



„Spurwechsel“ aus der Asyl- in die Erwerbsmigration

Chancen und Risiken

18. September 2017, aktualisierte Fassung

Ein zentrales Thema einwanderungspolitischer Diskussionen ist seit einiger Zeit der sog. ‚Spurwechsel‘. Dieser gehört zum Forderungskatalog nicht nur verschiedener politischer Parteien¹, sondern auch zahlreicher im Feld der Einwanderungspolitik aktiver Forschungs- und Beratungseinrichtungen². Dabei zeigt sich, dass von den verschiedenen, an der Diskussion beteiligten Akteuren unter dem Begriff des ‚Spurwechsels‘ nicht selten unterschiedliche Dinge verstanden werden.

In diesem SVR-Positionspapier soll daher zunächst geklärt werden, (1) was unter dem Begriff zu verstehen ist, (2) welche unterschiedlichen Anwendungsfälle in der aktuellen Debatte diskutiert werden, und (3) wie diese Forderungen aus Sicht des SVR zu bewerten sind. Dabei lässt sich die Auffassung des SVR wie folgt zusammenfassen:

- Im Fokus der aktuellen Debatte steht auch ein spezieller ‚Spurwechsel‘, der es *Asylbewerbern* ermöglichen soll, noch während des Asylverfahrens einen Aufenthaltstitel zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu erhalten. Bei *Asylbewerbern im Verfahren* lehnt der SVR einen ‚Spurwechsel‘ ab und regt stattdessen an, die in den letzten Jahren vielfach und umfassend liberalisierten Optionen im Bereich der Erwerbsmigration verstärkt zu bewerben.
- Für die Einführung eines ‚Spurwechsels‘ bei *anerkannten Asylbewerbern* besteht hingegen keine Notwendigkeit, diese haben bereits jetzt uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt.
- Trotz aller damit verbundenen Risiken steht der SVR den jüngst geschaffenen Möglichkeiten, *abgelehnten Asylbewerbern und Personen, die aufgrund einer Nichtvollziehbarkeit der Ausreise in Deutschland geduldet sind*, den Einstieg in eine berufliche Ausbildung zu erleichtern, grundsätzlich positiv gegenüber.

1. Ein alter Bekannter: Der ‚Spurwechsel‘ im deutschen Recht

Zentrales Konstruktionsmerkmal des Einwanderungsrechts zahlreicher Einwanderungsländer ist eine ‚Zweckbasierung‘, aufgrund derer das Einwanderungsgeschehen nach Zuwanderungsmotiven kategorisiert wird. So unterscheidet das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) in Deutschland klassisch zwischen „Aufenthalt zum Zweck der Ausbildung“ (Abschnitt 3), „Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit“ (Abschnitt 4), „Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen“ (Abschnitt 5) sowie „Aufenthalt aus familiären Gründen“ (Abschnitt 6). Dieser motivbasierte Ansatz findet sich darüber hinaus

¹ S. beispielsweise den aktuellen Gesetzentwurf zur Einführung eines Einwanderungsgesetzes der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 18/11854), aber auch den Entschließungsantrag der Fraktion der FDP im nordrhein-westfälischen Landtag (LT-Drs. 16/13791).

² S. exemplarisch die Stellungnahme der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) für den Integrationsausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen (Ausschussdrucksache 16/4635) sowie den „Aktuellen Bericht“ 8/2015 des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).



auch auf der europäischen Ebene (vgl. etwa Thym 2008: 183–204), die seit einigen Jahren für den Bereich der Einwanderungspolitik enorm an Bedeutung gewonnen hat. Sie gibt vor allem für den Bereich Flucht und Asyl sowie Familie, aber auch zunehmend in den Bereichen Ausbildung und Erwerbstätigkeit für die Mitgliedstaaten verbindliche, rechtliche Rahmenbedingungen vor.³

