

## In aller Kürze

- Einwanderung kann vor dem Hintergrund des demografischen Wandels bei einer richtigen Steuerung erheblich zur Finanzierung des Sozialstaats und zum Wohlstand in Deutschland beitragen. Mittelfristig werden 60 bis 70 Prozent der Migranten nach Deutschland aus Ländern außerhalb der EU kommen. Die Regelung der Einwanderung aus Drittstaaten ist deshalb für die künftige Entwicklung in Deutschland zentral.
- Zwar wurde durch verschiedene Reformen des Zuwanderungsrechts versucht, die Zuwanderung von Fachkräften, insbesondere von Hochqualifizierten zu erleichtern. Allerdings erhielten 2014 nur 7 Prozent der Zuwanderer aus Drittstaaten einen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken, nur 1 Prozent eine Blaue Karte EU.
- Die Migration nach Deutschland wird durch eine Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen geregelt, die für den Laien schwer zu durchschauen sind. Es geht jedoch nicht allein darum, diese Gesetze in einem Einwanderungsgesetz zusammenzufassen. Ziel einer Reform des Einwanderungsrechts sollte es sein, ein einfaches und transparentes System zu schaffen, das vor allem die Hürden für die Arbeitsmigration senkt.
- Der Arbeitsmarktzugang kann erleichtert werden, indem Hochschulabsolventen und alle anderen Personen mit berufsqualifizierenden Abschlüssen ein Aufenthaltsrecht erhalten können, wenn sie eine verbindliche Arbeitsplatzzusage mit tariflichen Mindestverdiensten vorweisen können. Die Vorrangprüfung entfällt für diese Gruppen. Für andere Personengruppen kann der Arbeitsmarktzugang weiter geöffnet werden, muss aber reguliert bleiben, um die sozialen Sicherungssysteme zu schützen.
- Das Asylrecht kann durch die Möglichkeit eines „Spurwechsels“, der die Option zur Arbeitsmigration öffnet, entlastet werden.
- Beim Einwanderungsrecht für Studierende und Auszubildenden und beim Familiennachzug besteht kein oder nur ein geringer Reformbedarf.

# 1 Ausgangslage

## Einwanderungsbedarf

Durch den demografischen Wandel würde das Erwerbspersonenpotenzial ohne Wanderungen bis zum Jahr 2050 um bis zu 40 Prozent zurückgehen. Um das Erwerbspersonenpotenzial konstant zu halten, wäre eine Nettozuwanderung von 400.000 bis 500.000 Personen pro anno. notwendig; um das Verhältnis von Erwerbspersonen zu nicht mehr im Erwerbsleben stehenden Personen konstant zu halten, eine noch höhere Nettozuwanderung. Das ist vor dem Hintergrund eines Wanderungssaldo von 200.000 Personen pro anno im historischen Durchschnitt der Bundesrepublik mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht realistisch. Migration kann den Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials und damit die Belastungen für den Sozialstaat aber erheblich reduzieren.

## Hohe Nettozuwanderung vor allem aus der EU

Im Jahr 2013 belief sich die Nettozuwanderung von ausländischen Staatsbürgern auf 437.000 Personen, 2014 voraussichtlich auf deutlich über 500.000 Personen. 2015 dürfte sie durch den starken Zuzug von Asylsuchenden und Flüchtlingen weiter steigen. Allerdings kamen in den vergangenen Jahren rund zwei Drittel der Zuwanderer aus den Mitgliedsstaaten der EU. Die hohe Migration aus der EU ist auf die Umlenkung von Migrationsströmen durch die Finanz- und Wirtschaftskrise in vielen anderen Mitgliedsstaaten und die EU-Osterweiterung zurückzuführen. Sie wird mittelfristig sinken. Langfristig werden 60 bis 70 Prozent der Migration nach Deutschland aus Drittstaaten kommen. Die Steuerung der Migration aus Drittstaaten wird deshalb die künftige Entwicklung des Arbeitsangebots in Deutschland erheblich beeinflussen.

## Wenig Arbeitsmigration aus Drittstaaten

Im Jahr 2014 erhielten nur gut 37.000 Zuwanderer aus Drittstaaten (7,2 % der Zuwanderer aus Drittstaaten) einen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken.<sup>1</sup> 5.378 der neu eingereisten Drittstaatsangehörigen erhielten eine „Blaue Karte EU“; das entspricht einem Anteil von 1 Prozent an den Zuwanderern aus den Drittstaaten. Auf die gesteuerte Arbeitsmigration, insbesondere die Zuzugskanäle für Hochqualifizierte, entfällt also nur ein kleiner Teil der Zuwanderung aus Drittstaaten, der überwiegende Teil kommt über den Weg des Asylrechts und den Familiennachzug.

## Hohe Erwerbsquoten nur bei Arbeitsmigranten

Der Zugangsweg beeinflusst die Arbeitsmarktintegration: Zuwanderer aus Drittstaaten, die einen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken erhalten, erreichen eine Erwerbsquote von 74 Prozent, ähnlich hohe Quoten erreichen Zuwanderer aus der EU. Dagegen liegt die Erwerbsquote bei Zuwanderern aus Drittstaaten, die einen anderen Auf-

<sup>1</sup> Der tatsächliche Anteil kann etwas höher sein, weil bei knapp 30 Prozent der Zuwanderer noch kein Aufenthaltstitel erteilt wurde. Allerdings handelt es sich hier überwiegend um Asylsuchende und Flüchtlinge.

enthaltstitel erhalten, nur bei 55 Prozent. Ähnliches gilt für den Lohnabstand: Zuwanderer, die einen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken erhalten, verdienen 550 Euro mehr als Zuwanderer, die auf einem anderen Weg nach Deutschland gekommen sind.

