

E-PAPER #6

Kommission «Perspektiven für eine zukunftsgerichtete
und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik»

Ein Einwander- ungsgesetz allein macht noch keinen Sommer – Empfehlungen für eine kohärente Einwanderungspolitik

**VON ANDREAS BAUMER, SYBILLE HAUSSMANN
UND MARK HOLZBERGER**

Eine Publikation der Heinrich-Böll-Stiftung, Dezember 2017

Ein Einwanderungsgesetz allein macht noch keinen Sommer –

Empfehlungen für eine kohärente Einwanderungspolitik

Von Andreas Baumer, Sybille Haussmann und Mark Holzberger

Die Heinrich-Böll-Stiftung erarbeitet seit Dezember 2015 in ihrer Kommission «Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik» konkrete Ansätze und politische Empfehlungen für eine belastbare Migrationspolitik. Die parteiübergreifende Fachkommission setzt sich aus 36 Akteur/innen aus Wirtschaft, Politik, Wissenschaft, Zivilgesellschaft, öffentlicher Verwaltung und Verbänden zusammen und besteht aus Vertreter/innen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene. Das zentrale Ziel ihrer Arbeit ist es, einerseits die menschenrechtlichen und politischen Zusammenhänge von Flucht, Migration und verwandter Politikbereiche (wie Demografie, Arbeitsmarkt, Entwicklungspolitik, Sicherheitspolitik etc.) zu beschreiben, andererseits politische Optionen zu formulieren.

Die Kommission arbeitet in drei Arbeitsgruppen entlang verschiedener thematischer Schwerpunkte. Die vorliegende Publikation entstand im Rahmen der Arbeitsgruppe I: «Unterschiede und Überschneidungen von Migrations- und Fluchtbewegungen – und die Folgen für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Politikgestaltung».

Weitere Informationen zur Fachkommission «Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik»: <https://heimatkunde.boell.de/fachkommission>

Inhaltsverzeichnis

I. Problemstellung	4
II. Drei Vorschläge für ein Einwanderungsgesetz	7
1. Die Debatte um das Punktesystem	9
2. Nachhaltige Arbeitsmigration	12
3. Einwanderung zur beruflichen (Weiter-) Qualifizierung	13
4. Exkurs: Arbeitsmarktzugänge für Schutzsuchende aus dem Inland heraus	15
III. Zur Notwendigkeit einer Steuerung der Einwanderungspolitik	17
1. Zur Frage eines eigenen Einwanderungs- und Integrationsministeriums	17
2. Zwei flankierende Überlegungen	21
3. Einwanderungskommission	22
IV. Handlungsempfehlungen	23
Die Autoren und die Autorin	25
Weitere Publikationen zum Thema	25
Impressum	26

I. Problemstellung

Bei Fragen der Migration steht die deutsche Gesellschaft insgesamt – und damit auch das deutsche Migrationsrecht – vor drei großen Herausforderungen. Zwei hängen unmittelbar und die dritte zumindest mittelbar mit dem demografischen Wandel zusammen.

1. Zum einen ist in Deutschland mit einem signifikanten Bevölkerungsrückgang zu rechnen. Auch wenn ein Ausblick über einen langen Zeitraum immer mit vielen Unbekannten verbunden ist, lässt sich aus den Berechnungen des Statistischen Bundesamtes zumindest ein klarer Trend ablesen: Demnach würde die Bevölkerungszahl der Bundesrepublik Deutschland – wenn die aktuelle Entwicklung sich fortsetzt – von 80,7 Millionen (2013) bis 2060 auf 73 Millionen Menschen sinken.^[1] Auch das Potenzial erwerbsfähiger Personen würde sich reduzieren: von 49,2 Millionen Menschen (2013) über 44,5 Millionen (2030) auf nur noch 38 Millionen im Jahr 2060. Das heißt, dass in 40 Jahren bei uns rund ein Viertel weniger Menschen im arbeitsfähigen Alter leben würden. Parallel dazu dürfte sich der Anteil älterer Menschen an der Wohnbevölkerung erhöhen. Deutschland altert. Lag der Anteil der über 65-Jährigen im Jahr 2013 noch bei 34 Prozent, so wird sich diese Quote bis 2060 vermutlich auf ca. 60 Prozent nahezu verdoppeln.^[2]

Dieser fortschreitende demografische Wandel führt zu Herausforderungen für die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland – namentlich der Renten-, Gesundheits- und Pflegeversicherung: Weniger Beitragszahlende stehen tendenziell immer mehr Menschen gegenüber, die Rente beziehen oder – angesichts der steigenden Lebenserwartung – pflegebedürftig sind. Gleiches gilt für die gesetzliche Krankenversicherung, die sich wachsenden Kosten bei gleichzeitiger Erhöhung des Lebensalters ausgesetzt sieht. Daraus ergibt sich folgendes Bild: Einer ständig sinkenden Zahl von Beitragszahlungen stehen spiegelbildlich wachsende Ausgaben gegenüber.

Fraglich ist, ob sich durch den vermehrten Zuzug von Flüchtlingen seit dem Jahr 2014 daran etwas ändern wird. Das Statistische Bundesamt geht davon aus, dass dieser nur «sehr eingeschränkte Auswirkungen auf die langfristige Bevölkerungsentwicklung» haben wird. Denn hierbei handele es sich um eine «Sonderentwicklung», die bei Annahmen zur Bevölkerungsvorausberechnung grundsätzlich «nicht berücksichtigt» würden: «Für die langfristigen Wanderungsannahmen kann das Wanderungsgeschehen eines einzelnen Jahres nicht als Muster dienen.» Dazu «schwankt» der Wanderungssaldo über längere Zeiträume hinweg zu stark und das – so das Statistische Bundesamt – wird vermutlich auch in Zukunft so bleiben.^[3] Demgegenüber kommt das Institut der Deutschen Wirtschaft (Köln) zu etwas anderen Zahlen: Dort geht man davon aus, dass es auch in den kommenden Jah-

1 Statistisches Bundesamt (2015), 13. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 46.

2 Fuchs, Johann/Söhnlein, Doris/Weber, Brigitte (2017): Projektion des Erwerbspersonenpotenzials bis 2060 – Arbeitskräfteangebot sinkt auch bei hoher Zuwanderung, IAB-Kurzbericht 6/2017.

3 Pressemitteilung vom 20.01.2016.

ren zu hohen Wanderungssalden kommen dürfte (2016: +850.000 Personen und 2017: +693.000 Personen) und dass diese Zahlen nur langfristig auf dann +218.000 zurückgehen werden. Die Folge: Der Zuzug von vielen Flüchtlingen würde den demografisch bedingten Bevölkerungsrückgang – zumindest zeitweilig – abflachen. Bis 2035 sei sogar ein leichter Anstieg des Bevölkerungsstandes auf 83,1 Millionen Menschen möglich.^[4] Letztlich aber dürfte das Statistische Bundesamt mit seiner Prognose Recht haben, dass es sich bei der Alterung der deutschen Bevölkerung um einen Prozess handelt, der allein durch den aktuellen Flüchtlingszuzug «nicht umkehrbar» ist.

Auf diesen demografisch bedingten Alterungsprozess unserer Gesellschaft gibt es vier Gegenstrategien:

- Erhöhung der Erwerbsbeteiligung: entweder durch bessere Integration von Personen, die bislang häufig nicht oder nur unzureichend in den Arbeitsmarkt integriert sind (Frauen, Arbeitslose oder bildungsferne Bevölkerungsgruppen) oder durch Veränderungen bei der Lebensarbeitszeit (früherer Berufseinstieg, späterer Rentenbeginn etc.)
- eine familien- und kinderfreundliche Politik, die den Menschen ermöglicht, Arbeit und Familienleben zu vereinbaren
- Förderung einer lebenslangen Bildungsbeteiligung durch Stärkung der beruflichen Bildung, Aufbrechen geschlechtsspezifischen Berufswahlverhaltens, Förderung der beruflichen Mobilität durch höhere Weiterbildungsbeteiligung und anderes mehr
- Erhöhung der Nettoeinwanderung

Die gezielt gesteuerte Einwanderung kann neben den drei anderen oben genannten Ansätzen einen Beitrag zur Abmilderung der Folgen des absehbaren Alterungsprozesses unserer Gesellschaft leisten – ein Allheilmittel gegen den demografischen Wandel ist sie jedoch nicht.^[5]

Dass Einwanderung also eine notwendige Maßnahme (neben anderen) ist, um die Folgen des demografischen Wandels abzufedern, davon geht auch das Statistische Bundesamt

4 Deschermeier, Philipp (2016): Einfluss der Zuwanderung auf die demografische Entwicklung in Deutschland, in: IW-Trends 2/2016; ders. (2017): Bevölkerungsentwicklung in den deutschen Bundesländern bis 2035, IW-Trends 3/2017.

