



Neuordnung der Einwanderungspolitik

Ein Einwanderungsgesetzbuch für Deutschland

19. Oktober 2017

POSITION

Seit dem Zuwanderungsgesetz von 2005, dem letzten Großprojekt im Bereich der deutschen Einwanderungspolitik, hat sich in diesem Feld viel getan. Ein nicht unerheblicher Teil dieser Dynamik geht auf europäische Vorgaben zurück. Die politischen und rechtlichen Veränderungen der letzten zwölf Jahre betreffen dabei keineswegs nur eine bestimmte Kategorie von Zuwanderern – etwa Flüchtlinge oder Erwerbsmigranten –, sondern alle Zuwandererkategorien.

In der Folge dieser Reformen ist das Recht unübersichtlich und komplex geworden. Zudem hat die in Form zahlreicher bereichsspezifischer Änderungen und rechtlicher Einzelschritte erfolgende ‚Dauerreform‘ der letzten Jahre dazu geführt, dass zumindest an einigen Stellen die Kohärenz von Einwanderungspolitik – als Sammelbegriff für die Regelungen von Möglichkeiten der Einreise nach und des Aufenthalts in Deutschland – aus dem Blick geraten ist.

Entsprechend schlägt der Sachverständigenrat (SVR) zwölf Jahre nach Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes vor, erneut ein zuwanderungspolitisches Großprojekt in Angriff zu nehmen. Ziel sollte es dabei erstens sein, den mittlerweile sehr differenzierten und komplexen Rahmen zu vereinfachen und zu systematisieren. Zweitens sollte im Rahmen einer solchen Neuordnung auch die einwanderungspolitische ‚Gretchenfrage‘, nämlich welche Zuwanderung unter welchen Bedingungen in welchem Ausmaß nach Deutschland stattfinden soll, neu und expliziter als bislang diskutiert und beantwortet werden, ebenso wie die Frage, welche Teilbereiche von Zuwanderung sich überhaupt auf der nationalen Ebene steuern lassen.

Aus Sicht des SVR ist ein Einwanderungsgesetzbuch erforderlich. Damit ließe sich die anstehende Doppelaufgabe lösen, einerseits die Regelungen zu systematisieren und zu vereinfachen, andererseits die mit diesen Regelungen zu erreichenden übergeordneten Ziele festzulegen. Dieses Positionspapier skizziert zunächst kurz die Idee eines Einwanderungsgesetzbuchs (EGB) (Abschnitt 1). Daran anschließend geht es mit der Erwerbsmigration detaillierter auf einen spezifischen Teilbereich eines EGB (Abschnitt 2) ein. In diesem Bereich ist das Innovationspotenzial, das mit einer Neuordnung erreicht werden kann, am größten.

1 Signal und Ordnung: Zur Doppelfunktion eines EGB

Kennzeichnend zumindest für einen nicht unerheblichen Teil der aktuellen zuwanderungspolitischen Diskussionen ist, dass die mit der Verabschiedung eines neuen einwanderungsrechtlichen Rahmens verbundenen Möglichkeiten der Steuerung überschätzt werden. Selbst ein EGB kann zentrale Aspekte des Zuwanderungsgeschehens nach Deutschland nicht umfänglich neu regeln. Denn europarechtliche Vorgaben regeln die Zuwanderung von Unionsbürgern ebenso wie die durch Flucht und Asyl und – in etwas geringerem Umfang – auch den Familiennachzug. Der Wert eines EGB ist stattdessen ein anderer und ein doppelter: Über ein solches Gesetzbuch ließe sich die über die Jahre komplex und unübersichtlich gewordene Gesetzesstruktur einerseits vereinfachen und neu systematisieren (Ordnungsfunktion); zum anderen würde ein EGB ein nach innen wie nach außen gerichtetes Signal darstellen, mit Hilfe dessen sich der



in Deutschland lebenden Bevölkerung klarer und offensiver als bislang kommunizieren ließe, dass Zuwanderung notwendig ist und welche Möglichkeiten dafür bestehen (Signalfunktion).

- a) Die deutschen Regelungen im Bereich der Migration sind komplex geworden. Sie verteilen sich darüber hinaus auf zahlreiche unterschiedliche Gesetze und Verordnungen. Entsprechend könnte ein Ziel eines EGB darin liegen, eine neue und leichter verständliche Gesetzesstruktur zu erschaffen. Vorbild könnte dabei die Kodifikation des Sozialrechts im deutschen Sozialgesetzbuch (SGB) sein. Der deutsche Gesetzgeber hatte bereits 1969 damit begonnen, zahlreiche Einzelgesetze aus dem Bereich des Sozialrechts in ein zusammenhängendes Gesetzbuch zu übertragen. So sind nun die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung im SGB in jeweils eigenen Büchern geregelt, der Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung etwa im SGB V, die gesetzliche Rentenversicherung im SGB VI, die Unfallversicherung im SGB VIII und die Pflegeversicherung im SGB XI. Analog zu dieser bereichsspezifischen Ordnung verschiedener sozialrechtlicher Fragestellungen in einzelnen Büchern eines umfassenden SGB könnten im Rahmen eines EGB auch die verschiedenen Möglichkeiten, als Drittstaatsangehöriger nach Deutschland¹ zu kommen, einer Regelung unterzogen werden. Ein erster Teil eines EGB würde als allgemeiner Teil nicht nur grundlegende Definitions- und Verfahrensvorschriften festlegen, sondern im Rahmen der in solchen Teilen üblichen Festschreibung der grundlegenden Gesetzesprogrammatisierung auch (ohne das Festsetzen einer Obergrenze) skizzieren, wie viele Zuwanderer das Land angesichts eines unaufhaltsamen demografischen Wandels grundsätzlich benötigt und wie viel Zuwanderung angestrebt wird. In den folgenden Teilen zwei bis fünf könnten dann die verschiedenen Bereiche von Zuwanderung nach Deutschland (Erwerbstätigkeit, Ausbildung, Flucht/Asyl, Familie) in einzelnen Abschnitten bzw. Büchern des neuen deutschen EGB einer Neuauflistung unterzogen werden.
- b) Daneben könnte ein EGB durch eine politische Debatte und eine öffentlichkeitswirksame Verabschiedung die nötige Selbstvergewisserung erreichen und eine Signalfunktion erfüllen. Ein EGB könnte dabei zum einen eine Wirkung nach innen aufweisen (so auch Groß 2016: 262), indem über die Verabschiedung eines so bezeichneten Gesetzbuchs der ansässigen Bevölkerung deutlich gemacht wird, dass Einwanderung und Einwanderungssteuerung schon allein aus demografischen Gründen notwendig sind (siehe dazu exemplarisch Bauer 2017b: 13–26). Zum anderen könnte ein EGB auch als Kommunikationsinstrument nach außen dienen, wenn es zum Anlass genommen wird, gerade im Bereich der Erwerbsmigration die bereits etablierten – und von vielen im internationalen Vergleich als liberal und weitreichend gelobten – Regelungen zusammenzufassen, zu systematisieren und in wichtigen Herkunftsräumen prospektiver Zuwanderer bekannt(er) zu machen.