## 2 Grundsätzliches zur Reform des Einwanderungsrechts

### 2.1 Ein transparentes und einfaches Einwanderungssystem ist wichtiger als ein einheitliches Einwanderungsgesetz

Das gegenwärtige Zu- oder Einwanderungsrecht setzt sich aus einer Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen zusammen. Diese Vielzahl ist für den Laien sicher schwer verständlich und wenig transparent. Es ist sicher möglich, gewisse Vereinfachungen im geltenden Recht zu erreichen. Diese stoßen aber aufgrund der Vielzahl regelungsbedürftiger Tatbestände auf Grenzen. So wären Aspekte der Zuzugs, des Aufenthalts, der Einbürgerung, der Leistungsgewährung usw. von unterschiedlichen Gruppen wie EU-Staatsbürgern, Drittstaatsangehörigen und Asylbewerbern und Flüchtlingen in einem einzigen Gesetz zu regeln.

Im Wesentlichen geht es um etwas anderes: Das Einwanderungsrecht muss so reformiert werden, dass es einfache, verständliche und transparente Regelungen enthält, die auch für Menschen im Ausland leicht nachvollziehbar sind. Zugleich müssen die Hürden insbesondere für die Zuwanderung von Arbeitskräften gesenkt werden, um das deutsche Einwanderungsrecht nachhaltig zu gestalten.

Bei der Neugestaltung des Einwanderungsrechts ist zu berücksichtigen, dass die einzelnen Elemente miteinander zusammenhängen: Wer die Hürden für den Arbeitsmarktzugang erhöht, stärkt die Anreize dafür, auf den Wegen nach Deutschland zu kommen, die zum Beispiel für den Familiennachzug oder die humanitäre Migration vorgesehen sind. Es bedarf deshalb eines umfassenden Ansatzes für die Neuordnung des Einwanderungsrechts, aber nicht zwingend eines einzigen Gesetzes. Eine Prüfung, ob die Zahl der Gesetze, Verordnungen und Einzelregelungen reduziert werden kann, ist im Zuge einer solchen Reform natürlich auch notwendig.

### 2.2 Übersicht über die bestehenden Gesetze

Die Zuwanderung nach Deutschland wurde durch das „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“ (Zuwanderungsgesetz) aus dem Jahr 2005 neu geregelt. Es setzt sich aus dem Freizügigkeitsgesetz und dem Aufenthaltsgesetz zusammen und enthält Änderungen von einer Reihe weiterer Gesetze, die für die Zuwanderung relevant sind. Seitdem wird die Zuwanderung und der Aufenthalt vor allem durch folgende Gesetze geregelt:

- **Freizügigkeitsgesetz:** Das Freizügigkeitsgesetz regelt die Zuwanderung und den Aufenthalt von Staatsbürgern und ihren Familienangehörigen aus der EU. Es setzt EU-Recht in nationales Recht um. Hier bestehen wenig Handlungsmöglichkeiten und aus Arbeitsmarktsicht auch kein Reformbedarf.
- **Aufenthaltsgesetz:** Das Aufenthaltsgesetz regelt den Zuzug und den Aufenthalt in Deutschland und damit auch den Arbeitsmarktzugang. Hier besteht der größte Bedarf bei einer Reform des Rechts unter Arbeitsmarktgesichtspunkten.
- **Staatsangehörigkeitsgesetz:** Das Staatsangehörigkeitsgesetz regelt Fragen der Staatsangehörigkeit, der Einbürgerung von Migranten und ihren Nachkommen sowie von doppelten Staatsbürgerschaften. Die Möglichkeit der Einbürgerung von Migranten und ihren Nachkommen kann starken Einfluss auf die Integration in Arbeitsmarkt und Gesellschaft haben. Die jüngste Novellierung des Staatsangehörigkeitsgesetzes hat diese Möglichkeiten erheblich erweitert. Im Folgenden wird auf diese Fragen nicht weiter eingegangen.
- **Asylverfahrensgesetz:** Das Asylverfahrensgesetz regelt die Asylverfahren, die Unterbringung und auch die Erwerbstätigkeit von Asylbewerbern. Darüber hinaus sind Regelungen des Aufenthaltsgesetzes (siehe oben) zum Aufenthaltsstatus von Asylsuchenden und Flüchtlingen maßgeblich.
- **Asylbewerberleistungsgesetz:** Das Asylbewerberleistungsgesetz regelt die Anspruchsberechtigung und den Umfang der Leistungen von Asylbewerbern und geduldeten Personen in Deutschland.
- **Sonstige Gesetze und Verordnungen:** Darüber hinaus sind eine Reihe weiterer Gesetze, wie das Bundesvertriebenengesetz oder das Sozialgesetzbuch II (Leistungsschluss von neu eingereisten Arbeitssuchenden), sowie zahlreiche Verordnungen (Beschäftigungsverordnung) relevant.

### 2.3 Reformbedarf beim Arbeitsmarktzugang und bei der Regelung der humanitären Migration

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der Reform des Zuwanderungsrechts und der jüngsten Entwicklungen besteht unter Arbeitsmarktgesichtspunkten insbesondere ein Reformbedarf bei der Regelung des Arbeitsmarktzugangs und bei der Regelung der humanitären Migration. Demgegenüber ist der Reformbedarf bei der Regelung des Zuzugs von Studierenden und Auszubildenden, dem Familiennachzug und beim Leistungsbezug gering.