5 Vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2015): Mehr Chancen als Risiken durch Zuwanderung; Fuchs, Johann / Kubis, Alexander / Schneider, Lutz. (IAB) (2015): Zuwanderungsbedarf aus Drittstaaten in Deutschland bis 2050; Bräuninger, Dieter (Deutsche Bank Research) (2015): Keine Entwarnung bei der Demografie – Arbeitskräfte bald dringend gesucht; Brücker, Herbert: Migration und die Arbeit der Zukunft (2015), in: Hoffmann, R. (Hrsg.): Arbeit der Zukunft, S. 419-435; Straubhaar, Thomas (2015): Warum Deutschland ein Einwanderungsgesetz braucht, in: Die Welt vom 29.07.2015; Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft / PROGNOSE AG (2015): Arbeitslandschaft 2040.

aus: So beruhen seine derzeitigen Projektionen bereits auf einer Netto-Zuwanderung von 200.000 Menschen pro Jahr.

Diese Erkenntnis hat – in sehr allgemeiner Form – auch Eingang in die Demografiestrategie der Bundesregierung gefunden. Nunmehr heißt es: «Zuwanderung aus dem Ausland ist seit vielen Jahren ein fester Bestandteil der demografischen Entwicklung in Deutschland [...] Der Wirtschaftsstandort Deutschland ist langfristig auf die Zuwanderung qualifizierter internationaler Fachkräfte angewiesen, um weiterhin wettbewerbs- und innovationsfähig zu sein [...] Um die Chancen durch Zuwanderung besser nutzen zu können, brauchen [wir] [...] eine eigene Zuwanderungs- und Integrationsstrategie.»^[6]

Die Bundesregierung arbeitet auch an Handlungsvorschlägen, schließt jedoch bislang eine Änderung der einwanderungsrechtlichen Regelungen aus.

2. Der demografische Alterungsprozess ist keine deutsche Besonderheit, sondern Strukturmerkmal vieler industrialisierter Gesellschaften. Auch die meisten anderen EU-Staaten sind mit ähnlichen demografischen Herausforderungen konfrontiert wie Deutschland.

Daher wäre Folgendes möglich: Das positive Wanderungssaldo der letzten Jahre nach Deutschland (2015: +380.000) beruhte zwar ganz maßgeblich auf dem Zuzug von Flüchtlingen, aber auch die sogenannte Binnenmigration aus EU-Staaten nach Deutschland hat dazu beigetragen.^[7] Die auch für diese Staaten prognostizierte demografische Entwicklung könnte also dazu führen, dass auch die hohen Einwanderungszahlen aus den andern Mitgliedsstaaten in den kommenden Jahren und Jahrzehnten abnehmen.^[8]

Hinzu kommt, dass die Weltbevölkerung absehbar weiter deutlich ansteigen wird. Eine Projektion der UN besagt: Wenn sich der heutige Trend weiter fortsetzt, dann würden in 85 Jahren über 11 Milliarden Menschen auf dem Globus leben.^[9] Dieses Bevölkerungswachstum würde sich jedoch nicht gleichmäßig verteilen, sondern vermutlich regional höchst unterschiedlich verlaufen. Während Europa altert, verjüngt sich unser afrikanischer Nachbarkontinent: Die Bevölkerung in Afrika wird voraussichtlich in den kommenden Jahrzehnten – im Vergleich mit den anderen Kontinenten – am stärksten ansteigen.

Wir haben es dann also mit gegenläufigen demografischen Trends zu tun. Und das wird Auswirkungen auf das Migrationsgeschehen haben.

6 Bundesministerium des Innern (2017): Jedes Alter zählt. Weiterentwicklung der Demografiestrategie der Bundesregierung. Arbeitsgruppenergebnisse zum Demografiegipfel am 16. März 2017, S. 42, 51 und 43.

7 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016): Freizügigkeitsmonitoring: Migration von EU-Bürgern nach Deutschland, Dezember 2016, S. 10.

8 Fuchs/Söhnlein/Weber, op. cit.

9 Revision of World Population Prospects (2015): <https://esa.un.org/unpd/wpp/> (aufgerufen am 17. 10. 2017) Hinweis: Auch hier gilt: Nicht die Zahlen an sich sind relevant, sondern der ihnen zugrundeliegende demografische Prozess.

3. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) kam Mitte 2017 zu dem Fazit, dass sich Deutschland innerhalb weniger Jahre als Einwanderungsland etabliert habe – und (neben Schweden) sogar zu einem «Vorbild» geworden sei.^[10] Aber ebenso unbestritten ist, dass das jetzige deutsche Einwanderungsrecht immer noch sehr kompliziert und bürokratisch ist – ein Problem nicht nur für potenzielle Zuwanderungswillige im Ausland, sondern auch gerade für kleine und mittlere Unternehmen in Deutschland, die auf der Suche nach qualifiziertem Personal sind.

Trotz aller rechtlichen Änderungen in den letzten Jahren ziehen nach wie vor zu wenige Fachkräfte aus Drittstaaten nach Deutschland – im letzten Jahr nur rund 82.000.^[11] Das waren gerade einmal vier Prozent aller Zuziehenden. Im Bereich der «Blauen Karte» für ausländische Fachkräfte ergeben die Zahlen seit Jahren ein ähnliches Bild: Von den ca. 14.500 Fachkräften, die eine «Blaue Karte» erhielten, waren nur 40 Prozent hierfür tatsächlich nach Deutschland eingewandert. 60 Prozent von ihnen lebten bereits in Deutschland und wechselten lediglich den aufenthaltsrechtlichen Status.^[12]

II. Drei Vorschläge für ein Einwanderungsgesetz

Unser Land steht vor folgender Herausforderung: Um den unausweichlichen demografischen Wandel – und seine negativen Folgen für unser Sozialsystem – zumindest teilweise abzufedern, ist Deutschland auf Jahrzehnte auf den Zuzug von mehreren Hunderttausend Arbeitskräften angewiesen. Jahr für Jahr für Jahr. Wie will man diese Zuwanderung sinnvoll steuern? Mit dem jetzigen gesetzlichen Instrumentarium ganz sicher nicht. Das aktuelle deutsche Migrationsrecht ist in keiner Weise auf den demografischen Wandel eingestellt.

In einem Interview mit der Tageszeitung Die Welt am 8. Januar 2015 überraschte der Generalsekretär der CDU, Peter Tauber, mit seiner Forderung nach einem Einwanderungsgesetz: «Wir müssen über ein Einwanderungsgesetz reden. [...] Wir müssten festlegen, welchen Bedarf wir an Zuwanderung haben, was ein Zuwanderer im wahrsten Sinne des

10 Zit. nach: Handelsblatt vom 29.06.2017.

11 Es wäre allerdings verkürzt, die fehlende Einwanderungsbereitschaft monokausal nur auf die rechtlichen Vorschriften zurückzuführen. Tatsächlich kommen hier viele Faktoren zusammen: nur schwer veränderliche, wie die geringe Verbreitung der deutschen Sprache in der globalen Wirtschaft, aber auch veränderliche Faktoren, wie die Attraktivität deutscher Integrationspolitik oder geeignete Strategien zum Werben um Fachkräfte im Ausland (zu den diesbezüglichen Defiziten deutscher Politik vgl. BT-Drs. 18/5625).

12 BAMF (2016): Wanderungsmonitor: Erwerbsmigration nach Deutschland – Jahresbericht 2015, S. 16 f.

Wortes mitbringen soll [...] Vielleicht ist in Absprache mit der Wirtschaft über Quoten für bestimmte Berufsbilder zu sprechen.»

Auf Seiten der Union war man auf diesen Vorstoß von Peter Tauber nicht vorbereitet. Eilig wurde versucht, die Überlegungen des Generalsekretärs aus der medialen Debatte herauszuhalten. Auf ihrem Parteitag im Dezember 2015 dampfte die CDU dieses Thema dann auf folgende Formel ein: «Es gibt bereits zahlreiche gesetzliche Regelungen zur Einwanderung. Diese müssen widerspruchsfrei und besser miteinander verknüpft, in einem Gesetz zusammengeführt und im Ausland besser kommuniziert werden».^[13]

Damit vertagte die Union das Thema auf die jetzt beginnende 19. Wahlperiode.

Drei andere Parteien wurden jedoch aktiv:

- Bereits zehn Tage nach dem Tauber-Interview verabschiedete der FDP-Bundesvorstand seinen Beschluss «Für ein zeitgemäßes Einwanderungskonzept».^[14]
- Die Sozialdemokratie benötigte etwas länger – dafür legte die SPD-Bundestagsfraktion aber im November 2016 gleich einen eigenen Einwanderungsgesetzesentwurf vor^[15] (den die SPD allerdings aus Gründen der Koalitionsräson dann selber nicht als Gesetzesentwurf in den Bundestag einspeisen konnte).
- Die grüne Bundestagsfraktion hatte bereits im Frühjahr 2015 mit ihrem Antrag «Für ein modernes Einwanderungsgesetz» auf den Vorstoß von Peter Tauber reagiert,^[16] unterlegte dies aber erst im Frühjahr 2017 mit einem eigenständigen «Entwurf eines Einwanderungsgesetzes».^[17]

Auf diese drei Vorschläge kann und soll an dieser Stelle nicht im Detail eingegangen werden.^[18]

13 Beschluss des CDU-Parteitags 2015: «Zusammenhalt stärken – Zukunft der Bürgergesellschaft gestalten», S. 8.

14 «Für ein zeitgemäßes Einwanderungskonzept» (Beschluss des FDP-Bundesvorstands vom 19.01.2015).

