist, ob nicht mehr getan werden könnte, die Bedingungen einer Einwanderung nach Deutschland verständlich darzustellen. Dazu könnten Wirtschaft und Staat beitragen, indem z. B. im Ausland neben der Online-Darstellung von Aufenthaltsmöglichkeiten die Voraussetzungen und Bedingungen einer Arbeitsaufnahme und Einwanderung nach Deutschland durch besondere Einladungen an Schulabgänger oder qualifizierte Bewerber erläutert werden. Auch könnten Elemente des kanadi-

schen Systems wie z. B. die Einrichtung einer Job-Bank und eines Bewerberpools auf ihre Tauglichkeit für die Rekrutierung qualifizierter Arbeitskräfte im Rahmen des geltenden Systems evt. mit Hilfe eines Pilotprojekts überprüft werden. Eines neuen Einwanderungsgesetzes bedarf es dazu nicht. ///



/// PROF. DR. DR. HC.
KAY HAILBRONNER

ist Professor em. der Universität Konstanz und Leiter des dortigen Forschungszentrums für internationales und europäisches Ausländer- und Asylrecht.

Quellen

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF): Migrationsbericht 2013, Januar 2015.

BAMF: Jahresbericht des Beirats für Forschungmigration Dezember 2014 (mit neuesten Zahlen 1.Hj. 2014).

BAMF: Gewinnung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen, EMN-Studie, bearb. von M. Mayer, Working Paper 53, (mit ausführlichem Literaturverzeichnis S. 33), Mai 2013.

BAMF: Soziale Absicherung von Drittstaatsangehörigen in Deutschland, EMN-Studie bearb. von A. Müller, M. Mayer und N. Bauer, Working Paper 57, Oktober 2013.

BAMF: Zuwanderung von Fachkräften nach §18 AufenthG nach Deutschland, bearb. von B. Heß, Working Paper 44, 2012 (schriftliche Befragung von Arbeitsmigranten).

Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung: Nach Punkten vorn. Was Deutschland von der Zuwanderungs- und Integrationspolitik Kanadas lernen kann, Nov. 2012.

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen: Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich, Jahresgutachten 2015, 2015 (mit umfangreichem Literaturverzeichnis zur deutschen und ausländischen Gesetzgebung, S. 176 ff).

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen: Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland, Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer, 2014.

Unabhängige Kommission „Zuwanderung“: Zuwanderung gestalten – Integration fördern, 4.7.2001.