## 3 Neuregelung des Arbeitsmarktzugangs

Mit dem Zuwanderungsgesetz und den verschiedenen Reformen des Aufenthaltsgesetzes versucht der Gesetzgeber seit 2005 gezielt, den Arbeitsmarkt für die Zuwanderung insbesondere von Hochqualifizierten aus Drittstaaten zu öffnen. Diese Zugangswege werden aber bisher nur in geringem Umfang genutzt. Wichtigstes Ziel

einer Reform des Einwanderungsrechts ist es, die Hürden für die Arbeitsmigration weiter zu senken. Dies könnte auch das Asylsystem entlasten. Dabei kann es nicht allein um die Öffnung des Arbeitsmarktes für Hochqualifizierte gehen, sondern auch für Migranten mit mittleren beruflichen Qualifikationen und, unter bestimmten Bedingungen, auch für geringer Qualifizierte.

### 3.1 Bisherige Regelung des Arbeitsmarktzugangs

Das Aufenthaltsgesetz sieht im Wesentlichen folgende Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige zu Erwerbszwecken vor:

- **„Blaue Karte EU“:** Wer einen deutschen, in Deutschland anerkannten oder mit einem deutschen Hochschulabschluss vergleichbaren Abschluss besitzt und einen Arbeitsvertrag bzw. ein verbindliches Arbeitsplatzangebot mit einem Mindesteinkommen von 48.400 Euro (Mangelberufe<sup>2</sup>: 37.752 Euro) vorweisen kann, kann einen zunächst befristeten Aufenthaltstitel erhalten. Die Blaue Karte EU berechtigt nach einer Mindestaufenthaltsdauer von 18 Monaten zum Aufenthalt in einem anderen Mitgliedsstaat. Nach der EU-Richtlinie zur Blauen Karte muss die Gehaltsschwelle mindestens bei dem anderthalbfachen des durchschnittlichen Bruttoeinkommens des jeweiligen Mitgliedsstaates liegen, so dass die Handlungsspielräume des deutschen Gesetzgebers bei der Senkung der Einkommensschwellen im Rahmen dieser Regelung gering sind. Er ist aber frei, andere Regelungen des Arbeitsmarktzugangs für Hochqualifizierte zu schaffen.
- **Andere Hochqualifizierte:** Neben der Blauen Karte EU sieht das Aufenthaltsgesetz auch noch Sonderregelung für Lehrpersonen und Forscher in herausgehobenen Stellungen sowie Wissenschaftler vor. Nach diesen Regelungen wird aber nur eine verschwindend geringe Zahl an Aufenthaltstiteln erteilt.
- **Qualifizierte Arbeitskräfte:** Bei anderen qualifizierten Arbeitskräften prüft die Bundesagentur für Arbeit, ob durch die Beschäftigung keine nachteiligen Wirkungen für den Arbeitsmarkt entstehen und ob für die fragliche Stelle nicht ein Deutscher oder Unionsbürger in Frage kommt, der vorrangig zu behandeln ist. Diese Vorrangprüfung kann für „Mangelberufe“ und bestimmte Wirtschaftszweige ausgesetzt werden. Gegenwärtig umfasst die Positivliste der Mangelberufe Berufe, die 19 Prozent der abhängig Beschäftigten repräsentieren. Im Jahr 2014 entfielen gut die Hälfte der zu Erwerbszwecken erteilten Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige auf die Kategorie der qualifizierten Arbeitskräfte.
- **Arbeitskräfte ohne berufsqualifizierenden Abschluss:** Diese Gruppe kann nur in Ausnahmefällen, etwa auf Grundlage eines bilateralen staatlichen Abkommens, einen befristeten Aufenthaltstitel nach Zustimmung durch die BA erhalten. Dennoch entfiel rund ein Viertel der zu Erwerbszwecken erteilten Aufenthaltstitel auf diese Kategorie.

<sup>2</sup> Zum Beispiel Naturwissenschaftler, Ingenieure, Ärzte und akademische IT-Fachleute.

- **Selbständige:** Selbständige können einen Aufenthaltstitel erhalten, wenn ein wirtschaftliches Interesse besteht, die Tragfähigkeit der Geschäftsidee und ausreichende Finanzmittel nachgewiesen wurden.
- **Arbeitsuchende:** Ausländer mit Abschlüssen deutscher Hochschulen, in Deutschland anerkannten oder gleichwertigen ausländischen Abschlüssen können sich bis zu 6 Monate, Studienabsolventen bis zu 18 Monate nach Abschluss des Studiums zur Arbeitssuche in Deutschland aufhalten. Diese Regelung wird zwar von Studienabsolventen in Deutschland, aber nahezu gar nicht von arbeitssuchenden Hochschulabsolventen aus dem Ausland genutzt.

### 3.2 Ursachen der geringen Nutzung dieser Aufenthaltstitel

Die Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken werden von Drittstaatsangehörigen insgesamt nur in geringem Umfang genutzt und haben in der Praxis keine hohe Relevanz für die Einwanderungssteuerung. Angesichts des generell hohen Zuwanderungsniveaus und der hohen Zuwanderung von Arbeitskräften aus der EU nach Deutschland kann schwer argumentiert werden, dass Deutschland kein attraktiver Standort für die Arbeitsmigration ist und die geringe Nutzung im Wesentlichen auf ein „Marketingproblem“ zurückzuführen sei. Rechtliche und institutionelle Hürden müssen auch eine Rolle spielen. Mögliche Ursachen sind:

- **Einkommensschwelle der Blauen Karte EU:** Die Einkommensschwelle der Blauen Karte EU entsprechen zwar dem mittleren Monatsgehalt von Hochschulabsolventen in Deutschland, aber nicht den Einstiegsgehältern. Ein 25-Jähriger Hochschulabsolvent in Deutschland verdient rund 27.000 Euro, ein Jahr später rund 30.000 Euro. Da viele Migranten direkt nach ihrem Hochschulstudium nach Deutschland kommen und im Ausland erworbene Berufserfahrung in der Regel nur geringe Erträge hat, dürften die bestehenden Einkommensschwelle für die Zielgruppe der jungen hochqualifizierten Migranten in der Regel zu hoch sein. Berücksichtigt werden muss auch, dass Studienabsolventen aus dem Ausland in Deutschland häufiger geringer entlohnt werden als Einheimische.
- **Nachweis der Gleichwertigkeit von Abschlüssen:** Bewerber für eine Blaue Karte EU und hochqualifizierte Arbeitssuchende müssen entweder über einen in Deutschland anerkannten Abschluss verfügen oder den Nachweis führen, dass ein ausländischer Hochschulabschluss gleichwertig ist. Dies scheint in der Praxis eine hohe Hürde zu sein, so dass viele Bewerber mit Hochschulabschlüssen eher den Weg über die Vorrangprüfung wählen, als etwa eine Blaue Karte EU zu beantragen.
- **Vorrangprüfung:** Mit Ausnahme der Blauen Karte EU und anderer Regelungen für Hochschulabsolventen muss die BA einer Beschäftigung zustimmen. Diese Zustimmungspflicht ist zwar für Mangelberufe ausgesetzt, die rund 19 Prozent der abhängig Beschäftigten in Deutschland repräsentieren (siehe oben). Obwohl die Vorrangprüfung recht schnell bearbeitet wird, führt sie für die Arbeitsmigranten aus dem Ausland wie auch die Unternehmen zu hoher Ungewissheit und

Intransparenz. Hier könnte einer der wesentlichen Gründe für die geringe Zuwanderung von Personen mit berufsqualifizierenden Abschlüssen aus dem Ausland liegen.

- **Beschränkung der Arbeitssuche auf Hochschulabsolventen:** Die Möglichkeit für Hochschulabsolventen, sich bis zu sechs Monate zur Arbeitssuche in Deutschland aufzuhalten, wird faktisch nicht genutzt. Zwei Gründe können hierfür ursächlich sein: Erstens, dass der Nachweis geführt werden muss, dass im Ausland erworbene Abschlüsse gleichwertig sind (siehe oben). Zweitens die Beschränkung auf Hochschulabsolventen. Die Erweiterung des Kreises auf alle Personen mit berufsqualifizierenden Abschlüssen würde das Potenzial erheblich steigern.

### 3.3 Optionen für die Öffnung des Arbeitsmarktzugangs – Weiterentwicklung des bestehenden Rechts oder Punktesystem?

Für die Öffnung des Arbeitsmarktes kommt es nicht so sehr darauf an, ob das bestehende Recht weiter entwickelt wird oder ein Systemwechsel zu einem Punktesystem vollzogen wird. Es geht vielmehr darum, die Kriterien des Arbeitsmarktzugangs so zu gestalten, dass sie die Hürden für den Arbeitsmarktzugang spürbar reduzieren.

#### Arbeitsplatzzusage zum Tariflohn für Qualifizierte und Hochqualifizierte einführen

Entscheidendes Zugangskriterium für Hochschulabsolventen und andere Personen mit berufsqualifizierenden Abschlüssen sollte die Vorlage einer verbindlichen und qualifikationsadäquaten Arbeitsplatzzusage sein, die ein tarifliches Mindesteinkommen oder ein vergleichbares branchenübliches Einkommen garantiert. Die Vorrangprüfung, die ohnehin nur einen geringen prognostischen Wert für die künftige Arbeitsmarktentwicklung hat, würde ersatzlos für diese Gruppe entfallen. Gleiches gilt für eine Positivliste von Mangelberufen. Ein solches System würde Lohndumping vermeiden und zugleich die Verdienstschwellen nicht, wie bei der Blauen Karte EU, zu hoch ansetzen. Zugleich würde eine konkrete Arbeitsplatzzusage sicherstellen, dass eine Arbeitsnachfrage besteht. Die vorliegenden Forschungsergebnisse zeigen, dass die Arbeitsmarktrisiken und damit das Risiko der Abhängigkeit von sozialstaatlichen Leistungen für Migranten mit Hochschulabschlüssen und anderen berufsqualifizierenden Abschlüssen gering sind.

#### Arbeitsmarktzugang für Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung beschränken

Entgegen den Erwartungen sind seit 2010 rund eine Million neuer Beschäftigungsverhältnisse für ausländische Arbeitskräfte entstanden, darunter viele in physisch und psychisch durchaus anspruchsvollen Tätigkeiten, die jedoch häufig keine formellen Berufsabschlüsse voraussetzen (Landwirtschaft, Bauwirtschaft, Hotel- und Gastgewerbe, häusliche Pflege). Einerseits besteht hier offenbar eine hohe Arbeitsnachfrage. Andererseits sind die Arbeitslosigkeitsrisiken und Leistungsbezieherquoten von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung überdurchschnittlich hoch. Die Zuwande-

rung von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung sollte deshalb nicht ausgeschlossen werden. Aber um die Risiken für den Sozialstaat zu minimieren, sollte sie stark reguliert werden. Hier ist eine Bedarfsprüfung durch die BA und eine Abschätzung der Risiken einer Erwerbslosigkeit nach Berufen und konjunktureller Lage notwendig.

#### Kriterium der Gleichwertigkeit abschaffen

Eine wichtige Hürde für den Arbeitsmarktzugang in Deutschland ist der Nachweis der Gleichwertigkeit von Abschlüssen, die im Ausland erworben wurden. Hier sollten die Hürden auf das notwendige Maß gesenkt werden, etwa wenn der Nachweis erbracht wird, dass im Ausland mindestens drei Jahre eine Hochschule besucht und dort ein Abschluss gemacht wurde. Analoges gilt für berufliche Abschlüsse. Der eigentliche Test sollte im Arbeitsmarkt, nicht bürokratisch durch die Vorlage einer qualifikationsadäquaten Arbeitsplatzzusage erbracht werden. Im Falle von reglementierten Berufen setzt dies natürlich eine Anerkennung des Abschlusses voraus.

