



Migration fair gestalten | 08.2017

Deutschland braucht ein Einwanderungsgesetz

Trotz Rekordzuwanderung kommen nur relativ wenige Fachkräfte aus dem außereuropäischen Ausland zu uns. Ein Einwanderungsgesetz bietet Chancen für Deutschland, weltweit die Fachkräfte zu gewinnen, die es aufgrund seiner demographischen Entwicklung benötigt.

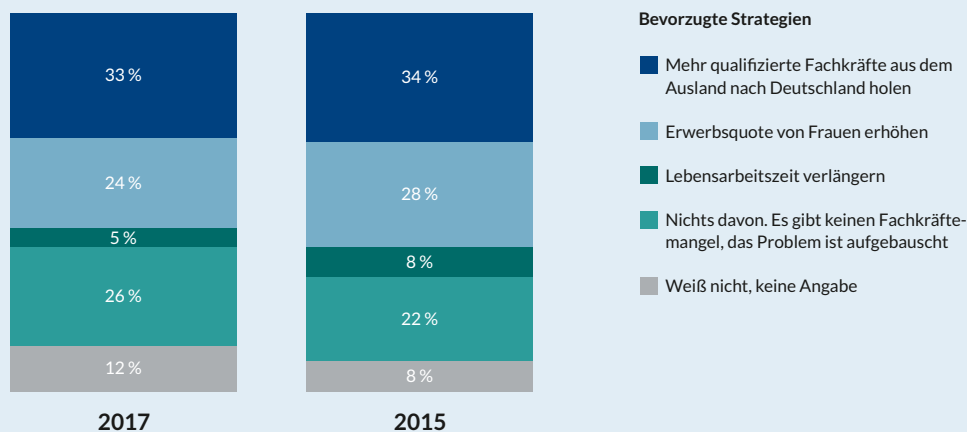
In den letzten Jahren hat sich die Migrationssituation in Deutschland drastisch verändert. Das Land erlebt Zuwanderung auf Rekordniveau. 1,1 Millionen Personen stellten in den Jahren 2015 und 2016 erstmals einen Asylantrag. In der aktuellen öffentlichen und medialen Wahrnehmung hat die Fluchtmigration die Debatte zur Erwerbsmigration nahezu vollständig überlagert. Der starke Zuzug Asylsuchender ging mit dem Aufstieg einer rechtspopulistischen Partei und einer wachsenden Migrationsskepsis in der Bevölkerung einher. Dabei geriet aus dem Blick, dass

Deutschland weiter auf ausländische Fachkräfte angewiesen ist. Wenn die Generation der Baby-Boomer in Rente geht, wird die Zahl der dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Personen innerhalb weniger Jahre drastisch sinken. Das Ausmaß dieses „demographischen Klippensprungs“ wird deutlich, wenn man die geburtenstärksten Jahrgänge (1962 bis 1966) mit rund sieben Millionen Menschen den Jahrgängen von 2011 bis 2015 mit rund 3,6 Millionen Personen gegenüberstellt. Alarmismus ist nicht angebracht, aber Deutschland braucht eine nachhaltige Strategie zur Fachkräftesicherung, um den Herausforderungen einer alternden Gesellschaft zu begegnen. Verlängerte Lebensarbeitszeiten, höhere Bildungsinvestitionen und eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind Aspekte einer solchen Strategie. Migration ist dabei ein wichtiger Bestandteil. Das wird auch in der Bevölkerung gesehen.

Dr. Matthias M. Mayer

ist Project Manager im Programm Integration und Bildung der Bertelsmann Stiftung

ABBILDUNG: **Strategien zur Bekämpfung des Fachkräftemangels**
Nach wie vor favorisiert jeder Dritte ausländische Fachkräfte.



Frage: In einer älter werdenden Gesellschaft ist es für Unternehmen eine Herausforderung, den Fachkräftemangel am Arbeitsmarkt zu decken. Mit welcher Strategie sollte man Ihrer Meinung nach am ehesten darauf reagieren?
 Basis: 2.014 Befragte
 Quelle: Bertelsmann Stiftung. *Willkommenskultur im Stresstest*. Gütersloh 2017.