Im Rahmen der Erarbeitung eines EGB sollte entsprechend auch die Erwerbsmigration einer Neuregelung unterzogen werden. In diesem Bereich existieren gerade im Vergleich zu den europarechtlich stark überformten Bereichen Flucht/Asyl² und Familie³ vergleichsweise große Spielräume für den nationalen Gesetzgeber.⁴

¹ In einem EGB außen vor bleiben sollte ein für Deutschland quantitativ bedeutsamer Bereich der Zuwanderung: die Freizügigkeit der Unionsbürger; den entsprechenden Rechtsrahmen definiert aktuell das Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Freizügigkeitsgesetz/EU-FreizügG/EU) und eben nicht das für Drittstaatsangehörige maßgebliche Aufenthaltsgesetz (AufenthG). Die derzeit bereits bestehende Hervorhebung der Sonderstellung von Unionsbürgern über einen separaten Rechtsrahmen sollte erhalten bleiben. Ansonsten würden Steuerungsvorstellungen erzeugt, die sich gerade bei Unionsbürgern als illusorisch erweisen. Auf die durch die Zuwanderung von Unionsbürgern für Deutschland entstehende ‚Freizügigkeitsdividende‘ in Form einer hohen Zahl nach Deutschland kommenden und überwiegend gut qualifizierter Personen ist der SVR 2013 eingegangen.

² Siehe dazu ausführlich SVR (2014: 78–83) sowie SVR (2017a: 36–39).

³ Hinsichtlich des Nachzugs zu Drittstaatsangehörigen wurde mit der europäischen Familiennachzugsrichtlinie 2003/86/EG den Mitgliedstaaten ein sekundärrechtlicher Rahmen vorgegeben. Seit der 2007 erfolgten Richtlinienumsetzung (BGBl. I 1970 Nr. 42 v. 27.8.2007; siehe zur Umsetzung ausführlich Breit-



2 Erwerbsmigration im EGB: Möglichkeiten für beruflich qualifizierte Fachkräfte ausbauen

Die im Rahmen eines EGB geregelten Bereiche der Zuwanderung sind nie vollständig isoliert zu betrachten, sondern weisen stets Wechselwirkungen mit anderen Bereichen auf. Gerade hochqualifizierte Erwerbsmigranten machen ihre Entscheidung für einen Umzug oft davon abhängig, ob die Familie mitkommen kann und ob die Familienmitglieder die Möglichkeit haben, ebenfalls einer Erwerbstätigkeit nachzugehen (siehe dazu bspw. Heß 2009: 58).⁵ Die Familiennachzugspolitik hat damit unmittelbare Auswirkungen auf den Bereich der Erwerbsmigration, auch wenn diese sich nicht genau quantifizieren lassen.

Ebenfalls an der Schnittstelle zwischen zwei auf den ersten Blick streng getrennten Bereichen der Zuwanderung angesiedelt ist die derzeit politisch intensiv diskutierte Westbalkan-Regelung (§ 26 Abs. 2 BeschV). Sie ermöglicht Staatsangehörigen von Albanien, Bosnien und Herzegowina, dem Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien, unabhängig von ihrer Qualifikation eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu erhalten, sofern die Bundesagentur für Arbeit zustimmt. Im Gegenzug wurden Albanien, Kosovo und Montenegro zu sicheren Herkunftsländern erklärt. Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina waren bereits vorher als solche eingestuft worden (siehe dazu SVR 2017a: 77–79 sowie Burkert/Haase 2017; eher kritisch hingegen Langenfeld 2015: 193).

Diskutiert wird derzeit, ob weitere Länder als sichere Herkunftsstaaten gelistet und gleichzeitig Möglichkeiten der Einreise zum Zwecke der Erwerbstätigkeit auch bei einigen Ländern Nordafrikas (z. B. Tunesien, Algerien, Marokko) geschaffen werden sollten. Die Befürworter einer solchen Maßnahme erhoffen sich davon eine klarere und sauberere Auflösung sog. *mixed migration flows*.⁶ Sind solche Maßnahmen erfolgreich, entfällt auch weitgehend die Notwendigkeit eines sog. Spurwechsels.⁷

Auf Maßnahmen mit den skizzierten Wechselwirkungen soll an dieser Stelle nicht weiter Bezug genommen werden, auch wenn diese im Rahmen der skizzierten Neuordnung der Einwanderungspolitik über ein EGB ebenfalls berücksichtigt werden müssen. Stattdessen soll detaillierter auf das klassische erwerbsmigrationspolitische Portfolio eingegangen werden, das im Rahmen der Erarbeitung und Verabschiedung eines EGB als separater Teil eines solchen Gesetzbuchs neu aufgestellt werden könnte. Um die Spielräume einer solchen Neuaufstellung auszuloten, bietet es sich zunächst an, den in diesem Bereich bestehen-

kreutz/Franßen-de la Cerda/Hübner 2007, 341–347) blieb der rechtliche Rahmen im Bereich des Familiennachzugs weitgehend stabil.

⁴ Dies wird auch daran deutlich, dass die bislang in Form von Gesetzentwürfen für ein Einwanderungsgesetz vorliegenden Reformvorschläge der Bundestagsfraktionen von SPD und Bündnis'90/Die Grünen ebenso wie das gemeinsame Wahlprogramm von CDU/CSU zur gerade vergangenen Bundestagswahl sich v. a. auf den Bereich der Erwerbsmigration konzentrieren.

⁵ Eine in diesem Bereich wichtige Reform erfolgte im Rahmen des Gesetzes zur Verbesserung der Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmern (BGBl. I 2013 I Nr. 54 v. 5.9.2013). Durch die Einführung von § 27 Abs. 5 AufenthG wurde allen Drittstaatsangehörigen, die eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck des Familiennachzugs haben, eine Arbeitserlaubnis erteilt. Beendet wurde damit eine komplizierte und integrationspolitisch widersinnige Kopplung des Arbeitsmarktzugangs des Nachziehenden an den Status der Stammberechtigten. In Kombination mit den in § 30 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 AufenthG normierten Ausnahmen für Angehörige von Inhabern einer Blauen Karte, unternehmensintern transferierten Arbeitskräften und Forschern, einfache Sprachkenntnisse nachzuweisen (§ 30 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG), stellt im gegenwärtigen Recht der Familiennachzug keine effektive Hürde für die Zuwanderung von Fachkräften und ihren Familien dar.

⁶ Die Internationale Organisation für Migration (IOM) definiert als solche: „complex population movements including refugees, asylum seekers, economic migrants and other migrants“.

⁷ Zu den Chancen und Risiken von Spurwechseln sowie zu den dazu bereits im Recht bestehenden Optionen im deutschen Recht hat der SVR (2017b) ein eigenes Positionspapier vorgelegt.



den rechtlichen Rahmen zu beschreiben (Abschnitt 2.1), bevor daran anschließend und aufbauend konkrete und in ein EGB einfließende Reformvorschläge unterbreitet werden (Abschnitt 2.2).