15 Entwurf für ein Einwanderungsgesetz (SPD-Bundestagsfraktion vom 07.11.2016).

16 BT-Drs 18/3915.

17 BT-Drs 18/11854.

18 Bislang liegen zum SPD-Entwurf vier kritische Stellungnahmen vor: Deutscher Anwaltsverein (Drucksache des BT-Ausschusses für Arbeit und Soziales Nr. 18(11)984; Offer, Bettina in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (1/2017) S. 29–33; Lehner, Rainer/Kolb, Holger in: Zeitschrift für Rechtspolitik (2/2017), S. 34–37; Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen: www.bdv.de/index.php/id-20162017-131.html (aufgerufen am 17. 10. 2017). Zum grünen Gesetzesentwurf siehe Kolb, Holger/Lehner, Rainer (2017): Radikale Moderne? Zum Entwurf eines Einwanderungsgesetzes der Bundestagsfraktion von BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 7/2017, S. 270 ff.

1. Die Debatte um das Punktesystem

Auffällig ist, dass alle drei Papiere einen Punkt hervorheben: Sie alle versuchen Antworten darauf zu finden, mit welchen einwanderungsrechtlichen Instrumenten man auf die oben genannten Folgen des demografischen Wandels reagieren könnte. Und alle drei kommen hier zu einem gemeinsamen Ansatz: dem sogenannten Punktesystem, also einem kriterienbasierten Auswahlinstrument.

Ein solches Punktesystem wurde erstmalig im Jahr 2001 von der «Unabhängigen Kommission Zuwanderung» (der sogenannten Süßmuth-Kommission) vorgeschlagen.^[19] Ein Jahr später enthielt dann auch das von der damaligen rot-grünen Koalition beschlossene Zuwanderungsgesetz in § 20 AufenthG ein solches Auswahlverfahren zur Steuerung der demografischen Zuwanderung.^[20] Nachdem das Bundesverfassungsgericht 2002 das erste rot-grüne Zuwanderungsgesetz aus formalen Gründen für verfassungswidrig erklärt hatte, brachte Rot-Grün das Gesetz im Januar 2003 erneut in den Bundestag ein. In den sich anschließenden Verhandlungen im Vermittlungsausschuss wurde das Punktesystem aber auf Wunsch von CDU/CSU ersatzlos aus dem dann am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz gestrichen.

An das Punktesystem knüpfen SPD, FDP und Bündnis 90 / Die Grünen im Wesentlichen jetzt wieder an.

Die wissenschaftliche Literatur ist in dieser Frage gespalten: Die einen befürworten ein solches kriteriengestütztes Auswahlinstrument^[21] – andere wiederum lehnen dies ab.^[22]

Dieser Beitrag kann und soll diese Frage nicht entscheiden. Er kann aber auf Folgendes hinweisen: Auch die kritischen Stimmen zum Punktesystems leugnen nicht, dass es eine adäquate Reaktion im deutschen Einwanderungsrecht braucht, um auf die demografische Herausforderung reagieren zu können. Und alle Fachleute sprechen sich dafür aus, das jetzige Aufenthaltsrecht in eine ganz spezifische Richtung weiterzuentwickeln: Das gegen-

19 Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung (2001), S. 82 ff.

20 BGBl. (2002), Teil I vom 25. Juni 2002, S. 1946 ff.; vgl. BT-Drs.14/7387, S. 70.

21 Abschlussbericht der «Hochrangigen Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung» (2011); Hinte, Holger/Rinne, Ulf/Zimmermann, Klaus F. (2015): Punkte machen?! – Warum Deutschland ein aktives Auswahlssystem für ausländische Fachkräfte braucht, IZA Standpunkte Nr. 79; Institut der Deutschen Wirtschaft (2015): Ein Punktesystem könnte helfen (Pressemitteilung vom 21.01.2015; vgl. auch: Institut der Deutschen Wirtschaft (2014): «MINT-Herbstreport 2014 – Attraktive Perspektiven und demografische Herausforderung – IW-Gutachten für BDA, BDI und Gesamtmetall; Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2015): Optionen für die Neuregelung der Einwanderung.

22 Vgl. FN 18. Vgl. darüber hinaus: Dörig, Harald (2016): Fachkräftegewinnung mit Blue Card oder Punktesystem; in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 15/2016, S. 1033–1039; Kolb, Holger (2008): Plan oder Markt? Sind Punktesysteme oder andere etatistische Instrumente der Königsweg zum Integrationserfolg? in: Thränhardt, Dietrich: Entwicklung und Migration - Jahrbuch Migration 2006/2007 (Berlin-Münster 2008), S. 79–99.

wärtige deutsche Arbeitsmigrationsrecht ist bisher im Wesentlichen nachfrageorientiert, die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ist also an den Nachweis eines vorhandenen Arbeitsplatzes gebunden. Die Erweiterung soll nun durch eine – die Nachfrageorientierung ergänzende^[23] – Öffnung des Migrationsrechts in Richtung von mehr Angebotsorientierung erfolgen.

Damit würde sich Deutschland übrigens auch – spiegelverkehrt – dem berühmten Beispiel Kanadas angleichen, das seinerseits sein bislang rein angebotsorientiertes Punktesystem durch nachfrageorientierte Elemente flankiert hat – sodass man inzwischen von einem migrationspolitischen «Hybridmodell» spricht.^[24]

Das Punktesystem ist die am stärksten ausgeprägte Variante einer solchen Angebots- oder Potenzialorientierung: Zuwanderungswillige sollten demnach auch ohne konkreten Arbeitsplatz nach Deutschland einreisen können (die FDP spricht hier – ganz «modern» – von «Jobseekern»). Sie sollen hierfür eine Aufenthalts- oder gar eine Niederlassungserlaubnis erhalten (die Grünen nennen dies «Talentkarte»), weil ihre Integrationsprognose gut ist. Gerade ein kriterienbasiertes Auswahlverfahren wie das Punktesystem erhöhe die Chancen, dass diese «talentierten» Zugewanderten in absehbarer Zukunft einen Arbeitsplatz finden oder sich selbstständig machen.

Verschiedentlich wird zu diesem Ansatz kritisch angemerkt, dass in der 17. Wahlperiode bereits ein «kleines Punktesystem» in das deutsche Aufenthaltsrecht eingeführt worden sei: der § 18c AufenthG. Danach kann Zuwanderungswilligen mit Hochschulabschluss eine bis zu sechsmonatige Aufenthaltserlaubnis «zur Suche nach einem der Qualifikation angemessenen Arbeitsplatz erteilt werden, wenn [der] Lebensunterhalt gesichert ist. Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt nicht zur Erwerbstätigkeit.» Man müsse lediglich den § 18c AufenthG reformieren (also etwa die Frist zur Arbeitssuche verlängern, eine Erwerbstätigkeit während der Arbeitssuche gestatten oder auch qualifizierte Fachkräfte ohne Hochschulabschluss begünstigen). Dann könne man sich das ganze aufwändige Punktesys-

23 Hier besteht übrigens eine auffallende Unschärfe im SPD-Gesetzentwurf – weil sich dieser Entwurf nicht dazu äußert, in welchem Verhältnis das von der SPD vorgeschlagene Punktesystem zu den nachfrageorientierten §§18 ff. des AufenthG steht: Will er diese Bestimmungen ergänzen oder ersetzen?

24 Vgl. hierzu: Hunger, Uwe (2017): Steuerungssysteme der Erwerbszuwanderung im internationalen Vergleich: Welches System passt am besten zu Deutschland?, in: Bertelsmann-Stiftung: Faire Fachkräftezuwanderung nach Deutschland, Gütersloh 2017, S. 185 ff. und Kolb, Holger (2017): Zum Wandel der politisch-rechtlichen Ausgestaltung von Arbeitsmigrationspolitik: Ein deutsch-kanadischer Vergleich, in: Hrbek, Rudolf / Groß Hüttmann, Martin (Hrsg.): Hoffnung Europa – Die EU als Raum und Ziel von Migration, Baden-Baden 2017, S. 85 ff.

tem sparen. Am besten würde Einwanderung also ganz marktkonform – ohne Eingriffe des Staates – funktionieren.^[25]

Entscheidend ist, dass eine angebots- oder potenzialorientierte Ergänzung des jetzigen Rechts gemeinhin als notwendig erachtet wird – dass de facto nur über den besten Weg gestritten wird. Dabei ist und bleibt aber klar: Wir brauchen eine Lösung, die den Herausforderungen des demografischen Wandels gerecht wird.