BertelsmannStiftung

Eine 2017 durchgeführte Umfrage der Bertelsmann Stiftung zur Willkommenskultur zeigt sogar, dass die meisten Befragten Einwanderung als Strategie gegen den Fachkräftemangel im Vergleich zu anderen Optionen vorziehen (vgl. Abbildung). Das hat auch die hohe Flüchtlingszuwanderung nicht geändert, wie ein Vergleich mit dem Jahr 2015 zeigt.

Deutschland zieht relativ wenige Fachkräfte aus Drittstaaten an

Deutschland profitiert zurzeit stark von der EU-Binnenmobilität, die Fachkräfte aus den EU-Krisenstaaten nach Deutschland bringt. Allerdings kann sich Deutschland auf diesen Zuzug nicht langfristig verlassen, denn die anderen EU-Staaten sehen ebenfalls alternden Gesellschaften entgegen. Die Fluchtmigration, die humanitären und nicht ökonomischen Kriterien folgt, bringt verhältnismäßig wenige Fachkräfte. Die Ergebnisse der IAB-BAMF-SOEP-Befragung Geflüchteter im Jahr 2016 zeigen: 90 Prozent der Geflüchteten können vor der Einreise nach Deutschland weder mündliche noch schriftliche Deutschkenntnisse vorweisen, nur 13 Prozent haben einen Hochschulabschluss und nur sechs Prozent haben eine betriebliche Ausbildung oder eine andere berufliche Ausbildung abgeschlossen.

Die Fachkräftemigration aus dem außereuropäischen Ausland nach Deutschland umfasste in den Jahren zwischen 2011 und 2015 weniger als 30.000 Personen (vgl. Tabelle). Die Zahl von 2015 mit 28.008 Personen entspricht nur 2,5 Prozent der Gesamtzüge aus dem außereuropäischen Ausland im Jahr 2015. Hier macht sich die hohe Fluchtzwanderung bemerkbar, denn 2013 lag der Anteil noch bei 6,6 Prozent. Die quantitativ bedeutendsten Herkunftsländer für Fachkräfte waren Indien, die USA, China, Bosnien-Herzegowina und Serbien. Diese Statistiken unterschätzen aber die Zahl der außereuropäischen Fachkräfte, die sich in Deutschland ansiedeln. So blieben z.B. im Jahr 2015 im Rahmen sogenannter Statuswechsel 7.037 ausländische Fachkräfte im Land. Ferner kommen Fachkräfte als nachziehende Familienangehörige nach Deutschland. 2015 zogen 24.798 Familienangehörige zu Ausländern nach. Es kann angenommen werden, dass einige Fachkräfte ihre Partner mitbringen, die dann auch in Deutschland arbeiten. Wie hoch die Zahl der auf diese Weise zuwandernden Fachkräfte ist, wird statistisch jedoch nicht erfasst.

Betrachtet man die Fachkräftezuwanderung aus Nicht-EU-Staaten nach Deutschland allerdings insgesamt, kann konstatiert werden, dass sie sich unterhalb der volkswirtschaftlichen Bedeutsamkeit befindet und auch im internationalen Vergleich niedrig ist.

TABELLE: Fachkräftezuwanderung aus Drittstaaten nach häufigsten Staatsangehörigkeiten (2011-2015)

	2011		2012		2013		2014		2015	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
Indien	4.664	18	4.837	18	4.253	18	4.982	18	4.822	17
Vereinigte Staaten	3.231	12	3.007	11	3.144	13	3.227	12	3.310	12
China	2.947	11	2.996	11	2.779	12	3.013	11	2.607	9
Bosnien-Herzegowina	1.777	7	2.251	8	1.995	8	2.500	9	2.546	9
Serbien	1.195	5	1.263	5	1.327	6	1.665	6	2.011	7
Japan	1.772	7	1.664	6	1.609	7	1.713	6	1.713	6
Russische Föderation	884	3	894	3	995	4	996	4	1.334	5
Türkei	984	4	1.297	5	1.057	4	1.223	5	1.302	5
Ukraine	417	2	460	2	513	2	795	3	946	3
Südkorea	600	2	525	2	557	2	610	2	750	3
Sonstige	7.475	29	8.155	30	5.768	24	6.378	24	6.667	24
Insgesamt	25.946	100	27.349	100	23.997	100	27.102	100	28.008	100