2.1 Europäisierung und Liberalisierung vor allem für Hochqualifizierte: Bestandsaufnahme der erwerbsmigrationspolitischen Rahmenbedingungen in Deutschland

Im Bereich der Erwerbsmigration besteht mittlerweile ein über die letzten Jahre gewachsener und ausdifferenzierter Rahmen rechtlicher Regelungen (Marx 2017: § 3 AufenthG, Rn. 3, so auch Bast 2013: 215 und Offer 2017: 29). Die Visualisierung der entsprechenden Regelungen (Tab. 1) verdeutlicht: Zum einen haben sich die Möglichkeiten der Einreise zum Zwecke der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in den letzten Jahren deutlich erweitert; zum anderen ist auch als Folge dieser Erweiterung die Rechtslage in diesem Bereich komplex geworden.

Tab. 1: Entwicklung und Ausdifferenzierung erwerbsmigrationspolitischer Normen

	2000 Green Card	2005 ZuwG	2007 RLUmsG	2009 AMSG	2012 Blue Card	2012 §18c Auf- enthG	2013 BeschV	2015 §17a Auf- enthG	2016 PUMA	2017 RLUmsG
leitende Ange- stellte	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Personalaustausch	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Fachkräfte mit akad. Abschluss	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
IKT-Fachkräfte	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Hochschulabsol- vent.		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Hochqualifizierte		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Selbständige		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Forschende			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Hochqualifizier- te/Mangelberufe					✓	✓	✓	✓	✓	✓
Einreise ohne Arbeitsvertrag						✓	✓	✓	✓	✓
Fachkräfte ohne akad. Abschluss							✓	✓	✓	✓
Nachqualifizierung								✓	✓	✓
Fachkräfte ohne akademischen Abschluss außer- halb Mangelberu- fe									✓	✓
Forschende in Unternehmen										✓

Quelle: Ette/Sauer/Rühl (2012), eigene Aktualisierung

Die offensichtliche Dynamik hat ihren Ursprung zum Teil in europäischen Vorgaben: Im Bereich der Erwerbsmigration bestehen mittlerweile fünf Richtlinien, die den Handlungsspielraum der Mitgliedsstaaten einschränken⁸ und damit auch den Spielraum für eine Rechtsvereinfachung begrenzen. Besonders relevante europäische Vorgaben sind dabei die Blaue-Karte-Richtlinie (RL 2009/50/EG) sowie die erst vor kurzem in deutsches Recht umgesetzte sogenannte REST-Richtlinie 2016/801/EU für Studierende und

⁸ Im Einzelnen sind dies die Richtlinien 2009/50/EG (Hochqualifiziertenrichtlinie), 2014/36/EU (Saisonarbeitnehmerrichtlinie), 2014/66/EU (ICT-Richtlinie), 2016/801/EU (REST-Richtlinie) sowie 2011/98/EU (Verfahrensrichtlinie). Zu den einzelnen Richtlinien siehe Kuczynski/Solka (2009: 2009. 219–229), Herzog-Schmidt (2014), Tehwocht (2012: 217–224), Klaus (2016: 1–12), Langenfeld/Kolb (2016: 527–532).



Forschende. Die Dynamik ist allerdings nicht nur europäischen Vorgaben zuzuschreiben. So wurde bspw. die Blaue-Karte-Richtlinie nicht lediglich defensiv umgesetzt (Kluth 2012; Bünthe/Knödler 2012, 1256); vielmehr verzichtete der deutsche Gesetzgeber darauf, die in der Richtlinie enthaltenen Begrenzungs- und Ausnahmeklauseln offensiv zu nutzen (siehe dazu ausführlich Thym 2012 sowie SVR 2014: 74–75). Außerdem wurden auch jenseits europäischer Vorgaben Liberalisierungen vollzogen. So können seit August 2012 Personen mit einem deutschen, einem anerkannten oder einem vergleichbaren ausländischen Hochschulabschluss für einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten zur Arbeitssuche nach Deutschland einreisen (§ 18c AufenthG).⁹

In Kombination haben die geschilderten Liberalisierungen, die sich lediglich hinsichtlich ihrer strukturellen Ursachen unterscheiden, dazu geführt, dass die „deutsche Zuwanderungspolitik für die hochqualifizierte Migration eine der offensten im OECD-Raum und die Bundesrepublik mittlerweile eines der OECD-Länder [...] mit den geringsten Beschränkungen für die beschäftigungsorientierte Zuwanderung hochqualifizierter Fachkräfte“ ist (OECD 2013:15; siehe dazu auch SVR 2015: 34–43). Vor allem für die international besonders umworbene Zielgruppe akademisch qualifizierter Zuwanderer hat Deutschland damit ein Maximum an Offenheit erreicht, der Zugang für diese Gruppe ist mittlerweile „fast vollständig liberalisiert“ (Langenfeld 2013: 10). Diese grundsätzliche Offenheit sollte aus Sicht des SVR in einem EGB auf jeden Fall wieder abgebildet sein. **Reformpotenzial besteht aus Sicht des SVR für die Gruppe akademisch ausgebildeter Fachkräfte entsprechend lediglich in Nuancen.**¹⁰

Ein neues Teilgesetzbuch zur Erwerbsmigration, das sich in ein neues EGB einfügt, sollte aufgrund dessen eine andere Zielgruppe von Erwerbsmigranten in den Mittelpunkt rücken: die der beruflich qualifizierten Zuwanderer ohne akademischen Abschluss. Für diese Gruppe wurden in den letzten Jahren zwar ebenfalls Verbesserungen umgesetzt, aber nicht zuletzt die weiterhin niedrigen Zuzugszahlen beruflich qualifizierter Fachkräfte weisen auf weiteren Reformbedarf hin. Die auf der Rechtsgrundlage der diesbezüglich zentralen Norm (§ 6 Abs. 2 Nr. 2 BeschV) in den letzten drei Jahren erteilten Zustimmungen haben sich zwar jeweils in etwa verdoppelt (2014: 311; 2015: 658, 2016: 1305), allerdings auf einem weiterhin recht niedrigen Niveau (so in der Einschätzung auch Weizsäcker/Neundorf 2017: 291).¹¹

2.2 Weiterentwicklung der Zuwanderungsmöglichkeiten für beruflich qualifizierte Fachkräfte: ‚Import‘ von Auszubildenden, ‚Export‘ der Ausbildungsstrukturen, Flexibilisierung des Umgangs mit dem Gleichwertigkeitsnachweis

Aus den oben genannten Zahlen lässt sich ableiten, dass es erforderlich ist, die erwerbsmigrationspolitischen Regelungen im Bereich der beruflich qualifizierten Fachkräfte weiterzuentwickeln. Derzeit ist die Zuwanderung für Drittstaatsangehörige unter zwei Bedingungen (§ 6 Abs. 2 Nr. 2 BeschV) möglich, sofern ein Arbeitsvertrag vorliegt:

⁹ Diese Option war ursprünglich bis zum 31.7.2016 befristet, sie wurde im Rahmen des Gesetzes zur Bleiberechtsreform (BGBl. I 2015 Nr. 32 v. 31.07.2015) allerdings verstetigt.