#### Arbeitssuche erleichtern

Personen, die ausreichende Existenzmittel nachweisen können, sollte ein Aufenthaltsrecht zur Arbeitssuche von bis zu sechs Monaten eingeräumt werden. Das sollte für Personen mit Hochschul- und anderen berufsqualifizierenden Abschlüssen gelten. Ein Nachweis der Gleichwertigkeit der Abschlüsse sollte nicht erbracht werden müssen.

#### Europäische Arbeitsmobilität stärken

Die Blaue Karte EU hat sich in keinem EU-Mitgliedsstaat als wirksames Instrument der Migrationssteuerung erwiesen. Hinter dieser Regelung steht aber der richtige Gedanke, dass ein Aufenthaltsrecht in einem Mitgliedsstaat nach einer Übergangszeit auch zu einem Aufenthalt in anderen Mitgliedsstaaten berechtigen sollte. Dies fördert die Arbeitsmobilität in Europa und senkt die Arbeitslosigkeit. Die Bundesregierung sollte deshalb darauf hinwirken, dass Hochschulabsolventen und alle anderen Personen mit anderen berufsqualifizierenden Abschlüssen nach einem Mindestaufenthalt von 18 Monaten auch ein Aufenthaltsrecht in anderen EU-Mitgliedsstaaten erhalten. Allerdings sollten unabhängig von der Blauen Karte EU schon jetzt die Hürden für den Arbeitsmarktzugang von Hochqualifizierten und Qualifizierten gesenkt werden.

## 4 Neuregelung der humanitären Migration

#### Humanitären Schutz erweitern und neue Anreize setzen

Das gegenwärtige Asyl- und Flüchtlingsrecht soll den von Krieg und Bürgerkrieg oder Verfolgung aus politischen, ethnischen, religiösen oder ähnlichen Gründen Schutz gewähren. In Deutschland und den meisten anderen EU-Staaten wird dieser Schutz nach rechtsstaatlichen Prinzipien gewährt, sofern die Flüchtlinge Deutschland oder die EU erreichen. Das ist faktisch häufig ausgeschlossen, so dass viele Flüchtlinge die

EU gar nicht erreichen oder riskante, häufig lebensgefährliche Fluchtwege wählen. Zugleich nutzen viele Menschen das Asyl- und Flüchtlingsrecht zur Einreise nach Deutschland, die in den Asylverfahren keine Chancen auf Anerkennung haben. Wenn der Anspruch der Genfer Flüchtlingskonvention und des Grundrechts auf Asyl eingelöst und zugleich hohe Kosten vermieden werden sollen, sollte eine Reform an zwei Punkten ansetzen: Erstens die Erleichterung des Zugangs in die EU und nach Deutschland für Flüchtlinge und Verfolgte. Zweitens sollten die Anreize gestärkt werden, anstelle des Asylrechts andere Wege der Migration, vor allem der Arbeitsmigration, zu wählen.

### Humanitäres Visum einführen

Nach der Genfer Flüchtlingskonvention und EU-Recht können Asylsuchende und Flüchtlinge zwar nicht belangt werden, wenn sie ohne gültige Papiere oder Visa einreisen, um Schutz vor Krieg und Verfolgung zu suchen. Zugleich können aber Transportunternehmen belangt werden, wenn sie Personen ohne gültige Papiere und Visa befördern. Ein Visum zu humanitären Zwecken gibt es in den EU-Staaten nicht. De facto bedeutet dies, dass die meisten Flüchtlinge nicht regulär in die EU oder nach Deutschland einreisen können. Zugleich werden die Außengrenzen der EU immer stärker gesichert. Beides, die Grenzsicherung und die fehlenden Möglichkeiten für Flüchtlinge regulär in die EU einzureisen, hat dazu geführt, dass viele Flüchtlinge sehr riskante Wege in die EU wählen. Die Daten von Frontex zeigen, dass rund 90 Prozent der Menschen, die über die Mittelmeerroute in die EU einreisen, aus Ländern mit Krieg und Bürgerkrieg oder starker politischer Verfolgung stammen. Für Migranten aus stabilen Ländern in Afrika und anderen Regionen ist dieser Weg offenbar zu riskant. Zugleich ist eine hochprofitable Industrie von Schleppern und Schleusern entstanden, die angesichts der hohen Profite vermutlich nur begrenzt mit militärischen oder polizeilichen Mitteln bekämpft werden kann. Wenn die normativen Ziele der Genfer Flüchtlingskonvention und des deutschen Grundrechts auf Asyl erreicht werden sollen, bietet es sich vor diesem Hintergrund an, ein Visum zu humanitären Zwecken einzuführen, das zur Durchführung des Asylverfahrens in der EU berechtigt. Allerdings müssen die Botschaften und Konsulate das Recht haben, ein solches Visum in offensichtlich unbegründeten Fällen, etwa bei Flüchtlingen, die aus sicheren Herkunftsländern stammen, abzulehnen. Ohne einen solchen Screening-Mechanismus würde das Asyl- und Flüchtlingsrecht durch andere Formen der Migration überlastet. Die Politik steht hier allerdings immer vor einem Zielkonflikt: Werden die Kriterien für den Zugang zu eng definiert, dann reisen weiter viele Flüchtlinge illegal ein, werden die Kriterien zu weit definiert, dann wird der Asyl- und Flüchtlingsweg auch für andere Formen der Migration genutzt.