Quelle: BMI und BAMF. *Migrationsberichte 2009-2015*. Nürnberg 2011-2016; eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung

Ein Einwanderungsgesetz kann dazu beitragen, mehr Fachkräfte zu gewinnen

Ein einheitlicher und transparenter rechtlicher Rahmen für die Steuerung von Einwanderung zu Erwerbszwecken ist neben der wachsenden Konjunktur eine Grundvoraussetzung dafür, dass die Bundesrepublik attraktiv für Fachkräfte aus dem außereuropäischen Ausland ist. Wenngleich das deutsche Zuwanderungsrecht auch im internationalen Vergleich als liberal gilt, ist es aufgrund der inkrementalistischen Ad-hoc-Gesetzgebung der letzten Jahre jedoch sehr komplex und intransparent. So bestehen gegenwärtig über 40 Zuwanderungsmöglichkeiten zu Erwerbszwecken, die an über 30 verschiedene Kriterien gekoppelt sind (z. B. Alter, Sprachkenntnisse, Wohnverhältnisse, Sicherung des Lebensunterhalts, Mindesteinkommen, geplante berufliche Tätigkeit, Qualifikation, Schulausbildung, Herkunftsland etc.). Das ist weder zuwanderungsinteressierten Fachkräften noch Unternehmen im Inland und in den kommunalen Verwaltungen zu vermitteln. Eine effektive und transparente Steuerung von Einwanderung sieht anders aus. Deshalb

braucht Deutschland ein Einwanderungsgesetz, das die Einreisemöglichkeiten für Fachkräfte neu ordnet, vereinfacht und ermöglicht, die Fachkräfte zu gewinnen, von denen unser Land profitiert.

Allerdings gilt es, Möglichkeiten und Grenzen eines Einwanderungsgesetzes realistisch einzuschätzen. Denn Deutschlands Attraktivität für internationale Fachkräfte wird im Zusammenspiel weiterer Faktoren bestimmt, die zum Teil von der Politik schwer oder gar nicht gestaltet werden können oder zumindest nicht direkt mit Einwanderungspolitik in Verbindung gebracht werden. Zu diesen weiteren Attraktivitätskomponenten zählen die Verbreitung von Deutsch als Fremdsprache, Lohnnebenkosten, Lohnhöhe, Steuerbeiträge, kulturelle Nähe, Image des Landes und sogar Wetter und Klima. Dennoch ist eine umsichtige gesetzliche Steuerung von Migration durch ein Einwanderungsgesetz ein grundlegender Pfeiler eines sinnvollen Attraktivitätspakets.

Klarzustellen ist auch, dass ein Einwanderungsgesetz systematisch vom Asylrecht zu unterscheiden ist. Denn die Zuwanderung Schutzsuchender folgt

einer humanitären, im Grundgesetz und in der Genfer Flüchtlingskonvention verankerten Logik. Die Erwerbszuwanderung hingegen erfolgt primär im wirtschaftlichen, demographischen und gesellschaftlichen Eigeninteresse des Aufnahmelandes.

In Bezug auf die genauere Ausgestaltung des Einwanderungsgesetzes erscheint es am sinnvollsten, das bestehende Recht mit der Blauen Karte EU als zentraler Säule neu zu ordnen und somit innerhalb der jetzigen Struktur weiterzuentwickeln. Ein Systemwandel hin zu einer punktebasierten Einwanderungssteuerung scheint aktuell nicht sinnvoll. Einerseits ist international festzustellen, dass punktebasierte Steuersysteme sich in Richtung arbeitsmarktbasierter Systeme bewegen. Andererseits haben sich arbeitsmarktbasierende Systeme wie das deutsche ansatzweise für qualifikationsbasierte Migration geöffnet. Außerdem überzeugen die bisher vorgelegten Diskussions- und Gesetzesentwürfe zu Punktesystemen nicht, denn sie würden Migrationssteuerung weiter verkomplizieren und könnten sogar zu neuen Restriktionen bei der Arbeitsmigration führen. Damit würde riskiert, das Ziel, die richtigen ausländischen Fachkräfte in angemessener Zahl für Deutschland zu gewinnen, zu verfehlen.