¹⁰ Wiederkehrend hingewiesen hat der SVR (2014: 76) bspw. auf die Härte des § 18c Abs. 1 S. 2 AufenthG, der Personen, die sich zur Arbeitsplatzsuche in Deutschland aufhalten, die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zur Finanzierung ihres Suchaufenthalts untersagt. Neben dem SVR hat kürzlich auch die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) (2017: 2) gefordert, das Arbeitsverbot durch eine analoge Regelung zu ersetzen, wie sie für ausländische Studierende gilt, die während der Suchphase erwerbstätig sein dürfen, um ihren Lebensunterhalt zu sichern (§ 16 Abs. 3 AufenthG).

¹¹ Auf die weiterhin eher geringen Zuzugszahlen wurde rechtlich bereits reagiert und im Rahmen der Verabschiedung des Gesetzes zur Neuregelung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung (BGBl. I Nr. 32 v. 31. Juli 2015) mit der Einführung des § 17a AufenthG Möglichkeiten der Zuwanderung zum Zwecke der Nachqualifizierung samt anschließender Bleibemöglichkeiten geschaffen (siehe dazu ausführlich von Harbou 2015: 343–347). Allerdings sind seit Inkrafttreten bis Dezember 2016 erst ca. 600 Aufenthaltserlaubnisse nach § 17a AufenthG erteilt worden.



- a) Die Bundesagentur für Arbeit (BA) hat für den entsprechenden Beruf festgestellt, dass die Zulassung arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar ist, d.h. dass eine Tätigkeit in einem Mangelberuf aufgenommen werden soll. Entsprechende Berufe sind auf der halbjährlich aktualisierten sog. Positivliste geführt.¹²
- b) Die nach den Regelungen des Bundes oder der Länder für die berufliche Anerkennung zuständige Stelle hat die Gleichwertigkeit der im Ausland erworbenen Berufsqualifikation mit einer inländischen qualifizierten Berufsausbildung festgestellt.

Die Daten der BA weisen darauf hin, dass vor allem der Gleichwertigkeitsnachweis die Zuwanderung von Fachkräften mit einer im Ausland absolvierten beruflichen Ausbildung behindert. Dafür spricht, dass nicht nur die Zuwanderungszahlen im Bereich des § 6 Abs. 2 Nr. 2 BeschV deutlich hinter den Erwartungen zurück geblieben sind, sondern auch die im Bereich des ‚Punktebasierten Modellprojekts für ausländische Fachkräfte (PuMa)‘, in dessen Rahmen – beschränkt auf Baden-Württemberg – Fachkräfte mit einer als gleichwertig zu deutschen Standards anerkannten beruflichen Ausbildung auch jenseits der Mangelberufe einreisen können, wenn sie hierzulande eine Erwerbstätigkeit anstreben (zur Struktur von PuMa ausführlich Kolb 2016: 136–139).¹³ Im Gegensatz dazu werden erwerbsmigrationspolitische Möglichkeiten, die auf das Gleichwertigkeitskriterium verzichten, deutlich intensiver genutzt (Thym 2017b: 364). Prominentes Beispiel ist die sog. Westbalkan-Regelung (s. o.; § 26 Abs. 2 BeschV), die sich in den letzten Monaten zu einem erwerbsmigrationspolitischen ‚Bestseller‘ entwickelt hat.¹⁴

An dieser Stelle wird ein erwerbsmigrationspolitisches „Grunddilemma“ (Thym 2017b: 364) erkennbar: Auf der einen Seite setzt Deutschland mit Erfolg auf staatlich zertifizierte Abschlüsse; die duale Ausbildung gilt in vielen Industrieländern und mittlerweile auch bei der OECD (2017) als ‚Best practice‘. Auf der anderen Seite sind solche Ausbildungsstrukturen in aktuellen und prospektiven Herkunftsländern von Erwerbmigranten mit dem Zielland Deutschland bestenfalls rudimentär ausgeprägt. Die Folge ist, dass sich an dem Gegensatz zwischen einem für Deutschland konstitutiven hohen Formalisierungsgrad beruflicher Ausbildungsstrukturen einerseits und oftmals (zumindest im Vergleich zu deutschen Standards) relativ informeller Berufsausbildungsstrukturen im Ausland andererseits eine zentrale Zuzugsbarriere herausgebildet hat.¹⁵

Um den absehbaren Bedarf an Zuwanderung auch aus dieser Zielgruppe besser decken zu können, ist eine mehrstufige Strategie vorstellbar, deren Umsetzung deutlich über das hinausginge, was sich im Rahmen eines Einwanderungsgesetzbuchs regeln und erreichen lässt:

2.2.1 ‚Export‘ der in Deutschland etablierten Strukturen der beruflichen Ausbildung in wichtige Herkunftsländer von Erwerbsmigranten

Der Gewinnung im Ausland ausgebildeter beruflicher Fachkräfte könnte ein (bspw. durch Ausbildungskooperationen organisierter) ‚Export‘ der deutschen Strukturen der beruflichen Ausbildung in potenziell

¹² Alternativ zu Kriterium a) ist eine Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte dann möglich, wenn die „betreffenden Personen von der Bundesagentur für Arbeit auf Grund einer Absprache mit der Arbeitsverwaltung des Herkunftslands über das Verfahren, die Auswahl und die Vermittlung vermittelt worden sind“ (§ 6 Abs. 2 Nr. 1 BeschV). Entsprechende Abkommen bestehen derzeit mit Bosnien und Herzegowina, den Philippinen, Serbien, Tunesien und China.

¹³ Für PuMa liegen keine offiziellen Zahlen vor. Im Sommer/Herbst 2017 wurde von verschiedenen Seiten allerdings darauf hingewiesen, dass die Zahl der PuMa-Arbeitserlaubnisse noch im einstelligen Bereich läge.

¹⁴ Allein in den ersten acht Monaten des Jahres erteilte die Bundesagentur für Arbeit 63.000 Personen auf dieser Rechtsgrundlage eine Arbeitserlaubnis.

¹⁵ Zwar sieht das Anerkennungsgesetz (BGBl. I Nr. 63 v. 12. Dezember 2011) die Möglichkeit der Antragstellung aus dem Ausland explizit vor und leistet damit neben einer Verringerung unterqualifikatorischer Beschäftigung von bereits in Deutschland lebenden Ausländern auch einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Zuzugsmöglichkeiten. Allerdings wurden seit Inkrafttreten des Gesetzes lediglich 10 Prozent aller Anträge aus dem Ausland heraus gestellt. Siehe dazu BMBF 2017: 57.



wichtige Zuwanderungsländer dienen. Von solchen „Global Skill Partnerships“ (Clemens 2015) profitieren nicht nur die prospektiven Empfängerländer von im Ausland ausgebildeten Fachkräften, sondern auch die Herkunftsländer, da sich dadurch ihre Ausbildungsstrukturen verbessern. Solche Kooperationen existieren bereits bspw. im Bereich der Krankenpflegeausbildung mit Vietnam. Zudem gehört der Bereich der dualen Ausbildung zu den Schwerpunkten der Projekte, die im Rahmen der mit Tunesien bestehenden Transformationspartnerschaft gefördert werden. Sie sollten fortgeführt und weiterentwickelt werden, auch wenn direkte Auswirkungen auf die Gewinnung beruflich qualifizierter ausländischer Fachkräfte erst in einiger Zeit zu erwarten sind.