Ob die jährliche Zuwanderung von mehreren Hunderttausend Personen mithilfe einer bloßen Reform des § 18c AufenthG möglich ist, erscheint vor dem Hintergrund fraglich, dass im Jahr 2015 lediglich 192 Aufenthaltserlaubnisse nach dieser Regelung erteilt wurden.^[26]

Wir kommen damit – im Rahmen eines kurzen Zwischenfazits – zu drei Empfehlungen: Zum einen sollte Deutschland ein Einwanderungsgesetz auf den Weg bringen, um die bestehenden Regelungen zum Arbeitskräftezuzug zu liberalisieren, zu systematisieren und zu entbürokratisieren. Zweitens sollte das deutsche Migrationsrecht so ausgestaltet werden, dass die Folgen des absehbaren demografischen Wandels gut bewältigt werden können. Und schließlich dürfte es unbestritten sinnvoll sein, ein solches Einwanderungsgesetz durch eine attraktive Integrationspolitik zu flankieren und die Maßnahmen im Ausland zu verbessern, um potenzielle Arbeitsmigranten und -migrantinnen über Zuzugsmöglichkeiten nach Deutschland zu informieren und bestmöglich vorzubereiten.^[27]

Im Folgenden soll auf drei weitere Punkte eingegangen werden, die bei einer zukünftigen Reform des deutschen Einwanderungsrechts berücksichtigt werden sollten.

- 25** Auf dieser Basis, also innerhalb der Grundstruktur des bestehenden Aufenthaltsrechts eine Erweiterung angebotsorientierter Einwanderung zu ermöglichen, ist auch das Projekt des Landes Baden-Württemberg «Punktebasiertes Modells für ausländische Fachkräfte» (PUMA) konzipiert (<https://regional-skilled-workers-initiative.de> - aufgerufen am 17. 10. 2017).
- 26** Allerdings mit einer fast 100%igen Erfolgsquote: Fast allen (184) gelang es, in der vorgesehenen Frist einen Arbeitsplatz zu finden und in einen anderen Aufenthaltsstatus zu wechseln (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016): Wanderungsmonitor der Erwerbsmigration nach Deutschland für 2015, S. 17 und 26). Zusätzlich wurden auf Grundlage der EU-Vorordnung 265/2010 noch rund 1.000 sogenannte Deutschland-Visa zur Arbeitssuche erteilt.
- 27** So wäre es sinnvoll, wenn Zuwanderungswillige sich vom Drittstaat aus unkompliziert über die Einwanderungsoptionen nach Deutschland und ihre individuellen Erfolgchancen informieren und auf Wunsch schon dort an Vorintegrationskursen teilnehmen könnten. Dazu müssten nicht nur die entsprechenden Websites verständlicher und bedienungsfreundlicher aufgebaut und die Beratungsangebote erweitert werden, sondern auch die Kursangebote und die Möglichkeiten zu einer zeitnahen Bewertung ausländischer Berufs- und Hochschulabschlüsse.

2. Nachhaltige Arbeitsmigration

Wanderungsprozesse sind – erst recht in einer zunehmend globalisierten Welt – nicht statisch, sondern sie verändern sich. Sie verlaufen häufiger als früher temporär und zirkulär. Die Menschen wandern heute nicht mehr ein und lassen sich im ersten Zielland dann dauerhaft nieder. Viele tun das weiterhin. Aber viele wandern auch – zeitlich befristet – weiter, um sich in einem anderen Land beruflich weiterzuentwickeln, um dann vielleicht wieder – sagen wir: nach Deutschland – zurückzukehren. Andere wiederum wollen in ihren alten Herkunftsländern unternehmerisch tätig werden oder sich dort sozial, ehrenamtlich oder ökologisch engagieren. Der Faktor Zeit ist bei Wanderungsbewegungen nicht vorhersehbar. Heute ist vieles denkbar. Aber das deutsche Recht ist auf solche Migrationsprozesse in einer globalisierten Welt nicht eingestellt.

Dabei bietet eine solche internationale Mobilität für alle Beteiligten – für die Herkunftsstaaten, die Aufnahmestaaten und die Zuwandernden selbst – erhebliche Chancen. Es ist daher sinnvoll, internationale Mobilität zu gestalten, und es ist von Vorteil, wenn man versucht, dies so attraktiv wie möglich zu machen.

Zum einen sollte es darum gehen, das deutsche Migrationsrecht (§ 51 AufenthG) dahingehend zu ändern, dass Zuwandernden ein längerfristiger Aufenthalt in Drittstaaten ermöglicht werden könnte, ohne dass dies (wie derzeit) dazu führt, dass nach wenigen Monaten der deutschen Aufenthaltstitel erlischt.

Zum anderen geht es um faire Rahmenbedingungen für die globale Anwerbung von Fachkräften: So hat zum einen im Jahr 2016 die Internationale Arbeitsorganisation der Vereinten Nationen (ILO) Richtlinien beschlossen, um Migration fair zu gestalten und Zuwandernde im Anwerbeprozess vor Ausbeutung und Selbstausbeutung zu schützen («Fair Migration Agenda»).[²⁸] Und mit Blick auf die weltweit zunehmende Migration von Gesundheitsfachkräften hatte sechs Jahre zuvor die UN-Weltgesundheitsorganisation (WHO) einen «Globalen Verhaltenskodex für die internationale Anwerbung von Gesundheitsfachkräften» beschlossen.[²⁹] Mit diesem Instrument, das seither von 190 Staaten unterzeichnet worden ist, soll dafür gesorgt werden, dass sich die Abwanderung von Gesundheitsfachkräften nicht negativ auf die Gesundheitsversorgung in den ca. 60 Her-

28 Siehe http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/genericdocument/wcms_536263.pdf (aufgerufen am 17. 10. 2017)

29 http://www.who.int/hrh/migration/code/WHO_global_code_of_practice_EN.pdf (aufgerufen am 17. 10. 2017). Vgl. hierzu auch: <http://www.actionforglobalhealth.eu/> und www.plattformglobalegesundheit.de sowie Angenendt, Steffen/Clemens, Michael/Merda, Meiko1 (2014): Der WHO-Verhaltenskodex, in: SWP-Aktuell, April 2014.

kunftsändern negativ auswirkt, die mit einem «kritischen Mangel» an Gesundheitspersonal konfrontiert sind.^[30]

Nachhaltigkeit ist also auch im Bereich der Arbeitsmigration essentiell. Daher müssen die Interessen aller in eine Balance gebracht werden: die der Aufnahme- und Herkunftsländer, aber auch die Interessen und Rechte der Zuwandernden. Dann lässt sich das erreichen, was inzwischen gemeinhin als Triple-Win-Effekt bezeichnet wird^[31] – und was mittlerweile auch in Deutschland (wenn auch in kleinem Maßstab) versucht wird, umzusetzen.^[32]

3. Einwanderung zur beruflichen (Weiter-) Qualifizierung

Derzeit fokussiert sich die – primär an den eigenen Interessen ausgerichtete – deutsche Migrationspolitik primär auf bereits gut ausgebildete Fachkräfte: Diese möchte man zur Einwanderung in den deutschen Arbeitsmarkt ermuntern.

Damit wird aber nur ein kleiner Teil der aktuellen Wanderungsbewegungen adressiert. Dieser ist ja in den letzten Jahren zu einem erheblichen Ausmaß davon geprägt, dass Menschen bei uns Zuflucht suchen. Und auch wenn die Schutzquoten für Asylsuchende hoch sind – aufs Ganze gesehen handelt es sich auch beim gegenwärtigen Geschehen um das, was international als *mixed flows* bezeichnet wird – in den Wanderungsbewegungen mischen sich Flüchtlinge und Zuwanderungswillige.^[33]

- 30** Einen guten Überblick zur fairen Fachkräftemigration in zehn OECD-Ländern bieten: Heimer, Andreas/Münch, Claudia: Nationale und internationale Initiativen im Überblick, in: Bertelsmann-Stiftung (2015): Migration gerecht gestalten, Gütersloh, S. 107 sowie White, Lara/Pascual de Vargas, Clara (2015): Ansätze zur Förderung eines ethisch vertretbaren Recruitings und fairer Migration, in: ebd. S. 285 ff. Der o.g. Gesetzesentwurf der grünen Bundestagsfraktion enthält übrigens im Hinblick auf das vorgeschlagene Punktesystem in § 19 Abs. 4 eine Klausel, wonach die Staatsangehörigkeit eines Bewerbers oder einer Bewerberin für die grüne «Talentkarte» (nur) dann als Kriterium in Betracht gezogen werden kann/soll, wenn dies zur Erfüllung der Vorgaben internationaler Organisationen (wie etwa dem WHO-Kodex) oder zur Wahrung des Rechts auf Entwicklung der Herkunftsstaaten erforderlich ist.
- 31** Vgl. hierzu: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2011): Triple-Win oder Nullsummenspiel? Chancen, Grenzen und Zukunftsperspektiven für Programme zirkulärer Migration im deutschen Kontext, Berlin; Brennan, Janina/Wittenborg, Anna (2015): Gemeinsam zum Triple Win – Faire Gewinnung von Fachkräften aus Entwicklungs- und Schwellenländern. Kriterien und Länderbeispiele zur Identifizierung geeigneter Herkunftsländer», Gütersloh.
- 32** <http://www.triple-win-pflegekraefte.de/> (aufgerufen am 17. 10. 2017). Einen aktuellen Überblick hierzu bietet: Gruber, Björn (2017): Migration als Chance für Migranten, Herkunftsland und Zielland, in: Bertelsmann-Stiftung: Faire Fachkräftezuwanderung nach Deutschland, Gütersloh, S. 161.
- 33** Vgl. hierzu: Angenendt, Steffen/Kipp, David/Meier, Amrei (2017): Gemischte Wanderungen – Herausforderungen und Optionen einer Dauerbaustelle der deutschen und europäischen Asyl- und Migrationspolitik, Gütersloh.