### Asylverfahren durch erleichterte Arbeitsmigration entlasten

Die Anreize, das Asyl- und Flüchtlingsrecht für die Zuwanderung nach Deutschland zu nutzen, sinken, je niedriger die Hürden für die Migration zu Erwerbszwecken sind. Die Umsetzung der im vorherigen Abschnitt vorgeschlagenen Maßnahmen zur Ar-

beitsmigration kann deshalb wesentlich dazu beitragen, ein funktionsfähiges System der Asyl- und Flüchtlingsmigration zu sichern.

### Zugang für benachbarte Regionen erleichtern

Aus den nicht zur EU gehörenden Nachfolgestaaten Jugoslawiens und Albanien stammt die größte Gruppe der Asylbewerber, deren Anträge geringe Erfolgsaussichten haben. Diese Länder liegen in unmittelbarer Nachbarschaft zur EU und haben eine lange Tradition als Herkunftsländer der Migration nach Deutschland und in andere EU-Staaten. Zudem sind viele dieser Länder EU-Beitrittskandidaten. Es bietet sich deshalb an, für diese Ländergruppe die im Abschnitt zur Arbeitsmigration vorgeschlagenen Maßnahmen vorzuziehen und ggf. weitere Rechte zur Arbeitsmigration, zum Beispiel für Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung, einzuräumen. Je besser die Perspektiven für diese Ländergruppe, und dazu gehört auch die Perspektive zur Arbeitsmigration, desto geringer sind die Anreize, als Asylbewerber nach Deutschland zu kommen.

### „Spurwechsel“ ermöglichen

Um die Asylverfahren zu entlasten und die Arbeitsmarktintegration zu erleichtern, wird die Möglichkeit eines „Spurwechsels“ vorgeschlagen. Unter „Spurwechsel“ wird verstanden, dass Asylbewerber ein Aufenthaltsrecht zu Erwerbszwecken erhalten können, ohne dass sie in ihre Heimatländer zurückkehren müssen. Die Option eines Spurwechsels sollte zumindest für Hochschulabsolventen und andere Personen mit berufsqualifizierenden Abschlüssen eröffnet werden, sofern sie eine tariflich entlohnte Arbeitsplatzzusage erhalten. Es kann auch eine angemessene Frist zur Arbeitssuche, zum Beispiel sechs Monate eingeräumt werden. Wenn das Asylsystem wirksam entlastet werden soll, sollte die Option des Spurwechsels auch Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung eröffnet werden, sofern sie eine tariflich entlohnte Arbeitsplatzzusage vorweisen können. Die Option eines Spurwechsels könnte zu Anreizen führen, als Asylbewerber oder Flüchtling nach Deutschland zu kommen, wenn sich die Bedingungen von denen des Zugangs für Arbeitsmigranten stark unterscheiden. Sie sollte deshalb am besten mit einer generell breiteren Öffnung des Arbeitsmarktzugangs verbunden werden. Die Option des Spurwechsels wird in Schweden bereits erfolgreich erprobt. Grundsätzlich können durch die Option eines Spurwechsels die Asyl- und Flüchtlingsverfahren entlastet werden, die Arbeitsmarktintegration beschleunigt und folglich die Kosten für den Staat und die Asylbewerber und Flüchtlinge erheblich verringert werden.

### Rechtssicherheit schaffen

Eines der zentralen Probleme für die Betroffenen, aber auch die Arbeitgeber, ist die geringe Rechtssicherheit während des Anerkennungsverfahrens. Auch wenn Asylbewerber seit dem 6. November 2014 nach drei Monaten erwerbstätig sein können, sind für viele Arbeitgeber die Rechtsunsicherheit zu hoch und die Bleibeaussichten zu ungewiss für eine Einstellung. Die schnelle Durchführung der Asylverfahren ist darum ein Schlüssel für die erfolgreiche Arbeitsmarktintegration.

### Befristete Aufenthaltsrechte für Personen in Bildung und Ausbildung einräumen

Die Asylbewerber und Flüchtlinge in Deutschland sind sehr jung, der Anteil von Kindern und Jugendlichen ist hoch. Bildung und Ausbildung sind deshalb Schlüsselfragen für die weitere Integration. Auch hier gilt, dass die hohe Rechtsunsicherheit eine zentrale Hürde ist. Es bietet sich deshalb an, Jugendlichen und jungen Erwachsenen in Bildung und Ausbildung ein zeitlich befristetes Aufenthaltsrecht bis zum Abschluss der Ausbildung plus eine Frist, etwa von zwei Jahren, für den weiteren Verbleib in Deutschland einzuräumen.

### Verbindliche Sprach- und Integrationskurse einführen

Asylbewerber und Flüchtlinge sollten direkt nach ihrer Ankunft verpflichtet werden, an Sprach- und Integrationskursen teilzunehmen, um ihre Chancen auf spätere Integration in den Arbeitsmarkt und das Bildungssystem sowie soziale Teilhabe zu erhöhen. Die volkswirtschaftlichen, aber auch die sozialen Erträge von Sprachkompetenz sind hoch. Vor dem Hintergrund eines möglichen Spurwechsels sollte diese Möglichkeit nicht von vornherein auf Gruppen mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit beschränkt werden.