2.2.2 Beruflich qualifizierte Fachkräfte ‚homegrown‘: Erleichterung der Einwanderung in Ausbildung

Schneller als die skizzierte Option eines ‚Strukturexports‘ könnte eine ‚Import-Strategie‘ Ergebnisse erzielen. Eine solche Strategie verfolgt Deutschland im Bereich akademisch qualifizierter Fachkräfte aus Drittstaaten bereits seit einigen Jahren erfolgreich; es hat sich als attraktives Zielland für internationale Studierende bewährt (siehe bspw. SVR 2015: 44–51). Das zeigen die hohen Immatrikulationszahlen internationaler Studierender. Internationale Studierende, die nach ihrem Abschluss in Deutschland bleiben, sind ein erwerbsmigrationspolitischer Glücksfall, weil sich bei diesen Idealzuwanderern die Problematik der Überprüfung der Gleichwertigkeit der Bildungszertifikate nicht stellt und die Absolventen zudem sowohl mit der deutschen Sprache als auch mit wichtigen kulturellen Codes der deutschen Gesellschaft in der Regel bereits vertraut sein sollten. In diesem Sinne bildet Deutschland akademisch qualifizierte internationale Fachkräfte selbst aus: durch rechtlich weitgehende Möglichkeiten, nach erfolgreichem Studienabschluss in Deutschland zu bleiben und zu arbeiten. Analog zu diesem Modell könnte sich eine entsprechende Strategie der ‚Eigenproduktion‘ auch bei beruflich qualifizierten Fachkräften anbieten. Eine entsprechende Rechtsgrundlage existiert bereits (§ 17 AufenthG). Allerdings kann bislang „eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der betrieblichen Aus- und Weiterbildung“ nur dann erteilt werden, „wenn die Bundesagentur für Arbeit nach § 39 zugestimmt hat.“¹⁶ Voraussetzung ist damit eine **Vorrangprüfung**. **Ein erster Ansatzpunkt, um mehr ausländische Fachkräfte mit beruflicher Ausbildung zu gewinnen, könnte also darin bestehen, die Vorrangprüfung für Drittstaatsangehörige, die in Deutschland eine betriebliche Ausbildung absolvieren wollen, ggf. auch zeitlich befristet auszusetzen.**

Neben der Vorrangprüfung müssen Ausländerinnen und Ausländer, die zur Absolvierung einer beruflichen Ausbildung einreisen, nachweisen, dass sie ihren Lebensunterhalt sichern können (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 2 Abs. 3 AufenthG). Da gerade im ersten Lehrjahr in vielen Ausbildungsberufen die Ausbildungsvergütungen gering sind, besteht hierin eine effektive Zuzugsbarriere. Zwar besteht (über § 17 Abs. 2 AufenthG) die Möglichkeit, dass Personen neben ihrer Ausbildung in einer qualifizierten Berufsausbildung in einer „von der Berufsausbildung unabhängigen Beschäftigung bis zu zehn Stunde je Woche“ arbeiten können. Ob damit der Nachweis der Lebensunterhaltssicherung bereits gelingen kann, ist allerdings fraglich. Der Zentralverband des deutschen Handwerks (ZDH 2017) hat entsprechend vorgeschlagen, eine spezifische Förderstruktur etwa in Form eines sich an DAAD-Vorbilder anlehnenen „German Vocational Skills Exchange Programme“ zu schaffen, das Jugendliche, die zur Ausbildung nach Deutschland kommen, entsprechend finanziell unterstützt. Da der Zuzug in Ausbildung allerdings unmittelbar im Sinne der Wirtschaft ist und über das Ausbildungsverhältnis auch eine direkte Verbindung zwischen Auszubildendem und Unternehmen besteht, sollte auch über Möglichkeiten einer Beteiligung der Wirtschaft nachgedacht werden.

Hier wird deutlich, dass einladende rechtliche Regelungen lediglich eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für die Förderung des Zuzugs beruflich qualifizierter Fachkräfte darstellt. Das Beispiel des Umgangs mit dem Kriterium der Lebensunterhaltssicherung zeigt, wie bedeutend es ist, entsprechende Möglichkeiten etwa durch eigene Beiträge der Wirtschaft oder auch ein ergänzendes staatliches Förderprogramm mit Leben zu füllen.

¹⁶ Möglich ist zudem eine Ausbildungszuwanderung, wenn „durch Rechtsverordnung nach § 42 oder zwischenstaatliche Vereinbarung bestimmt ist, dass die Aus- und Weiterbildung ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zulässig ist.“



2.2.3 Anwerbung von im Ausland ausgebildeten Fachkräften mit beruflicher Qualifikation: Flexibilisierung des Gleichwertigkeitskriteriums

Während die genannten Vorschläge bereits im Stadium der Ausbildung ansetzen und deutsche Ausbildungsstandards zu Ausbildungswilligen im Ausland bringen (2.2.1) oder ausländische Auszubildende inspe nach Deutschland (2.2.2), setzt dieser Vorschlag später an. Hier geht es um die Frage, unter welchen Bedingungen im Ausland (und außerhalb dort ggf. etablierter deutscher Ausbildungseinrichtungen) beruflich ausgebildete Fachkräfte nach Deutschland zum Zwecke der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit einreisen können. Für den Bereich der nicht-reglementierten Berufe hat bspw. die Bundestagsfraktion von Bündnis'90/Die Grünen vorgeschlagen, auf die Feststellung der Gleichwertigkeit als Einreisevoraussetzung generell zu verzichten und auch eine im Ausland absolvierte Ausbildung als Einreisekriterium für die qualifizierte Zuwanderung anzuerkennen (§ 18 Abs. 3 S. 2 EinwG-E).¹⁷

Der SVR teilt zwar die Einschätzung, dass der Nachweis der Gleichwertigkeit der im Ausland absolvierten Ausbildung zu deutschen Standards, der im Bereich der beruflichen Ausbildung bislang Pflicht ist, eine zentrale Zugangsbarriere für beruflich qualifizierte Fachkräfte darstellt. Das Kriterium ersatzlos zu streichen, würde aber verkennen, dass das Gleichwertigkeitskriterium nicht nur aus Verbraucherschutzgründen wichtig sein kann (dies betrifft v. a. die reglementierten Berufe), sondern zudem die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass die betreffenden ausländischen Arbeitnehmer auch bei Verlust ihrer Stelle eine Anschlussbeschäftigung in Deutschland finden. Dies gilt gerade in dem stark auf Zertifikate setzenden deutschen Arbeitsmarkt.¹⁸

Das Gleichwertigkeitskriterium sollte daher aus Sicht des SVR nicht abgeschafft, sondern flexibilisiert werden. Damit würde ein Mittelweg zwischen den beiden Extrempositionen beschritten, dem Status Quo einerseits mit dem Gleichwertigkeitsnachweis als zwingender Voraussetzung und einem kategorischen Verzicht auf den Gleichwertigkeitsnachweis andererseits. **Der SVR schlägt daher ein zunächst als Pilotprojekt angelegtes „Nimm 2+“-Verfahren vor, das es Fachkräften mit einer im Ausland abgeschlossenen beruflichen Ausbildung – bei Vorliegen eines Arbeitsvertrags – erlaubt, auch ohne Gleichwertigkeitsnachweis nach Deutschland zu kommen und hier erwerbstätig zu sein. Voraussetzung ist dabei, dass das dann fehlende Gleichwertigkeitskriterium durch (mindestens) ein Alternativkriterium ersetzt wird** (angesprochen ist diese Idee bereits bei Thym 2017b: 365). Das Pilotprojekt ist einer Evaluation zu unterziehen.