Offenkundig führen viele innerhalb dieser *mixed flows* keinen deutschen «Gesellenbrief» mit sich^[34] – dafür aber viel Potenzial.^[35] Und genau darauf sollte mit spezifischen Weiterbildungs- und Qualifikationsangebote reagiert werden.

Vorausschauende Politik ist gut beraten, in diesem Kontext auf drei Dinge zu achten:

- Zum einen sollte die Einwanderungspolitik auch wirklich dazu führen, dass–Zuwandernde Anschluss finden an den deutschen Arbeitsmarkt. Insofern ist es richtig, diese Anschlussfähigkeit an den Parameter «berufliche Qualifikationen» zu knüpfen.
- Daneben erscheint es sinnvoll, auch für Menschen mit nur geringen beruflichen Qualifikationen Einwanderungsmöglichkeiten vorzuhalten – dies jedoch daran zu knüpfen, dass diese Menschen sich in Deutschland beruflich (weiter-)qualifizieren.^[36]
- Und schließlich wäre es ein enormer Gewinn, wenn es gelänge, potenziellen Arbeitsmigranten und -migrantinnen ohne Berufsabschluss durch eine ganzheitlich angelegte Einwanderungspolitik ebenfalls eine Perspektive anzubieten – jenseits des für sie ja an sich «falschen» Wegs durch das Asylsystem.

Man muss jedoch nicht – und das ist das Neue des hier vorgestellten Gedankens – «das Pferd von hinten aufzäumen». Man sollte vielmehr einem Teil der Menschen, die aus unterschiedlichen Motiven zuwandern wollen, eine Einwanderungsperspektive zur beruflichen (Weiter-)Qualifizierung eröffnen. Hierfür wäre z.B. Folgendes sinnvoll:

- die Zugänge für ausländische Studierende aus Drittstaaten zu deutschen Hochschulen und von Auszubildenden in deutsche Ausbildungsbetriebe verbessern

34 Ausweislich einer Mitte 2017 veröffentlichten Untersuchung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sowie des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge hatten 12 Prozent der Neuankömmlinge ein Studium abgeschlossen und weitere 10 Prozent eine berufliche Ausbildung begonnen oder einen beruflichen Abschluss erworben (IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten 2016: Studiendesign, Feldergebnisse sowie Analysen zu schulischer wie beruflicher Qualifikation, Sprachkenntnissen sowie kognitiven Potenzialen, 2017).

35 So hatten 40 Prozent der Neuankömmlinge im Herkunftsland eine weiterführende Schule besucht (22 Prozent hatten entweder keine oder nur eine Grundschulbildung). Und drei Viertel von ihnen hatten mehrjährige Berufserfahrung gesammelt – als Arbeiter und Arbeiterinnen, Angestellte oder Selbstständige (ebd.).

36 Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass in Deutschland auch jetzt schon Arbeitskräfte mit geringen Qualifikationen gebraucht werden (wie etwa in der Landwirtschaft, im Baugewerbe, im Reinigungsgewerbe und in der Gastronomie). Und weil gerade in diesen Bereichen nach wie vor Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung blühen, kann eine vorausschauende Einwanderungspolitik auch diesen Phänomenen entgegenwirken.

- die Einwanderungs- und Bleibemöglichkeiten für Personen erleichtern, die zum Zwecke einer beruflichen Nachqualifikation zur Anerkennung ihres ausländischen Berufsabschlusses nach Deutschland kommen wollen^[37]
- Evaluation bestehender Pilotprojekte zur grenzüberschreitenden Bildungs-Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern (in den Bereichen berufliche Ausbildung und Hochschulbildung),^[38] um diese dann ggf. gezielt und nachfrageorientiert auszubauen.

Diese Ansätze liefern darauf hinaus, dass Sprachbildungs-, Weiterbildungs- und Qualifizierungsangebote bereits vor den Toren Europas zur Verfügung zu stellen (Information, Beratung, Ausbildungsprojekte – und später auch Einreisevisa) – also bevor Einwanderungswillige ihren ja oftmals lebensgefährlichen Weg nach Europa antreten.

4. Exkurs: Arbeitsmarktzugänge für Schutzsuchende aus dem Inland heraus

Die bislang vorgestellten Vorschläge hatten stets zum Ziel, die Zugänge zum deutschen Arbeits- und Ausbildungsmarkt *aus dem Ausland heraus* zu verbessern. Ein weiteres Anliegen ist es, dies Schutzsuchenden auch *aus dem Inland heraus* zu ermöglichen – also dann, wenn sie Deutschland bereits erreicht und hier einen Asylantrag gestellt haben.

Derzeit sieht die Rechtslage folgendermaßen aus: Seit 2014 können Asylsuchende, die eine Aufenthaltsgestattung besitzen, nach drei Monaten die Genehmigung zur Ausübung einer Beschäftigung beantragen. Darüber entscheidet die Ausländerbehörde einzelfallbezogen. Asylsuchende erhalten dabei zunächst nur einen nachrangigen Arbeitsmarktzugang.^[39]

Die Große Koalition wollte Mitte 2016 mit ihrem Integrationsgesetz Maßnahmen zur besseren Arbeitsmarktförderung von Schutzsuchenden beschließen (wie etwa das Arbeits-

37 Vgl. Weizsäcker, Esther/Neundorf, Kathleen (2017): «Vorschläge zur Neuregelung der Bildungs- und Arbeitsmigration im deutschen Einwanderungsrecht, in: Bertelsmann-Stiftung: Faire Fachkräftezuwanderung nach Deutschland, Gütersloh 2017, S. 231 ff. und Clemens, Michael (2015): Transnationale Ausbildungspartnerschaften für Fachkräfte, in: Bertelsmann Stiftung: «Migration gerecht gestalten», Gütersloh 2015, S. 275 ff.; vgl. auch die Vorschläge zu §§ 16b und 17 im Einwanderungsgesetzentwurf von Bündnis 90 / Die Grünen.

38 Wie z.B. das in FN 32 erwähnte Projekt «Triple Win – Verantwortliche Fachkräftesicherung» (<https://www.giz.de/fachexpertise/downloads/giz2013-de-fachkraeftesicherung-triple-win.pdf> - aufgerufen am 17. 10. 2017): Dass und wie hier auch die Privatwirtschaft (im Rahmen von «Public Private Partnership»-Ansätzen) einbezogen werden könnte, zeigt das Programm «develoPPP.de» des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Mit diesem Instrument werden innovative Projekte, etwa zur beruflichen Ausbildung in Entwicklungs- und Schwellenländern, gefördert (www.developp.de).

39 Ausnahmen beim Arbeitsmarktzugang: Personen mit einer Aufenthaltsgestattung, die verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, und Personen aus «sicheren Herkunftsländern».

marktprogramm «Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen» oder die sogenannte Ausbildungs-Duldung).

Diese Vorschläge wurden schon im Gesetzgebungsverfahren seitens der Flüchtlingsorganisationen, der Sozial- und Wohlfahrtsverbände sowie der Kirchen heftig kritisiert.^[40] Aber auch die praktische Anwendung dieses Gesetzes kann nicht überzeugen: Das Arbeitsmarktprogramm «Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen» erwies sich als «großer Flop»:^[41] von den geplanten 100.000 Jobs wurden bis April 2017 nur ein Viertel beantragt.