Der Arbeitsmarkt mit seinen Bedarfen sollte der zentrale Bezugspunkt für Migrationssteuerung sein. Denn die erfolgreiche Integration und Teilhabe der Migranten am Arbeitsmarkt sorgt für Fairness und einen dreifachen Nutzen. Das Aufnahmeland profitiert, weil es die benötigten Fachkräfte gewinnt, Steuereinnahmen erzielt, die Sozialsysteme stabilisiert und kulturell bereichert wird. Migranten profitieren, weil sie ihr Potenzial einbringen, soziale Aufstiege verwirklichen, ihren Lebensstandard und den ihrer Familien verbessern und ihre persönlichen Kompetenzen und Netzwerke erweitern. Aber auch die Herkunftsländer profitieren von der Arbeitsmarktintegration von Migranten – und zwar durch Sekundäreffekte wie Geldrücksendungen sowie den Transfer von Wissen, sozialen Ressourcen und manchmal auch Investitionen. Bei Bedarf kann der Gefahr des Brain Drain gezielt vorgebeugt werden, z. B. durch Sonderregelungen für bestimmte Berufe und besonders gefährdete Länder.

Deutschland sollte also in der aktuellen Situation keinen Systemwechsel anpeilen, sondern sein arbeitsmarktbasierendes Steuerungssystem weiterentwickeln, das auch qualifikationsorientierte Zuwanderungsmöglichkeiten weiter ausbaut und somit stärker „hybrid“ ausgerichtet ist.

Ein entsprechendes Einwanderungsgesetz muss **transparent** und **effektiv** sein, **attraktive** Bedingungen für die Einwanderung nach Deutschland schaffen, die Integration der einwandernden Menschen gewährleisten und **verwaltungseffizient** umgesetzt werden. Außerdem sollte ihm eine gewisse **Flexibilität** innewohnen, um schnell auf veränderte Rahmenbedingungen, wie etwa eine hohe Fluchtmigration, reagieren zu können. Letztlich ist die Einwanderung durch parlamentarische Debatten über Zielkorridore stärker zu **legitimieren**, um die **Akzeptanz** der Einwanderung durch die einheimische Bevölkerung zu fördern.

Transparenz und Verständlichkeit: Aufenthaltsmöglichkeiten zusammenfassen, neu ordnen und mit einem markanten Label versehen („Schwarz-Rot-Gold-Karte“)

Das gegenwärtige System kann dadurch vereinfacht werden, dass die Einwanderungswege in wenigen zentralen Säulen neu geordnet und diese jeweils mit einem markanten Label versehen werden. Das würde bedeuten, sowohl die bestehenden Möglichkeiten zu einigen wenigen zusammenzufassen als auch punktuell zu ergänzen (z. B. in Bezug auf Einwanderungswege für Nicht-Akademiker und Aufenthaltsmöglichkeiten zur Arbeitsplatzsuche). Damit würde eine Signalwirkung nach außen und innen mit der für die Verwaltung notwendigen Regelungsdichte verbunden sowie gleichzeitig ein deutliches Bekenntnis zur Einwanderung abgegeben. Dabei müsste jedoch auf Transparenz geachtet werden, sodass nur möglichst wenige trennscharfe Einwanderungswege bestehen. Obwohl der nationale Gestaltungsspielraum durch europarechtliche Bestimmungen eingeschränkt ist, muss die Politik die bestehenden Freiheiten ausnutzen. Dementsprechend müssten nach Möglichkeit alle arbeitsplatzorientierten Zuwanderungsmöglichkeiten – d. h. § 18 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) (qualifizierte Beschäftigung), § 19 AufenthG (Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte), § 20 AufenthG (Forschung) – in die Blaue Karte EU überführt werden. Als Name für ein derartiges Label würde sich „Schwarz-Rot-Gold-Karte“ (SRG-Karte) anbieten. Demnach könnte ein neues Einwanderungsgesetz aus folgenden Säulen bestehen:

„SRG-Karte Arbeitsvertrag/Blaue Karte EU“
(oder „Employment/EU Blue Card“, um die international größere Strahlkraft der englischen Sprache zu nutzen)

„SRG-Karte Arbeitsplatzsuche“
(oder „Jobsearch“)

„SRG-Karte Selbstständigkeit“
(oder „Entrepreneur“)

„SRG-Karte Bildung“
(oder „Education“ bzw. „Study“)
(für Studierende und Auszubildende)

„SRG-Karte Familiennachzug“
(oder „Family“)

Effektivität: Mehr Einreisemöglichkeiten für nicht-akademische Fachkräfte schaffen und Aufenthaltserlaubnisse zur Arbeitsplatzsuche ausweiten

Ein effektives Einwanderungsgesetz ermöglicht, dass genau die Fachkräfte zuwandern, die unser Land braucht. Im Bereich der nicht-akademischen Qualifikationen besteht aktuell und perspektivisch ein besonderer Bedarf an Fachkräften mit Berufsausbildung. Die gegenwärtigen Zuwanderungsmöglichkeiten sind jedoch weitgehend auf akademische Fachkräfte zugeschnitten. Dementsprechend sollten nicht-akademische Qualifikationen in der deutschen Migrationslogik aufgewertet werden.

So wäre es angebracht, bei der arbeitsplatzorientierten Zuwanderungsmöglichkeit – etwa in Form der oben vorgestellten „SRG-Karte-Arbeitsvertrag/Blaue Karte EU“ – Fachkräfte mit und ohne Hochschulabschluss gleichzustellen. Damit wäre die sogenannte Positivliste für Engpassberufe, in der die Bundesagentur für Arbeit (BA) bestimmte Ausbildungsberufe festlegt, für die eine Zuwanderung gestattet ist, hinfällig. Diese Maßnahme würde die Einwanderungsmöglichkeiten für nicht-akademische Fachkräfte liberalisieren und gleichzeitig das deutsche Migrationsrecht vereinfachen.

Gegenwärtig ist es für die Zuwanderung nicht-akademischer Fachkräfte obligatorisch, die Gleichwertigkeit der Berufsqualifikationen im Vorfeld feststellen zu lassen. Die Anerkennung von Berufsqualifikationen aus dem Ausland heraus ist für Fachkräfte ohne Hochschulabschluss jedoch eine hohe Zuwanderungshürde und bildet den Flaschenhals bei der Fachkräftezuwanderung unterhalb

des Hochschulabschlusses. So hat die BA 2015 nur in 658 Fällen eine Zustimmung zur Beschäftigung nicht-akademischer Fachkräfte nach § 6 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 der Beschäftigungsverordnung (Positivliste) erteilt, bei 1.104 Ablehnungen. Nach § 6 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 der Beschäftigungsverordnung (Vermittlungsab-sprachen) waren es im selben Jahr nur 2.263 Fälle, bei 94 Ablehnungen. Die Notwendigkeit, sich mit alternativen Formen zu beschäftigen, wie eine formale Berufsqualifikation validiert werden kann, liegt folglich auf der Hand. Da jedoch nur wenige Länder über ein ähnlich formalisiertes Ausbildungssystem wie das deutsche verfügen, sollten auch non-formal oder informell erworbene Kompetenzen stärker berücksichtigt werden.