Auf der Suche nach entsprechenden Kriterien ist ein Blick in das Gesamtportfolio erwerbsmigrationspolitischer Maßnahmen hilfreich:

- a) Eine formale und als deutschen Standards gleichwertig anerkannte berufliche Ausbildung ist nach der derzeitigen Rechtslage für Zuwanderer mit einer beruflichen Ausbildung obligatorisch.
- b) Dies gilt auch für eine Zugehörigkeit zu einem auf der Positivliste der BA gelisteten Mangelberuf.
- c) Bislang lediglich in Nuancen als Steuerungskriterium genutzt werden Deutschkenntnisse. Eine prominente Rolle spielen diese lediglich im bislang kaum genutzten Modellprojekt PuMa. Dort sind Kenntnisse auf dem Niveau von A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens als Minimumkriterium vorgeschrieben. Diese sind aber lediglich eine notwendige, jedoch keine hinreichende Bedingung, um auch jenseits eines Engpassberufs nach Baden-Württemberg als beruflich qualifizierte Fachkraft einreisen zu können. Bei Deutschkenntnissen auf dem Niveau A2 und B1 werden in unterschiedlicher Intensität weitere Nachweise verlangt, erst Deutschkenntnisse auf dem

¹⁷ Bei den nicht-reglementierten Berufen müssen im Gegensatz zu den reglementierten Berufen – so die Argumentation – Interessen der Produktsicherheit und des Verbraucherschutzes weniger intensiv berücksichtigt werden (in diesem Sinne auch Weiszäcker/Neundorf 2017: 292). Entsprechend kann die Verantwortung auf den Arbeitgeber übergehen, der im Falle einer Anwerbung eines Arbeitnehmers, dessen im Ausland erworbene berufliche Ausbildung nicht in Deutschland anerkannt ist, auch das Risiko übernehmen müsste, dass die von diesem erbrachte Arbeitsleistung ggf. nicht dem entspricht, was er von in Deutschland ausgebildeten Arbeitnehmern erwartet.

¹⁸ Entsprechend ist zumindest nicht auszuschließen, dass eine Folge der kategorischen Abschaffung der ‚Gleichwertigkeitsvorgabe‘ eine verstärkte Abhängigkeit des Arbeitnehmers vom Arbeitgeber wäre.



Niveau B2 ersetzen bei PuMa die Zugehörigkeit zu einem Mangelberuf (b) vollständig. Zur Feinsteuerung eingesetzt werden Deutschkenntnisse darüber hinaus im Bereich der Hochqualifizierungszuwanderung über die Blaue Karte (§ 19a Abs. 6 AufenthG): Inhaber einer Blauen Karte mit ausreichenden Deutschkenntnissen (Niveau B1) erhalten bereits nach 21 Monaten eine Niederlassungserlaubnis, während Blaue Karte-Inhaber mit lediglich einfachen Deutschkenntnissen (Niveau A1) erst nach 33 Monaten eine Niederlassungserlaubnis erhalten können.

- d) Aus dem Kontext der Blauen Karte als Steuerungskriterium bekannt ist zudem ein Mindestgehalt, d.h. ein finanzielles Kriterium. Eine Erteilungsvoraussetzung für eine Blaue Karte ist ein Mindestgehalt in Höhe von mindestens zwei Dritteln bzw. im Fall von Angehörigen von Mangelberufen 52 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung. Die konkret zu erzielenden Mindestgehälter ergeben sich dann über § 3 Abs. 1 Nr. 1 Sozialversicherungs-RechengrößenVO 2017. Im Bereich der akademischen Regelberufe sind demnach im Jahr 2017 50.800 € zu erzielen, bei Angehörigen eines Mangelberufs reichen 39.624 €. Vorstellbar wäre nun die Nutzung des Mindestgehalts in einer modifizierten Form, z. B. als seitens des Arbeitgebers zu leistende Abschlagszahlung (in Höhe einer zu definierenden Anzahl von x Monatsgehältern), die zweckgebunden bspw. in einen Fonds zur Verbesserung der beruflichen Nachqualifizierung fließen könnte.¹⁹ Eine solche Arbeitgeberzahlung wäre lediglich dann zu leisten, wenn die in a) bis c) definierten Voraussetzungen nicht oder in nicht ausreichender Form vorliegen. Dies lässt sich damit begründen, dass mit verbesserten personalpolitischen Möglichkeiten die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens und damit seine Gewinnaussichten gesteigert werden, und dass die Abgabe die Möglichkeit schafft, aus dem Fonds andernfalls vollständig vergemeinschaftete Kosten von Arbeitslosigkeit zu bestreiten. Schließlich erhöhen sowohl anerkannte Zertifikate als auch die Erwerbstätigkeit in einem Mangelberuf und Deutschkenntnisse (und damit die Kriterien, die durch Abschlagszahlungen ersetzt werden können) die Wahrscheinlichkeit, dass Arbeitnehmer nach eventuell eintretendem Arbeitsplatzverlust zeitnah wieder eine entsprechende Anschlussverwendung finden. Wenn dies nicht der Fall ist, müsste andernfalls die Allgemeinheit für den Arbeitnehmer geradestehen, da Leistungen aus dem Bereich der steuerfinanzierten Sozialleistungen von der Gesamtheit zu finanzieren sind. Abschlagszahlungen, deren Höhe sich am Vorhandensein von a) bis c) ausrichten kann, stellen entsprechend einen Mechanismus zur kostenseitigen Risikominimierung durch eine Beteiligung der Arbeitgeber dar.

Derzeit können wie gezeigt nur beruflich qualifizierte Fachkräfte aus Drittstaaten in Deutschland eine Arbeit aufnehmen, deren Qualifikation als gleichwertig anerkannt ist und die in einem Mangelberuf arbeiten. Vor allem der Gleichwertigkeitsnachweis hat sich als effektive Zuwanderungsbarriere herausgestellt. Das vorgestellte „Nimm 2+“-Projekt würde darüber hinaus weitere Zuwanderungsoptionen²⁰ mit einer Kombination von Kriterien eröffnen und es zudem ermöglichen, von dem Gleichwertigkeitsnachweis abzusehen, ohne das Kriterium ersatzlos zu streichen. Vielmehr würde eine Möglichkeit geschaffen, einen fehlenden Nachweis durch ein anderes Kriterium zu kompensieren.