Anlass für einen ‚Spurwechsel‘ sind Konstellationen, in denen „die bewusst oder zufällig gewählte Basis der ursprünglichen Einreise bzw. des Aufenthalts nicht oder nicht mehr passt“ (Parusel 2016: 264). Um eine Ausreise und eine Neubeantragung eines passenderen und den neuen Lebensumständen Rechnung tragenden Aufenthaltstitels im Herkunftsland zu vermeiden, soll durch einen ‚Spurwechsel‘ eine aufenthaltsrechtliche ‚Motivkorrektur‘ im Aufenthaltsstaat ermöglicht werden. Angesichts dieser nachvollziehbaren Ausgangslage kann nicht überraschen, dass ‚Spurwechsel‘ im deutschen Recht längst existieren. Dabei sei exemplarisch hingewiesen auf

- § 16 Abs. 5 AufenthG, der es ausländischen Absolventen deutscher Hochschulen ermöglicht, nach ihrem Studienabschluss zur Suche eines qualifikationsadäquaten Arbeitsplatzes für bis zu 18 Monate in Deutschland zu bleiben, sowie
- § 17a Abs. 4 AufenthG, der Personen, die durch eine in Deutschland durchgeführte Nachqualifizierungsmaßnahme die Gleichwertigkeit ihrer im Ausland absolvierten Berufsausbildung feststellen lassen konnten, eine auf 12 Monate befristete Suchmöglichkeit gewährt.

Darüber hinaus bestehen diverse Wechseloptionen in den Aufenthalt aus familiären Gründen, beispielsweise wenn eine zum Zweck der Erwerbsmigration eingereiste Person einen deutschen Staatsbürger (oder auch einen in Deutschland lebenden Unionsbürger oder einen Drittstaatsangehörigen mit Daueraufenthaltsberechtigung) heiratet.

Die exemplarisch genannten ‚Spurwechselformen‘ sind unumstritten und dementsprechend auch nicht Gegenstand der derzeitigen rechtspolitischen Diskussion.

2. Der ‚Spurwechsel‘ aus dem Asylsystem in den Bereich der Erwerbsmigration: Klarstellungen und Positionierungen

Umstritten ist und von einigen gefordert wird vielmehr ein spezieller ‚Spurwechsel‘, und zwar einer, der den Übergang aus dem Asylsystem in den Bereich der Erwerbsmigration ermöglicht. Hier sind je nach Verfahrensfortgang bzw. Ausgang des Asylverfahrens bestimmte Konstellationen zu unterscheiden.

2.1 Anerkannte Asylbewerber: Uneingeschränkter Arbeitsmarktzugang

Für die Gruppe anerkannter Asylbewerber stellt sich die Frage nach einem ‚Spurwechsel‘ nicht, da er zur Arbeitsaufnahme nicht erforderlich ist: Uneingeschränkter Zugang zum Arbeitsmarkt genießen Asylberechtigte und damit auf der Basis der Vorgaben von Art. 16a GG anerkannte Personen (§ 25 Abs. 1 AufenthG) ebenso wie Personen, denen die Flüchtlingseigenschaft im Sinne des § 3 Abs. 1 des Asylgesetzes (AsylG) (und damit der Genfer Flüchtlingskonvention) oder subsidiärer Schutz im Sinne des § 4 Abs. 1 AsylG zuerkannt wurde. Sie können zudem unter bestimmten Voraussetzungen eine Niederlassungserlaubnis erlangen. Die dabei anzulegenden Kriterien sind sogar etwas niedriger als bei anderen Ausländern (für Details vgl. Thym 2016: 250–251).⁴

³ Vgl. für den Bereich Flucht und Asyl vor allem RL 2013/33/EU, RL 2013/32/EU, RL 2011/95/EU sowie VO 604/2013 und VO 603/2013, für Familie RL 2003/86/EG, für Ausbildung RL 2016/801/EU, sowie für Erwerbstätigkeit RL 2009/50/EG, RL 2014/66/EU, RL 2014/36/EU.

⁴ Asylberechtigten und Konventionsflüchtlingen kann grundsätzlich nach fünf Jahren, bei herausragenden Integrationsleistungen bereits nach drei Jahren, eine unbefristete Niederlassungserlaubnis erteilt werden.