Die «Ausbildungs-Duldung» wiederum wird nicht überall angewendet und in einigen Bundesländern droht sie ins Leere zu laufen. Auch kommt es immer wieder vor, dass Auszubildende aus ihrer Ausbildung heraus doch abgeschoben werden.^[42] So hat das Bayerische Staatsministerium des Innern die dortigen Ausländerbehörden angehalten, die Regelung zur Ausbildungsduhlung so restriktiv anzuwenden, dass «nicht die tatsächliche Aufenthaltsbeendigung als solche konkret bevorstehen muss, sondern dass es bereits genügt, wenn die im Einzelfall erforderlichen ausländerbehördlichen Maßnahmen zur Vorbereitung der Aufenthaltsbeendigung konkret bevorstehen».^[43]

Im Hinblick auf diese Problemstellung gibt es nun im parteipolitischen Raum ein paar Vorschläge:

- Die FDP hatte in ihrem oben erwähnten Positionspapier Folgendes beschlossen: «Wer am deutschen Arbeitsmarkt gebraucht wird, sollte hier bleiben können. Daher muss unabhängig vom Ausgang des Asylverfahrens die Möglichkeit bestehen, eine Aufenthaltserlaubnis nach den Regeln der Fachkräfte-Einwanderung zu beantragen, sofern jemand nicht illegal eingereist ist.» Dieser Ansatz kommt dem Topos des sogenannten Spurwechsels recht nahe – Zuwandernden (wie etwa Studierenden und Azubis), aber auch Schutzsuchenden soll so ermöglicht werden, das jeweilige Einwanderungsportal zu wechseln, wenn sich andernorts eine zukunftsfähige Aufenthaltsperspektive in Deutschland auftut.
- Auch der bereits erwähnte Einwanderungsgesetzentwurf von Bündnis 90 / Die Grünen enthält einen Passus, wonach Asylsuchenden und Geduldeten eine Aufenthaltserlaubnis zu Arbeitszwecken ausgestellt werden kann, wenn die Erteilungsvoraussetzungen der §§ 18 ff. AufenthG erfüllt sind. Mit diesem Gesetz könnten auch die

40 Drucksache des BT-Ausschusses für Arbeit und Soziales 18(11)681.

41 Süddeutsche Zeitung vom 20.04.2017; <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/integration-ein-euro-job-flop-1.3469454> (aufgerufen am 17. 10. 2017).

42 Vgl. das Positionspapier der Landesflüchtlingsräte von Niedersachsen, Berlin, Brandenburg, Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein vom 05.05.2017: <https://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2017/05/Positionspapier-Ausbildungsduhlung-6-LFR-11-05-2017.pdf> (aufgerufen am 17. 10. 2017).

43 Vgl. Schreiben vom 1. September 2016 an die Ausländerbehörden, Az. IA2-2081-1-8-19, S. 24 <http://docplayer.org/44694342-Bayerisches-staatsministerium-des-innern-fuer-bau-und-verkehr.html> (aufgerufen am 17. 10. 2017).

Probleme mit der «Ausbildungs-Duldung» beseitigt werden, weil dann nämlich eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 17 Aufenthaltsgesetz erteilt werden und damit ein rechtmäßiger Aufenthalt begründet werden könnte. Die aufenthaltsrechtliche Sicherheit (vor einer bei Duldungen ja immer drohenden Abschiebung) nützt nicht nur den Schutzsuchenden, sondern insbesondere auch den einen Ausbildungsplatz anbietenden Unternehmen.

III. Zur Notwendigkeit einer Steuerung der Einwanderungspolitik

Wenn Einwanderungssteuerung auch dafür genutzt werden soll, die Folgen des demografischen Wandels zu begrenzen, dann ist – wie gezeigt – der Zuzug von Hunderttausenden von Arbeitsmigranten und -migrantinnen jährlich notwendig. Wenn dieser Prozess – im Interesse der Zuwandernden wie auch der Herkunftsländer – gerecht und nachhaltig gesteuert werden soll, dann muss die Frage gestellt werden, wer das leisten kann und soll.

1. Zur Frage eines eigenen Einwanderungs- und Integrationsministeriums

Migrations-, Flüchtlings- und Integrationspolitik sind Querschnittsthemen und werden daher in verschiedenen Ressorts bearbeitet. Innerhalb der Bundesregierung verteilen sich die Zuständigkeiten auf diverse Bundesministerien, allen voran auf das Bundesministerium des Innern. Daneben sind traditionell immer auch das Arbeits-, das Familien- und das Bildungsministerium damit befasst. Auch das Auswärtige Amt hat im Rahmen der Visapolitik ein wichtiges Wort mitzureden. Und auch das Bundeswirtschaftsministerium hat ein Interesse an Fragen der Arbeitsmigration. Hinzu kommt, dass in den letzten Jahren auch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und das Verteidigungsministerium in diesem Themenbereich immer aktiver geworden sind.

Zusätzlich gibt es noch das Amt des oder der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, das früher im Arbeitsministerium, dann im Familienministerium angesiedelt war und heute (als Staatsministerium) im Bundeskanzleramt residiert.

Migrations-, Flüchtlings- und Integrationspolitik ist offenkundig eine komplexe Materie. Innerhalb der Bundesregierung, also horizontal, eine Reform für mehr Kohärenz durchzuführen – allein das ist schon schwierig. Hinzu kommt, dass die föderale Aufgabenteilung (zwischen Europa, Bund, Ländern und Kommunen) immer wieder zu Verwerfungen führt, sodass im Grunde auch auf vertikaler Ebene Veränderungen sinnvoll wären.

In der Öffentlichkeit wird immer wieder die Forderung nach einem Einwanderungs- und Integrationsministerium laut.^[44] Mit Blick auf ein Thema, das unsere Gesellschaft auf Jahrzehnte ganz grundlegend beschäftigen wird, ist das nicht abwegig. Und dass es gelingen kann (zunächst auf Bundes- und im Anschluss daran auch auf Länderebene), ein neues, eigenständiges Bundesministerium zu schaffen, dafür gibt es ein erfolgreiches – und heute von niemanden mehr in Frage gestelltes – Vorbild: das 1987 neu gegründete Bundesumweltministerium.

Um Vorschläge für ein solches Einwanderungs- und Integrationsministerium zu bewerten, hilft ein Blick auf die Länderebene. Dort wurden und werden drei Varianten erprobt:

Im ehemals grün-roten Baden-Württemberg wurde 2011 erstmals ein eigenständiges Integrationsministerium eingerichtet. Tatsächlich hatte dieses Ministerium aber nur einen sehr schmalen Kompetenzzuschnitt und verfügte über nur sehr begrenzte Ressourcen: Gerade einmal 72 Mitarbeitende waren dort beschäftigt, zum Teil waren die Referate mit nur einer Person besetzt). Im Kern war dieses Ministerium nur ein politisches Signal. Dieses Integrationsministerium wurde im April 2016 unter Grün-Schwarz abgeschafft und die integrationspolitischen Aufgaben wurden wieder zwischen dem Innenministerium (CDU) und dem Sozialministerium (Grüne) aufgeteilt.

Ein anderer Weg wurde zunächst unter Schwarz-Gelb in NRW und später auch unter Rot-Grün in Rheinland-Pfalz sowie unter Rot-Rot-Grün in Thüringen beschritten: In allen drei Ländern waren Integrations- oder Migrationsministerien geschaffen worden – aber nicht als eigenständige Ressorts. Sie wurden vielmehr an andere Landesministerien angegliedert,

- in Düsseldorf an das Arbeits- und Sozialministerium,
- in Mainz an das Ministerium für Familie, Frauen, Jugend und Verbraucherschutz und
- in Erfurt an das Ministerium für Justiz und Verbraucherschutz.

Nun könnte die Angliederung an bestehende Ressorts auf den ersten Blick zwar als institutioneller Rückschritt empfunden werden. Warum aber dennoch ein Blick nach Düsseldorf, Mainz und Erfurt lohnt, hat damit zu tun, dass insbesondere in den beiden letztgenannten Ländern die Gründung dieser beiden neuen Ministerien mit Veränderungen bei den Zuständigkeiten verbunden war:

44 Die Vorschläge hierzu sind aber häufig – sowohl vom Aufgabenprofil, als auch von der institutionellen Stellung her – diffus: Ein eigenständiges Ministerium wird nur selten erwogen, es überwiegen die Vorschläge, ein solches Integrationsministerium an ein bestehendes Ressort anzugliedern. Und auch bei der Frage, welches Bundesministerium sinnvoll wäre, gehen, die Meinungen auseinander: Mal wird das Bildungsministerium ins Spiel gebracht, mal das Arbeitsministerium.