### Verteilung auf die EU-Staaten neu regeln

Das Dublin-Abkommen, das vorsieht, dass die Asylverfahren in demjenigen sicheren Drittstaat abzuwickeln sind, in den die Asylsuchenden und Flüchtlinge zuerst eingereist sind, ist de facto gescheitert. Die Länder an den Außengrenzen der EU haben keine Anreize dieses Abkommen umzusetzen, so dass die Asylsuchenden und Flüchtlinge faktisch ungehindert in andere Staaten weiterreisen. Das Dublin-Abkommen ist ökonomisch und fiskalpolitisch auch nicht sinnvoll, weder stellt es eine effiziente Verteilung der Asylbewerber und Flüchtlinge, noch eine Verteilung der Kosten nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit sicher. Sinnvoll ist eine Entkopplung des Wohn- und Arbeitsortes der Asylbewerber und Flüchtlinge von den Kosten der Asilmigration. Ähnlich wie bei anderer Migration bietet es sich an, dass Asylbewerber und Flüchtlinge sich in Ländern mit hohem Einkommen und hoher Arbeitsproduktivität niederlassen, weil dort auch die wirtschaftlichen Erträge am höchsten sind. De facto ist dies heute der Fall, sofern sich die Länder nicht wie Großbritannien wirksam gegen den Zuzug abschotten. Auf der anderen Seite sollten die Kosten fair nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und Bevölkerungsgröße zwischen den Ländern verteilt werden. Die ökonomische und politologische Migrationsforschung vertritt schon lange die These, dass die Bereitschaft der Bevölkerung, humanitären Schutz zu gewähren, steigt, wenn die Kosten fair zwischen Ländern und Regionen verteilt sind.

### Verteilung in Deutschland neu regeln

In Deutschland werden Asylbewerber und Flüchtlinge nach dem Königsteiner Schlüssel verteilt. Dies wurde jüngst unter anderem von der Landesregierung in Baden-Württemberg in Frage gestellt, weil die Kosten der Unterbringung in Bundesländern mit geringer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und geringerer Bevölkerungsdichte sehr viel geringer seien. Dies Argument ist für sich genommen zutreffend. Die Kosten

der Asyl- und Flüchtlingsmigration hängen jedoch nicht nur kurzfristig von den Kosten der Unterbringung und der Gewährung anderer Leistungen ab, sondern mittel- und langfristig vor allem von den Kosten der Integration. Es sollte deshalb von vornherein bei der Verteilung von Asylbewerbern und Flüchtlingen die Chancen auf eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration in den jeweiligen Regionen mit berücksichtigt werden. Grundsätzlich gilt auch für Deutschland, dass eine Entkopplung der Kosten vom Wohn- und Arbeitsort der Asylbewerber und Flüchtlinge sinnvoll ist. Es ist wahrscheinlich, dass diese Kosten am niedrigsten ausfallen, wenn Asylbewerber und Flüchtlinge selbst die Orte wählen, an denen sie sich niederlassen wollen. Das kann auch die Kosten der Unterkunft, etwa bei einer Unterbringung bei Verwandten und Freunden, reduzieren. Angesichts der großen Knappheit von Unterkünften wird in der ersten Phase eine administrative Verteilung unumgänglich sein. Im Sinne einer Senkung der langfristigen Kosten sollten dabei aber neben den Kosten der Unterkunft die Chancen auf die Arbeitsmarktintegration und die Präferenzen der Betroffenen berücksichtigt werden.

## 5 Migration zu Bildungs- und Ausbildungszwecken

### Migration von Studierenden und Auszubildenden als Voraussetzung einer modernen Volkswirtschaft

Die internationale Mobilität zu Studien- und Ausbildungszwecken hat global stark zugenommen und trägt wesentlich zur Produktivitätssteigerung von Bildung und Ausbildung bei. Dabei geht es nicht allein darum, hochqualifizierte Arbeitskräfte für Deutschland zu gewinnen. Es handelt sich um einen Weg in zwei Richtungen: Junge Deutsche gehen zu Bildungszwecken ins Ausland und kehren häufig zurück, das gleiche gilt für Studenten aus dem Ausland in Deutschland. Beides führt zu volkswirtschaftlichen Gewinnen. Ein offenes Aufenthaltsrecht für ausländische Studierende und Auszubildende ist deshalb zentral für eine moderne Volkswirtschaft mit hoher Produktivität.

### Geringer Reformbedarf des geltenden Rechts

Rund 11 Prozent der Aufenthaltstitel an Drittstaatsangehörige wurden an Studenten, Auszubildende und Besucher von Sprachkursen erteilt. Diese Möglichkeiten werden zunehmend von Studenten aus Asien, vor allem aus China und Indien, genutzt. Das geltende Recht sieht vor, dass die Einreise für Studenten möglich ist, wenn sie die Zulassung einer Hochschule erhalten. Bei Auszubildenden ist eine Zustimmung der BA notwendig. Nach Abschluss eines Hochschulstudiums können sich die Absolventen bis zu 18 Monate zur Arbeitssuche in Deutschland aufhalten und auch während dieser Zeit erwerbstätig sein, nach Abschluss einer Ausbildung bis zu einem Jahr. Dieses System funktioniert für Studenten offenbar gut, weil die Hochschulzulassung und damit die Prüfung der Schulabschlüsse den Hochschulen überlassen bleibt. Bei einer

Reform des Rechts kann auf die Zustimmung der BA bei dem Abschluss eines Auszubildendenvertrags verzichtet werden. Auch hier sollte die Vorlage eines Auszubildendenvertrags ausreichend sein.