An dieser Stelle bietet sich nun auch ein mögliches Einsatzgebiet für ein Punktesystem. Angesichts einer mittlerweile auch im Bereich der Erwerbsmigration vorangeschrittenen Europäisierung kann ein Punktesystem „die meisten Zulassungsregeln ergänzen, nicht aber ersetzen“ (Thym 2017b: 369). Eine umfassende Reform der Normstruktur der deutschen Erwerbsmigrationspolitik ist über ein Punktesystem nicht mehr möglich. Hierin unterscheidet sich die Ausgangslage 2017 entscheidend von der Lage im Jahr 2002, als ein Punktesystem im zum damaligen Zeitpunkt erstmals beratenen Zuwanderungsgesetz ent-

¹⁹ Das Modell einer vom Arbeitgeber zu leistenden Abschlagszahlung erscheint dabei besser handhabbar als alternative Verfahren finanzieller Eigenbeteiligungen wie bspw. einem vom Arbeitgeber zu leistenden Aufschlag auf das Gehalt des entsprechenden Bewerbers oder das Instrument der Verpflichtungserklärung.

²⁰ Im deutschen Recht vorgesehen ist derzeit nur die Option, dass die Kriterien a) und b) kombiniert werden, neu hinzukommen würden Kombinationen der Kriterien a) und c), a) und d), b) und c), b) und d) sowie c) und d). Die Kombination aus a) und c) ist derzeit auf Baden-Württemberg beschränkt über PuMa abgedeckt. Sie würde durch die vorgeschlagene Erweiterung deutschlandweit ermöglicht.



halten war (§ 20 AufenthG aF)²¹ und noch keinerlei europarechtlichen Vorgaben für den Bereich der Erwerbsmigration bestanden. Der skizzierte Bereich der beruflichen Ausbildung könnte aber, gerade weil die unionsrechtlichen Vorgaben derzeit noch nahezu akademikerexklusiv angelegt sind, eine geeignete „Nische für das Punktesystem“ (Kolb 2017: 258) darstellen. Dies gilt umso mehr, weil die Kriterien Deutschkenntnisse und Mindestgehalt bzw. Ausgleichszahlung im Gegensatz zu den „Binär-Kriterien“ Gleichwertigkeitsnachweis und Mangelberuf weiter ausdifferenzierbar sind. **Ob die Kriterienenerweiterung im Bereich beruflich qualifizierter Fachkräfte über die Etablierung eines Punktesystems oder lediglich verbalisiert im Gesetz erfolgt, ist dabei eher nebensächlich.**

3 Fazit zum Einwanderungsgesetzbuch: Kein Zauberinstrument, aber sinnvoller Beitrag zur Neuordnung des Rechts

„The higher they rise, the harder they fall.“ Was für Aktien mit Blick auf den Kurszettel offensichtlich ist, gilt auch für Gesetze: Wenn die an ein Gesetz(buch) gerichteten Erwartungen übertrieben sind und sich aus welchen Gründen auch immer nicht einlösen lassen, ist Enttäuschung vorprogrammiert. Ein eben noch euphorisch begrüßtes neues Regelwerk gilt dann schnell als Misserfolg und als weiteres Kapitel von Politikversagen. **Entsprechend wichtig ist bei der Diskussion einwanderungspolitischer Reformen ein kluges Erwartungsmanagement.** So muss auch ein EGB die in den letzten Jahren immer dichter gewordenen Vorgaben der Europäischen Union berücksichtigen. Entsprechend kann es über ein EGB womöglich durchaus gelingen, den über die Jahre immer komplexer gewordenen rechtlichen Rahmen im Bereich der Zuzugssteuerung systematischer zu gestalten, punktgenau zu erweitern und auch ein Stück weit zu vereinfachen. Die „Vorstellung eines simplen Migrationsrechts dürfte [allerdings] ebenso eine Illusion bleiben wie die Kirchhofsche Vision einer Steuererklärung auf einem Bierdeckel“ (Thym 2017a: 300, siehe auch Bauer 2017a: 2). Auch ist mit Blick auf den Bereich der Erwerbsmigration, der in diesem Papier als potenzieller erster Teilbereich eines neuen EGB detaillierter betrachtet wurde, zu berücksichtigen, dass die Qualität des Rechts lediglich einen von vielen Faktoren der Anziehungskraft Deutschlands für qualifizierte Arbeitskräfte darstellt.

Schließlich bietet die Erarbeitung eines umfassenden neuen gesetzlichen Rahmens auch die Möglichkeit, Aspekte, die nicht direkt mit einem EGB verbunden sind und entsprechend auch jenseits einer solchen neuen Struktur umzusetzen wären, einer Neuregelung zu unterziehen. Hier wäre bspw. an eine Erweiterung der Liste sicherer Herkunftsländer (in diesem Fall: um ausgewählte Länder Nordafrikas) bei gleichzeitiger Schaffung erleichterter Zugangsmöglichkeiten im Bereich der Erwerbsmigration für Staatsangehörige dieser Länder zu denken, wenn sich die jetzige Regelung (sog. Westbalkan-Regelung) in der anstehenden Evaluation als erfolgreich erweist. Weiterhin wäre dabei auch an den Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts zu denken. Der SVR (2017c) hat dazu ein Positionspapier mit einem konkreten Vorschlag vorgelegt, dessen Umsetzung ebenfalls im Rahmen der Erarbeitung eines Einwanderungsgesetzbuchs angegangen werden könnte.

²¹ Das Bundesverfassungsgericht erklärte Ende 2002 das Zustandekommen des ZuwG im Bundesrat aus formellen Gründen für verfassungswidrig und das Gesetz für nichtig (BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 18. Dezember 2002 - 2 BvF 1/02 - Rn. (1–180)). Eine daraufhin erneut in die parlamentarische Beratung eingebrachte und schließlich 2004 verabschiedete Neufassung des Gesetzes (BGBl I S. 1950 v. 30. Juni 2004) verzichtete, um Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat sicherzustellen, auf das Punktesystem.