In Rheinland-Pfalz etwa ist die zuständige Abteilung nicht nur für allgemeine Grundsatzfragen der Integrationspolitik (Sprach- und Projektförderung), sondern auch für Folgendes zuständig:

- Ausländerrecht, Asylrecht und Einbürgerung
- Rechtsfragen der Flüchtlingspolitik,
- Flüchtlingspolitik und Aufnahme von Zuwandernden
- Leitung der Geschäftsstelle der Härtefallkommission des Landes^[45]

Ähnlich sieht es in Thüringen aus. Auch hier verfügt die Abteilung des Migrationsministeriums über eigene Referate, wie

- Ausländer- und Asylrecht
- Migration, Integration
- Aufnahme u. Unterbringung von Flüchtlingen und Spätaussiedlern
- Geschäftsstelle der Härtefallkommission^[46]

Und im Düsseldorfer Ministerium für Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration arbeiten schließlich in den beiden Strukturbereichen «Integration als Querschnittsaufgabe» und «Integrationspolitische Infrastruktur»

- ein der acht Fachreferate zu «Rechtsfragen der Zuwanderung und Integration»
- ein weiteres zur «Neuen Flüchtlingspolitik / Neuzuwanderung» und
- ein (bislang noch unbesetztes) Fachreferat zu «Einbürgerungen». ^[47]

Das Besondere dieser drei Beispiele ist, dass hier Zuständigkeiten vom Innenressort in das Integrations-/Migrationsministerium verlegt wurden.

Was können wir daraus lernen? Die Stärke eines Ministeriums leitet sich von drei Faktoren ab:

- den gesetzlichen Zuständigkeiten
- den zu verwaltenden Fördertöpfen und
- der Ressourcen-Ausstattung (Personal- und Sachmittel)

45 https://mffjiv.rlp.de/fileadmin/MFFJIV/Organisationsplan/organigramm_MFFJIV_01-07-2017.pdf (aufgerufen am 17. 10. 2017).

46 http://www.thueringen.de/mam/th4/justiz/organigramm_tmmjv_15-09-2017.pdf (aufgerufen am 17. 10. 2017).

47 https://www.mkffi.nrw/sites/default/files/asset/document/orgaplan_oktober_2017.pdf (aufgerufen am 17. 10. 2017). Was NRW zudem als Erfolg ausweist, ist die Gründung einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe zur Abstimmung aller migrationspolitischen Maßnahmen sowie die wirklich flächendeckende Ausstattung mit Kommunalen Integrationszentren.

Somit ist zunächst einmal festzuhalten: Ein Bundesintegrationsministerium müsste über ausreichende eigene gesetzliche Zuständigkeiten und adäquate personelle und sächliche Ressourcen verfügen.

Neben der Expertise aus den Ländern liegt für eine fachliche Bewertung eines solchen Bundeseinwanderungs- und -integrationsministeriums derzeit nur eine – von der Integrationsbeauftragten des Bundes geförderte – Studie der Vodafone Stiftung vor.^[48] In dieser Studie wird mit Blick auf den Querschnittscharakter von Migrations- und Integrationspolitik vor der «Schaffung eines ‚Superministeriums‘» gewarnt,^[49] also vor dem anderen Extrem, alle Zuständigkeiten in diesen Themenfeldern in einem einzigen Ministerium bündeln zu wollen.

Eine solche Zentralisierung wäre tatsächlich verfehlt. Kein Querschnittsthema lässt sich so «bändigen». Aber das muss auch nicht sein. Es geht «nur» darum, die entscheidenden Kompetenzverlagerungen vorzunehmen:

- die Verlagerung der Zuständigkeiten für das Aufenthalts- und das Staatsangehörigkeitsrecht – die derzeit beim Bundesinnenministerium liegen – in ein Bundeseinwanderungs- und -integrationsministerium
- die Ansiedlung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Geschäftsbereich eben dieses Bundeseinwanderungs- und -integrationsministerium

Wenn das geschafft wäre, dann wäre die Frage der institutionellen Eigenständigkeit (wie in Rheinland-Pfalz und Thüringen) zweitrangig.

Eines der wichtigsten Argumente für ein solches Bundeseinwanderungs- und Integrationsministerium wäre jedoch, dass dieser Politik- und Rechtsbereich (endlich) aus einem Haus herausgelöst wird, das von Grund auf von polizei- und sicherheitspolitischem Denken dominiert ist. Für die Einwanderungs-, Asyl- und Integrationspolitik wäre ein solcher Schritt eine echte Befreiung. Denn was nützt das beste Gesetz, wenn seine Umsetzung einem Innenministerium obliegt, das sich traditionell vorrangig dem Ordnungsrecht verpflichtet fühlt. Im Zweifel werden dann (das zeigen auch die Erfahrungen mit dem Zuwanderungsgesetz von Rot-Grün) auch gutgemeinte Regelungen auf dem ministeriellen Erlasswege oder durch Verwaltungs- und Anwendungshinweise einfach nachträglich restriktiv ausgelegt.

48 Vodafone Stiftung Deutschland (Hrsg.) (2017): Chancen und Voraussetzungen für ein Integrationsministerium auf Bundesebene.

49 Ebd., S. 25 und 32.

2. Zwei flankierende Überlegungen

Die Schaffung eines Bundeseinwanderungs- und -integrationsministeriums müsste weitere Änderungen nach sich ziehen:

Zum einen eine Veränderung der Bund-Länder-Zusammenarbeit: Obwohl Migrations-, Flüchtlings- und Integrationspolitik Querschnittsthemen sind, werden sie vor allem im Rahmen der Innenministerkonferenz (IMK) verhandelt. Die ebenfalls existierende «Integrationsminister/-innenkonferenz» führt ein beschauliches Mauerblümchendasein: Schön, dass man sich trifft – aber die gefassten Beschlüsse nimmt auf Seiten der Innenressorts niemand ernst. Kaum ein Vorschlag der Integrationsministerien wurde seitens der IMK tatsächlich aufgegriffen, geschweige denn umgesetzt. Hier zeigt sich übrigens auch eine Schwäche der Konstruktion, wie sie in Rheinland-Pfalz und Thüringen existiert: Statt der eigentlich zuständigen Minister und Ministerinnen vertritt der jeweilige Innenminister in der IMK stellvertretend deren Inhalte und Positionen. Im Grunde müssten – analog zur Bundesregierung – die materiellen Zuständigkeiten von der IMK zur «Integrationsminister/-innenkonferenz» verlagert werden. Und das wiederum würde Zeit kosten. Angesichts der Fülle von Aufgaben scheint kaum jemand bereit zu sein, diese Zeit und Mühe zu investieren.

Der zweite Aspekt betrifft die Frage, ob ein Bundeseinwanderungs- und -Integrationsministerium für die Aufgaben und die Rolle der jetzigen Staatsministerin und Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration Folgen hätte – und wenn ja, welche.

Die Institution des oder der Beauftragten und ihre Funktion sind im Aufenthaltsgesetz gesetzlich beschrieben (§§ 92 ff. AufenthG). Der oder die Beauftragte hat demnach folgende Aufgaben,

- *Allgemein:* Beobachtung der Zuwanderung ins Bundesgebiet und in die EU; Förderung der Integration der dauerhaft im Bundesgebiet ansässigen Zugewanderten; Unterstützung der Bundesregierung bei der Weiterentwicklung ihrer Integrationspolitik; Schaffung der Voraussetzungen für ein möglichst spannungsfreies Zusammenleben zwischen Zugewanderten und Deutschen sowie unterschiedlichen Gruppen von Ausländern und Ausländerinnen; Förderung des Verständnisses füreinander; Einsatz gegen Fremdenfeindlichkeit
- *Ombudsfunktion:* Einsatz gegen nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlungen, soweit sie Ausländer und Ausländerinnen betreffen; den Belangen der im Bundesgebiet befindlichen ausländischen Staatsangehörigen zu einer angemessenen Berücksichtigung zu verhelfen
- *Initiativrecht:* Anregung von Initiativen zur Integration der dauerhaft im Bundesgebiet ansässigen Zugewanderten (auch bei Ländern und Kommunen sowie der Zivilgesellschaft); Anregungen zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik; Vorschläge zur weiteren Ausgestaltung der Freizügigkeitsrechte der im Bundesgebiet lebenden Unionsbürger und -bürgerinnen;

- *Kooperation*: Zusammenarbeit mit vergleichbaren Beauftragten in andern EU-Staaten sowie in den Bundesländern und Kommunen
- *Öffentlichkeitsarbeit*: Information der Öffentlichkeit über die eigene Tätigkeit sowie über die gesetzlichen Möglichkeiten der Einbürgerung

Die Existenz eines Bundeseinwanderungs- und -integrationsministeriums rührt an den Grundfesten des Amtes des oder der Beauftragten und sollte zumindest dazu führen, dessen Rolle und Aufgabenstellung klarer zu definieren.

3. Einwanderungskommission

Wenn zur Abmilderung der Folgen des demografischen Wandels über Jahrzehnte jährlich Hunderttausende von Arbeitsmigranten und -migrantinnen nach Deutschland ziehen sollen, dann sollte dieser Prozess – im Interesse der Zuwandernden wie der Herkunftsländer – gerecht und nachhaltig gestaltet werden. Diese Aufgabe sollte weder der Exekutive (Ministerien und Verwaltung) noch dem Parlament allein überlassen werden. Sinnvoll erscheint die Gründung einer flankierenden «Einwanderungskommission».