## 6 Familiennachzug

Der Familiennachzug war nach dem Anwerbestopp von 1973 für lange Zeit der wichtigste Zugangsweg nach Deutschland vor allem für Migranten aus den Ländern der früheren Gastarbeiteranwerbung. Weil die Zugangswege für die Migration zu Erwerbszwecken weitgehend verschlossen waren, hat dies das geringe durchschnittliche Bildungsniveau der Migranten aus der Zeit der Gastarbeiteranwerbung nicht nur verfestigt, sondern häufig noch verstärkt. Die besser ausgebildeten Personengruppen aus den gleichen Ländern sind eher in andere Länder wie die USA gewandert. Der Familiennachzug ist aber nicht per se ein Problem: Sofern die Zugangswege für die Arbeitsmigration geöffnet sind, verstärkt er auch die soziale Struktur der höher qualifizierten Zuwanderung, wie wir sie heute beobachten. Gute Möglichkeiten für den Familiennachzug sind für besser qualifizierte Arbeitskräfte eine selbstverständliche Voraussetzung für die Einwanderung in ein Land. Gute Möglichkeiten für den Familiennachzug sind deshalb nicht nur sozial wünschbar, sondern auch volkswirtschaftlich sinnvoll.

Im Grundsatz ist der Familiennachzug zwar an einige aufenthaltsrechtliche und materielle Voraussetzungen der bereits in Deutschland lebenden Migranten gebunden, die Einschränkungen sind aber überschaubar. Das geltende Recht fordert allerdings einfache Kenntnisse der deutschen Sprache von Ehepartnern, einzelne Gruppen wie Inhaber der Blauen Karte EU sind davon ausgenommen. Grundsätzlich sind gute Sprachkenntnisse einer der wichtigsten Faktoren für eine gute Integration in Deutschland, allerdings können auch qualifizierte Migrantengruppen von einer solchen Regelung abgeschreckt werden. Bei einer Novellierung des Einwanderungsrechts sollte überprüft und ggf. evaluiert werden, inwieweit durch diese Regelung tatsächlich das sprachliche Niveau der nachziehenden Familienangehörigen gestiegen ist.

## 7 Schutz des Sozialstaats

### Keine Verzerrung von Migrationsanreizen, aber faire Gewährung von Ansprüchen

Der Bezug von sozialen Transferleistungen gehört zwar – mit Ausnahme des Asylbewerberleistungsgesetzes – nicht im engeren Sinne zum Einwanderungsrecht. Die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme kann aber die Migrationsanreize und die Kosten und Erträge der Migration erheblich beeinflussen. So kann der Sozialstaat gleichermaßen durch hohe Leistungen die Migrationsanreize erhöhen und die Struktur der Migration verzerren, andererseits durch hohe Steuern und Abgaben auch

senken. Im ersten Falle wäre die Migration höher als optimal, im zweiten zu gering. Die sozialstaatlichen Regelungen sind bei der Neuregelung der Einwanderungsrechts deshalb mit zu berücksichtigen.

Dabei sollten aus wirtschaftlicher Sicht folgende Grundsätze beachtet werden: Um eine Verzerrung der Migrationsanreize zu vermeiden, sollten Migranten unmittelbar nach ihrer Einreise nicht durch den deutschen Sozialstaat finanziert werden, sondern sich durch eigene Mittel finanzieren. Erst wenn Migranten oder ihre Familienangehörigen hier Steuern und Abgaben bezahlt haben, sind sie genauso wie deutsche Staatsbürger zu behandeln und fallen unter den vollen Schutz des Sozialstaats. Leistungen wie Kindergeld, die von ihrem Volumen her nur einen geringen Einfluss auf die Wanderungsanreize haben, gehören systematisch ins Steuerrecht und können ohne Einschränkungen von vornherein gewährt werden. Eine Ausnahme sind Asylbewerber und Flüchtlinge, denen die Möglichkeit der Rückkehr in die Heimatländer nicht offen steht, sie werden dort auch nicht durch den Sozialstaat geschützt. Sie müssen unter ethischen Gesichtspunkten durch den deutschen Staat geschützt werden.

#### Leistungsausschluss für arbeitssuchende Migranten

Das SGB II sieht vor, dass Staatsbürger der EU, die sich zum Zweck der Arbeitsuche in Deutschland aufhalten, vom Leistungsbezug ausgeschlossen sind. Ähnliches gilt für andere Migranten. Einige Sozialgerichte haben unter Verweis auf das Prinzip der Nicht-Diskriminierung im EU-Recht diese Regelung in Frage gestellt. Eine endgültige Klärung steht noch aus. Diese Regelung ist für ein effizientes Einwanderungssystem sinnvoll, sie sollte ggf. durch eine Novellierung der entsprechenden EU-Richtlinie klar gestellt werden.

#### Zunächst befristete Aufenthaltsrechte

Die Risiken für den Sozialstaat könnten dadurch eingeschränkt werden, dass zunächst wie im geltenden Recht nur befristete Aufenthaltstitel, zum Beispiel für drei Jahre, eingeräumt werden. Bei einer erfolgreichen Arbeitsmarktintegration ohne längere Phasen des Bezugs von Arbeitslosengeld oder Leistungen der Grundsicherung können diese Aufenthaltstitel in ein Daueraufenthaltsrecht (Niederlassungserlaubnis) umgewandelt werden. Durch ein solches System werden längerfristige Bleibeperspektiven mit Anreizen zur Reduzierung der Lasten für den Sozialstaat gekoppelt. Die vergleichsweise kleinen Gruppen mit besonders hohen Qualifikationen oder hohen Einkommen könnten wie in der Vergangenheit bereits sofort eine Niederlassungserlaubnis erhalten.

# Impressum

## **Herausgeber**

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung  
Regensburger Straße 104  
90478 Nürnberg

## **Autor**

Prof. Dr. Herbert Brücker

## **Rechte**

Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit Genehmigung des IAB gestattet

## **Website**

[www.iab.de](http://www.iab.de)

## **Bezugsmöglichkeit**

[http://doku.iab.de/aktuell/2015/aktueller\\_beitrag\\_1501.pdf](http://doku.iab.de/aktuell/2015/aktueller_beitrag_1501.pdf)