Um die Potenziale möglicher Zuwanderer mit beruflichen Qualifikationen für Deutschland besser zu heben, bieten sich zwei Ansätze an: Zum einen könnte das Anerkennungsgesetz explizit auf die Anerkennung non-formalen und informellen Lernens ausgeweitet werden. Das findet derzeit nur in Einzelfällen im Rahmen sogenannter Qualifikationsanalysen statt. Zum anderen sollten, wenn keine vollständige Gleichwertigkeit besteht, auch standardisierte Teilqualifikationen anerkannt werden, die an Nachqualifizierungsmaßnahmen bis zur Vollanerkennung gekoppelt sind. So könnte dann auch eine Zuwanderung bei Teilanerkennung erfolgen. Ein solches System zur Anerkennung von Teilqualifikationen sollte auch inländischen formal Geringqualifizierten offen stehen. Zudem muss versucht werden, das Anerkennungsverfahren zu straffen und mit einer flächendeckenden Beratungsstruktur zu verbinden.

Die Einreisemöglichkeit zur Arbeitsplatzsuche ist eine wichtige Ergänzung zu den Migrationswegen, die ein Arbeitsplatzangebot voraussetzen. § 18c AufenthG erlaubt es akademischen Fachkräften derzeit – nach dem Nachweis, dass sie ihren Lebensunterhalt sichern können –, sechs Monate in Deutschland nach einem Arbeitsplatz zu suchen. Dieser Suchtitel sollte großzügiger gestaltet werden und außerdem auch nicht-akademischen Fachkräften die Zuwanderung erlauben, d. h. Personen mit einer abgeschlossenen und anerkannten (oder teilweise anerkannten) Berufsausbildung. So sollte es möglich sein, für zwölf Monate in Deutschland einen Arbeitsplatz zu suchen (und währenddessen z. B. die Sprachkenntnisse durch entsprechende Kurse aufzubessern). Zudem sollte die Erwerbstätigkeit während der Suchphase erlaubt werden, wie es Absolventen deutscher Hochschulen gemäß § 16 Abs. 4 AufenthG schon jetzt möglich ist.

Auch wenn auf dem deutschen Arbeitsmarkt kein Bedarf an der Einwanderung von Personen mit geringen Qualifikationen zu erkennen ist, muss dennoch die Debatte über Zuwanderungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte geführt werden. Der Hauptgrund dafür ist die zunehmende Vermischung von Flucht- und Migrationsströmen. Denn viele Migranten versuchen, über Asylgesuche einen Aufenthalt in den Zielländern zu erreichen. Eine Folge davon ist die zusätzliche Belastung der Asylsysteme. Wanderungsmotive und Wanderungswege von Flüchtlingen und Migranten überlappen sich zunehmend. Das erschwert den Schutz von Flüchtlingen und die Entwicklung einer nachhaltigen Migrationspolitik. Transparentere Zugangsmöglichkeiten für Erwerbszuwanderer können dazu einen Beitrag leisten. Das bedeutet, Personen, die sich primär aus wirtschaftlichen Motivation auf die Wanderung begeben, sollten in Kanäle der Erwerbsmigration gelenkt werden, um zu vermeiden, dass sie aus Mangel an Alternativen einen (aussichtslosen) Asylantrag stellen. Diese Logik verwendet auch die SPD-Bundestagsfraktion in ihrem Vorschlag für ein Einwanderungsgesetz.

Das größte Entflechtungspotenzial ist jedoch im Bereich der Geringqualifizierten zu finden. Aus diesem Grund ermöglicht die Bundesregierung Staatsangehörigen der Westbalkan-Staaten seit dem 1. November 2015, gemäß § 26 Abs. der Beschäftigungsverordnung, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen (sofern ein Arbeitsplatzangebot vorliegt und die BA zugestimmt hat). Eine Berufsqualifikation muss dafür nicht vorhanden sein.

Die Zuwanderung Geringqualifizierter ist freilich ein kontroverses Thema und Kritiker fürchten Verdrängungseffekte mit einheimischen Arbeitnehmern sowie steigende Ressentiments gegenüber Einwanderern. Auch wenn aus gutem Grund die Zuwanderung von Personen mit geringen Qualifikationen momentan nur in wenigen Ausnahmen erlaubt werden sollte, muss zumindest darüber diskutiert werden, inwieweit dieser Personengruppe punktuell die Zuwanderung ermöglicht werden sollte, z. B. um in Zeiten hoher Fluchtzuwanderung das Asylsystem zu entlasten. Hierfür ist es wichtig, die Westbalkan-Regelung genau zu evaluieren, auch in Bezug auf Verdrängungseffekte mit einheimischen Arbeitskräften.