Im Moment sind in dieser Frage unterschiedliche Prozesse im Gange:

- Es besteht bereits ein nicht staatlich organisiertes stiftungsgefördertes Expertengremium mit angegliedertem *think-tank*: der Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR). Dessen Ziel ist eine (ggf. auch gesetzlich) verstetigte, unabhängige und wissenschaftlich fundierte, aber gleichwohl praxisnahe Politikberatung.
- Daneben existiert das Berliner Institut für Integrations- und Migrationsforschung (BIM) an der Humboldt-Universität. Dem BIM ist es – im Rahmen der Beratung über den Bundeshaushalt 2017 – gelungen, kurzfristig die Gründung eines «Deutschen Zentrums für Integrations- und Migrationsforschung» durchzusetzen. Hierfür wurden für 2017 drei Millionen Euro Gründungsfinanzierung und für die Folgejahre jeweils 3,8 Millionen Euro bereitgestellt. Die Mittel hierfür kommen aus dem SPD-geführten Familienministerium.^[50]
- Die Forschungsministerin Johanna Wanka (CDU) unterstützt dieses Vorhaben nicht. Sie kündigte an, selber ein «Netzwerk zur Migrationsforschung» aus der Taufe zu heben und ein Forschungsprogramm zum Thema «Migration und Integration» in Höhe von 18 Millionen Euro aufzulegen.^[51]

Man mag diese Aktivitäten als Ausdruck von «Konkurrenz durch Vielfalt» bewerten. Entscheidend ist aber, dass diese Forschungsförderung nicht Ergebnis einer bewussten politischen Entscheidung ist, sondern letztlich einer Laissez-faire-Politik geschuldet ist. Und das

50 Der Tagesspiegel vom 11.11.2016.

51 Bundesministerium für Bildung und Forschung: Pressemitteilung vom 15.11.2016.

erscheint – gerade angesichts ohnehin knapper Mittel – mit Blick auf die gewollte Kohärenz in der Migrations- und Integrationspolitik nicht optimal.

Einen etwas anderen Weg weist die grüne Bundestagfraktion in ihrem Einwanderungsgesetzentwurf:^[52] Sie schlägt nicht nur die Gründung einer Einwanderungskommission vor, sondern betont auch, dass diese einen zivilgesellschaftlichen Charakter haben soll.^[53] Der auffallendste Punkt ist, dass dieser Einwanderungskommission operative Aufgaben zugewiesen werden sollen. Sie soll nämlich Vorschläge für die Installierung des Punktesystems entwickeln: a. Analyse der Entwicklungen des Arbeitskräftepotenzials in Deutschland und in der EU; b. (Weiter)Entwicklung transparenter, nachvollziehbarer und diskriminierungsfreier Kriterien für das der potenzialorientierten Einwanderung zugrunde liegende Punktesystem; c. Vorschlag der jährlichen Quoten für die angebotsorientierte Einwanderung und d. Evaluierung der entwicklungspolitischen Nachhaltigkeit deutscher Migrationspolitik.^[54]

Es ist nicht die Aufgabe dieses Beitrags, diese Kommissionsmodelle im Einzelnen zu bewerten. Notwendig und sinnvoll wäre eine solche Kommission für Fragen der Einwanderung sicherlich – und könnte sich gern auch für den Flüchtlingsschutz und ganz sicher auch für Belange der Integration einsetzen. Zu begrüßen wäre es, wenn wissenschaftlichen und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren in einer solchen Kommission eine wichtige Rolle zugewiesen würde. Und schließlich sollte diese institutionell so verankert sein, dass Regierung und Parlament sich veranlasst sehen würden, ihr möglichst oft und möglichst genau zuzuhören.

IV. Handlungsempfehlungen

1. Deutschland braucht ein Einwanderungsgesetz.

- In Deutschland sollte ein Einwanderungsgesetz auf den Weg gebracht werden. Dieses Gesetz sollte die bestehenden Regelungen zum Arbeitskräftezugang liberalisieren, systematisieren, entbürokratisieren und es sollte durch die Erweiterung angebotsorientierter Einwanderungskanäle helfen, das Migrationsrecht «demografiefest» auszugestalten.

52 § 19 Abs. 2–4.

53 Die Kommission soll sich folgendermaßen zusammensetzen: vier Personen aus der Wissenschaft, vier Vertreter und Vertreterinnen der Sozialpartner und ein Repräsentant oder eine Repräsentantin der freien Wohlfahrtspflege. Jeweils eine Person aus der Bundesagentur für Arbeit und dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge sollen Kommissionsmitglieder ohne Stimmrecht sein. Den Vorsitz (ebenfalls ohne Stimmrecht) soll der oder die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration übernehmen (§ 19 Abs. 2).

54 BT-Drs. 18/11854, S. 18.

- Die deutsche Einwanderungspolitik sollte entwicklungspolitisch nachhaltig ausgestaltet werden.
- Deutschland sollte die Möglichkeiten der Bildungsmigration und der Einwanderung zur beruflichen (Weiter-)Qualifizierung zu einem echten politischen Schwerpunkt ausbauen, also gezielt Einwanderungskanäle schaffen für solche Menschen, die sich über ein Studium, eine berufliche Ausbildung oder berufsbezogene Nach- oder Aufbauschulungen beruflich qualifizieren möchten. Dieser Ansatz bezieht den Ausbau sogenannter (Aus-)Bildungskooperationen in Herkunfts- und Transitländern ausdrücklich mit ein.
- Empfohlen wird auch, speziell für Schutzsuchende, die Zugänge zum deutschen Arbeits- und Ausbildungsmarkt auch aus dem Inland heraus aufenthaltsrechtlich zu verbessern.

2. Um Kohärenz in der deutschen Migrations-, Flüchtlings- und Integrationspolitik zu gewährleisten und zu erhöhen, sollte ein Einwanderungsgesetz durch folgende organisatorische Maßnahmen flankiert werden:

- durch ein eigenständiges Einwanderungs- und Integrationsministerium, dem die migrations-, flüchtlings-, integrations- und staatsangehörigkeitsrechtlichen Abteilungen des Innenministeriums übertragen werden;
- durch die Übertragung der Migrations-, Flüchtlings- und Integrationspolitik aus der Innenministerkonferenz auf die Integrationsminister/-innenkonferenz;
- durch Stärkung der Ombuds-Funktion des oder der Integrationsbeauftragten sowie
- durch die Einrichtung einer ständigen Einwanderungskommission, in der Personen aus Wirtschaft und Wissenschaft, aus Verwaltung und Zivilgesellschaft gleichberechtigt zusammenwirken bei der operativen Begleitung der deutschen (und ggf. auch europäischen) Migrations-, Flüchtlings- und Integrationspolitik.

Die Autoren und die Autorin

Dr. Andreas Baumer ist Geschäftsführer der Heinrich-Böll-Stiftung Baden-Württemberg.

Sybille Haussmann ist Leiterin des Amts für Schule, Bildung und Integration der Kreisverwaltung Düren.

Mark Holzberger ist Referent für Migrations- und Integrationspolitik der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen.

Weitere Publikationen zum Thema

E-PAPER #3 - Kommission «Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik»

Integrationskurse reformieren. Steuerung neu koordinieren: Schritte zu einer verbesserten Sprachvermittlung, 2017, <https://heimatkunde.boell.de/e-paper-integrationskurse-reformieren>

E-PAPER #2 - Kommission «Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik»

Ausbildungs- und Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten: Jetzt investieren, 2017, <https://heimatkunde.boell.de/e-paper-ausbildungs-und-arbeitsmarktintegration>

E-PAPER #1 - Kommission «Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik»

Lehren aus der Flüchtlingspolitik 2014 bis 2016, Überlegungen für die übergreifende Kommunikation, Koordination und Kooperation, 2017, <https://heimatkunde.boell.de/e-paper-lehren-aus-der-fluechtlingspolitik>

böll.brief - Teilhabegesellschaft #2: Willkommengesellschaft stärken

Handlungsempfehlungen zur Unterstützung ehrenamtlicher Flüchtlingsarbeit, 2016, <https://heimatkunde.boell.de/2016/06/23/boellbrief-teilhabetgesellschaft-2-willkommengesellschaft-staerken>

böll.brief - Teilhabegesellschaft #1: Gewinne der Integration, 2016

<http://heimatkunde.boell.de/2016/06/13/boellbrief-1-teilhabetgesellschaft-gewinne-der-integration>

E-Paper: Ansätze für eine kohärente deutsche und europäische Flüchtlingspolitik, 2015

<https://heimatkunde.boell.de/2015/09/23/ansaetze-fuer-eine-kohaerente-deutsche-und-europaeische-fluechtlingspolitik-0>

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Schumannstraße 8, 10117 Berlin

Kontakt: Mekonnen Mesghena, [E migration@boell.de](mailto:Emigration@boell.de)

Erscheinungsort: www.boell.de

Erscheinungsdatum: Dezember 2017

Lizenz: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Die vorliegende Publikation spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Heinrich-Böll-Stiftung wider.

Abonnement (per E-Mail Newsletter) unter: themen.boell.de