Literatur

- Bast, Jürgen* 2013: Zehn Jahre Aufenthaltsgesetz: Zwischenbilanz und Trends in der Reform der Migrationssteuerung, in: Die Öffentliche Verwaltung, 6, S. 214–221.
- Bauer, Thomas* 2017a: Ach, der Bierdeckel, in: Die WELT. 11.5.2017, S. 2.
- Bauer, Thomas* 2017b: Herausforderungen und Chancen der Fachkräftezuwanderung nach Deutschland, in: Bertelsmann Stiftung: Faire Fachkräftezuwanderung nach Deutschland: Grundlagen und Handlungsbedarf im Kontext eines Einwanderungsgesetzes. Gütersloh, S. 13–26.
- Breitkreutz, Katharina/Franßen-de la Cerda, Boris/Hübner, Christoph* 2010: Das Richtlinienumsetzungsgesetz und die Fortentwicklung des deutschen Aufenthaltsrechts, in: Zeitschrift für Ausländerrecht, 30: 10, S. 341–347.
- Bund der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter* 2017: Einheit des Ausländerrechts wahren! Fachliche Stellungnahme zu dem von der SPD-Bundestagsfraktion vorgestellten Entwurf eines Einwanderungsgesetzes. Berlin.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung* 2017: Bericht zum Anerkennungsgesetz. Berlin.
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände* 2017: Fachkräftezuwanderung erleichtern – Zuwanderungsrecht systematisieren und weiterentwickeln, Umsetzungsprobleme lösen. Berlin.
- Bünnte, Rudolf/Knödler, Christoph* 2012: Die „Blaue Karte EU“ – Neues zur Integration ausländischer Arbeitnehmern in den deutschen Arbeitsmarkt, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht, 29: 22, S. 1255–1259.
- Burkert, Carola/Haase, Marianne* 2017: Westbalkanregelung: Ein neues Modell für die Migrationssteuerung. Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin.
- Clemens, Michael* 2015: Global Skill Partnerships: a proposal for technical training in a mobile world, in: IZA Journal of Labor Policy 4: 2, DOI 10.1186/s40173-014-0028-z
- Ette, Andreas/Rühl, Stefan/Sauer, Lenore* 2012: Die Entwicklung der Zuwanderung hochqualifizierter Drittstaatsangehöriger nach Deutschland, in: Zeitschrift für Ausländerrecht, 32: 1–2, S. 14–20.
- Groß, Thomas* 2016: Einwanderungspolitiken im Vergleich – Erwartungen an ein Einwanderungsgesetz in Deutschland, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 36: 8, S. 262–269.
- Herzog-Schmidt, Julia* 2014: Zuwanderung Hochqualifizierter. Die Blue-Card-Richtlinie 2009/50/EG und ihre Umsetzung in Deutschland, Baden-Baden.
- Heß, Barbara* 2009: Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten nach Deutschland, Working Paper 28 der Forschungsgruppe des BAMF.
- Klaus, Sebastian* 2015: Die ICT-Richtlinie – Ende einer europäischen Odyssee, in: Zeitschrift für Ausländerrecht, 35: 1, S. 1–12.
- Kluth, Winfried* 2012: Deutschland setzt Hochqualifizierten-Richtlinie um. Leichter kommen, länger bleiben mit der „Blue Card Plus“. Legal Tribune Online 1.8.2012. www.lto.de/recht/hintergruende/h/deutschland-setzt-hochqualifizierten-richtlinie-um-zuzug-von-fachkraeften (Download 5.10.2017).
- Kolb, Holger* 2016: Ein PUMA in Baden-Württemberg: Zur steuerungssystematischen Einordnung des "Punktorientierten Modells für ausländische Fachkräfte", in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 36: 4, S. 136–139.
- Kolb, Holger* 2017: Wie könnte ein Punktesystem das deutsche Erwerbsmigrationsrecht sinnvoll ergänzen?, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Faire Fachkräftezuwanderung nach Deutschland: Grundlagen und Handlungsbedarf im Kontext eines Einwanderungsgesetzes. Gütersloh, S. 251–262.
- Kuczynski, Alexandra/Solka, Simone* 2009: Die Hochqualifiziertenrichtlinie, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 29: 7, S. 219–229.
- Langenfeld, Christine* 2015: Tausche Arbeit gegen Asyl – Ein integrations- und arbeitsmarktpolitisch riskanter Weg, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 7, S. 193.
- Langenfeld, Christine* 2013: Gute Gesetze, schlechtes Marketing. Frankfurter Allgemeine Zeitung 2. Juli 2013. S. 10.
- Langenfeld, Christine/Kolb, Holger* 2016: Der Kommissionsvorschlag einer neuen EU-Hochqualifiziertenrichtlinie, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 14, S. 527–532.
- Marx, Reinhard* 2017: Aufenthalts-, Asyl und Flüchtlingsrecht. Baden-Baden 2017.
- OECD* 2013: Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte: Deutschland. Berlin und Paris.



- OECD* 2017: Bildung auf einen Blick. Berlin und Paris.
- Offer, Bettina* 2017: Der Entwurf der SPD-Bundestagsfraktion für ein Einwanderungsgesetz – Analyse und kritische Stellungnahme, in: Zeitschrift für Ausländerrecht, 37: 1, S. 29–33.
- SVR* 2013: Erfolgsfall Europa? Folgen und Herausforderungen der EU-Freizügigkeit für Deutschland. Jahrgutachten 2013, Berlin.
- SVR* 2014: Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland. Jahrgutachten 2014 mit Integrationsbarometer, Berlin.
- SVR* 2015: Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich. Jahrgutachten 2015, Berlin.
- SVR* 2017a: Chancen in der Krise. Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa. Jahrgutachten 2017, Berlin.
- SVR* 2017b: ‚Spurwechsel‘ aus der Asyl- in die Erwerbsmigration. Chancen und Risiken. Berlin.
- SVR* 2017c: Der Doppelpass mit Generationenschnitt. Perspektiven für ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht. Berlin.
- Tewocht, Hannah* 2012: Auf dem Weg zur Gleichstellung von Drittstaatsangehörigen und Unionsbürgern? – Zu Inhalt und Reichweite der sogenannten ‚Rahmenrichtlinie‘, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 32: 7, S. 217–224.
- Thym, Daniel* 2012: Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am Montag, den 23. April 2012 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union (BT-Drs. 17/8682 v. 15.02.2012)“. Deutscher Bundestag, Innenausschuss, Ausschussdr. 17(4)482 C.
- Thym, Daniel* 2017a: Einwanderungsgesetzgebung: Chancen und Illusionen (Teil 1), in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 37: 8, S. 297–304.
- Thym, Daniel* 2017b: Einwanderungsgesetzgebung: Chancen und Illusionen (Teil 2), in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 37: 9, S. 361–370.
- von Harbou, Frederik* 2015: § 17a AufenthG, Schattengewächs der Bleiberechtsreform – die neue Aufenthaltserlaubnis für die Absolvierung von Bildungsmaßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, in: Zeitschrift für Ausländerrecht, 35: 10, S. 343–347.
- Weizsäcker, Esther/Neundorf, Kathleen* 2017: Vorschläge zur Neuregelung der Bildungs- und Arbeitsmigration im deutschen Einwanderungsrecht, in Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Faire Fachkräftezuwanderung nach Deutschland: Grundlagen und Handlungsbedarf im Kontext eines Einwanderungsgesetzes. Gütersloh, S. 289–313.



Impressum

Herausgeber

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH
Neue Promenade 6
10178 Berlin
Tel.: 030/288 86 59-0
Fax: 030/288 86 59-11
info@svr-migration.de
www.svr-migration.de

Verantwortlich

Dr. Cornelia Schu

© SVR GmbH, Berlin 2017

Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Ihm gehören sieben Stiftungen an. Neben der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung sind dies: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und Vodafone Stiftung Deutschland. Der Sachverständigenrat ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Expertengremium, das zu integrations- und migrationspolitischen Themen Stellung bezieht und handlungsorientierte Politikberatung anbietet. Die Ergebnisse seiner Arbeit werden in einem Jahresgutachten veröffentlicht.

Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vorsitzender), Prof. Dr. Hacı Halil Uslucan (Stellvertretender Vorsitzender), Prof. Dr. Gianni D'Amato, Prof. Dr. Petra Bendel, Prof. Dr. Wilfried Bos, Prof. Dr. Claudia Diehl, Prof. Dr. Viola B. Georgi, Prof. Dr. Christian Joppke und Prof. Dr. Daniel Thym.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de