Attraktivität: Schnelleren Daueraufenthalt, einfachere Einbürgerung und doppelte Staatsangehörigkeit erlauben

Ein attraktives Einwanderungsgesetz bietet klare

Perspektiven für einen Daueraufenthalt und Teilhabe. Auch die Möglichkeit der zügigen Einbürgerung ist ein wichtiger Aspekt. Sie trägt zum einen zur Attraktivität (aus Sicht der Migranten) eines Landes bei und fördert zum anderen die Teilhabe eingewandelter Personen. Gegenwärtig müssen Bewerber für mindestens acht Jahre in Deutschland leben, um sich einbürgern zu lassen (§ 10 Abs. 1 Staatsangehörigkeitsgesetz), bzw. sieben Jahre, wenn sie einen Integrationskurs absolviert haben, oder sechs Jahre, wenn die zuständige Behörde nach Ermessen entscheidet, dass sie besonders gut integriert sind. Die Mindestaufenthaltsdauer sollte nach kanadischem Vorbild auf vier Jahre verkürzt werden.

Für Attraktivität sorgen auch Regelungen, die doppelte Staatsangehörigkeit zu ermöglichen. Auch hier sollte sich Deutschland an den liberalen Arrangements klassischer Einwanderungsgesellschaften orientieren. Statt die aktuellen Möglichkeiten doppelter Staatsangehörigkeit wieder einzuschränken, sollten diese erweitert werden, um für bessere Integration und Teilhabe der Migranten zu sorgen.

Effizienz: Bundesministerium für Migration, Asyl und Integration sowie umsetzungsstarke Verwaltungsbehörden schaffen

Migrations-, Asyl- und Integrationspolitik müssen auf Bundesebene von einem starken eigenen Ressort verantwortet werden. Die politische Verantwortung für das Thema Migration ist auf Bundesebene derzeit breit gestreut. Angesichts der gestiegenen Bedeutung der Migrations- und Fluchtthemen sowie der Komplexität einer proaktiven Migrationsgestaltung macht es Sinn, dem Beispiel etablierter Einwanderungsländer wie Australien und Kanada zu folgen und die politische Verantwortung für Migration weitestgehend auf ein spezialisiertes Ressort zu bündeln.

Ein Migrationsministerium mit der entsprechenden Zuständigkeit für Gesetze sowie der notwendigen finanziellen und personellen Ausstattung könnte dafür Sorge tragen, dass die Rechtslage schlagkräftiger durchgesetzt wird und notwendige Reformen effektiver vorangetrieben werden. Damit die Durchsetzungskraft der Bedeutung des Themas gerecht wird, wäre es wichtig, dass das Migrationsministerium die Befugnisse für hoheitliche Aufgaben erhält, wie die Vergabe von Aufenthaltstiteln, die Erteilung der Staatsangehörigkeit, das Durchführen des Asylverfahrens durch das BAMF sowie die Integration von Migranten. Als Richtschnur für den Ressortzu-

schnitt könnte der Migrationszyklus von der Vorbereitung im Herkunftsland bis hin zur Einbürgerung bzw. Rück- oder Weiterwanderung dienen.

Die Verwaltung muss die rechtlichen Einwanderungsregelungen möglichst effizient und einheitlich durchsetzen. Bislang erschweren die komplexen Einwanderungsregeln der Verwaltung eine effektive Umsetzung und ziehen beträchtliche Defizite nach sich, z. B. Verzögerungen und damit einhergehende Mehrkosten. Auch mutige Reformen laufen Gefahr, schnell zu verpuffen und bei der Zielgruppe nicht anzukommen, wenn die Verwaltung sie nicht gut umsetzen kann. Je nach Fall kann es sein, dass bis zu drei verschiedene Behörden mit der Vergabe eines Aufenthaltstitels befasst sind – Ausländerbehörde, Auslandsvertretungen und die BA. Somit müssen die ungefähr 565 kommunalen Ausländerbehörden, die rund 270 Visastellen der Auslandsvertretungen und die BA an ihren sechs Standorten über die Kompetenz zur Beurteilung der unterschiedlichen Kategorien der Erwerbsmigration verfügen. Die Personalressourcen in den Behörden sind jedoch nicht ausreichend, was in Bezug auf die Ausländerbehörden u. a. der angespannten Finanzsituation der Kommunen geschuldet ist. Daraus erfolgt eine Überlastungssituation.

Effizient wäre eine zentrale Genehmigungsbehörde (auf Länder- oder Bundesebene), die etwa die Prüfung bei der Auslandsvertretung bzw. bei der Ausländerbehörde ersetzt. Zur Finanzierung einer solchen Behörde könnte u. a. eine Erhöhung der momentan im internationalen Vergleich niedrigen Bearbeitungsgebühren für die Vergabe von Aufenthaltstiteln zur Erwerbsmigration herangezogen werden. Weitere Finanzquellen wären durch Bundesbehörden wie den Zoll eingenommene Bußgelder; also die Beschäftigungen von Personen mit Schengen-Visum und sogenannten „Overstayern“ (d. h. Personen, die auch nach Ablauf ihres Besuchsaufenthalts in Deutschland bleiben) aus visumsbefreiten Staaten schärfer als bisher zu ahnden.

Zudem würden klarere gesetzliche Vorgaben für die Beteiligung und Zustimmung der BA hier die Schlagkraft der Verwaltung stärken. Dazu gehört auch eine klarere Regelung der sogenannten Zustimmungsfiktion, d. h. einer automatischen Zustimmung nach Ablauf einer bestimmten Frist. Wichtig ist, dass die Kriterien zur Beteiligung und Zustimmung der BA einen angemessenen Ausgleich zwischen dem Schutz inländischer Arbeitnehmer oder Arbeitssuchender und den Interessen der Arbeitgeber und Arbeitsmigranten herstellen.

Legitimation und Flexibilität: Parlamentarische Debatten über Zielkorridore ermöglichen

Die Unterstützung und Akzeptanz der Bevölkerung ist eine notwendige Bedingung für eine erfolgreiche Migrationspolitik. Einwanderung sollte durch parlamentarische Debatten stärker legitimiert werden. In diesem Kontext sollte das Einwanderungsgesetz vorsehen, dass ein jährlicher Plan bzw. eine Migrationsstrategie mit quantitativen Zielkorridoren für die Erwerbsmigration Drittstaatsangehöriger jährlich dem Parlament vorgelegt wird, am besten unter Berücksichtigung aller Zuwanderungsformen – inklusive Wanderungen im Rahmen der EU-Binnenmobilität. So kann auch flexibel auf geänderte Rahmenbedingungen reagiert werden. Als Vorbild könnte der kanadische „Levels Plan“ oder die australischen „Migration Programme planning levels“ dienen.

Bei der Formulierung der Zielkorridore durch die Politik sollte ein Beratungsgremium konsultiert werden, das sich aus Vertretern relevanter gesellschaftlicher Gruppen einschließlich Sozialpartnern und Migrantenorganisationen zusammensetzt und von einem wissenschaftlichen Beirat unterstützt wird.

Weiterführende Literatur:

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)

Faire Fachkräftezuwanderung nach Deutschland: Grundlagen und Handlungsbedarf im Kontext eines Einwanderungsgesetzes. Gütersloh 2017.



Impressum

© August 2017

Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Bertelsmann Stiftung

Carl-Bertelsmann-Straße 256

33311 Gütersloh

www.bertelsmann-stiftung.de

Autor:

Dr. Matthias M. Mayer

Project Manager

Programm Integration und Bildung

Kontakt: matthias.mayer@bertelsmann-stiftung.de

bertelsmann-stiftung.de

Telefon: +49 5241 8181564

Titelbild:

Getty Images/Gen Sadakane/EyeEm