2.2 Asylbewerber im Verfahren: (weitgehend) uneingeschränkter Arbeitsmarktzugang nach drei Monaten

Asylbewerber, über deren Antrag noch nicht abschließend befunden wurde, haben eine Aufenthaltsge-stattung (§ 55 AsylG). Die Möglichkeit, aus dem Asylverfahren eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (nach Maßgabe des Abschnitts 4 von Kapitel 2 des AufenthG und damit der §§ 18–21 AufenthG) zu erhalten, existiert im deutschen Recht nicht; hier ist ein – von manchen geforderter – ‚Spurwechsel‘ also nach geltendem Recht nicht möglich. Dies heißt allerdings nicht, dass Asylbewerber der Weg in die Erwerbstätigkeit verschlossen bleibt. Vielmehr hat seit November 2014 der Gesetzgeber in mehreren Schritten die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit für Asylbewerber massiv erleichtert (s. für Details beispielsweise SVR 2017: 146–147). Für Asylbewerber besteht seitdem lediglich für die ersten drei Monate des Verfahrens bzw. für maximal sechs Monate, wenn eine Verpflichtung zum Wohnen in einer Aufnahmeeinrichtung besteht, ein Arbeitsverbot. Danach kann Asylbewerber die Arbeitsaufnahme erlaubt werden, die Entscheidung liegt dabei jedoch weiterhin im Ermessen der Ausländerbehörde (§ 61 Abs. 2 AsylG), ein Anspruch auf die Erteilung der Arbeitserlaubnis besteht für die Betroffenen nicht. Zwischen dem 4. und dem 16. Monat ist grundsätzlich eine sog. Vorrangprüfung (§ 39 AufenthG) vorgesehen, die allerdings in 133 von 156 Arbeitsagenturbezirken⁵ für drei Jahre ausgesetzt worden ist (§ 32 Abs. 5 Nr. 3 BeschV).⁶ Ab dem 16. Monat besteht uneingeschränkter Zugang zum Arbeitsmarkt (§ 32 Abs. 5 Nr. 2 BeschV). Somit kann nahezu bundesweit Asylbewerber nach relativ kurzer Zeit ohne weitere aufenthaltsrechtliche Einschränkungen die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ermöglicht werden. Ausgenommen sind dabei Personen aus Staaten, die (nach § 29a AsylG) als sog. sichere Herkunftsländer gelten.⁷

2.3 Abgelehnte Asylbewerber und Geduldete: Die Option des nachgelagerten ‚Spurwechsels‘ durch die sog. 3+2-Regelung

Rechtspolitisch im Fokus stehen in der aktuellen Debatte nun vor allem Asylbewerber, deren Antrag auf Schutzbedürftigkeit negativ beschieden wurde. Diesen sollten – so entsprechende Forderungen – Möglichkeiten eröffnet werden, nach einem ablehnenden Bescheid in den Bereich der Erwerbsmigration zu wechseln. Referenzland für entsprechende Forderungen ist dabei Schweden.⁸ Dort können „Asylbewerber, deren Anträge rechtskräftig abgelehnt wurden, innerhalb einer Frist von zwei Wochen eine Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken“ beantragen. Voraussetzung dabei ist, dass der „Antragsteller zuvor bereits mindestens vier Monate gearbeitet hat“ (Parusel 2016: 264).

⁵ Die Vorrangprüfung besteht weiterhin in einigen bayerischen und nordrhein-westfälischen Agenturbezirken sowie in sämtlichen Agenturbezirken Mecklenburg-Vorpommerns.

⁶ Zudem wurden in den letzten Jahren Reformen der Vorrangprüfung vorgenommen, um das Verfahren zu beschleunigen: Mit dem Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifiziertenrichtlinie (BGBl. I Nr. 24, 8. Juli 2012) wurde beispielsweise die damalige Beschäftigungsverfahrensverordnung durch eine Zustimmungsfiktionsregelung (§ 14a BeschVerfV a. F.; heute: § 36 Abs. 2 BeschV) ergänzt. Die Zustimmung zur Beschäftigung eines Ausländers gilt demnach als erteilt, wenn die Bundesagentur für Arbeit nicht innerhalb einer Frist von zwei Wochen mitteilt, dass auf Grundlage der von der Ausländerbehörde übermittelten Informationen keine Entscheidung getroffen werden kann bzw. keine ausreichenden Arbeitgeberauskünfte eingegangen sind. Die Vorrangprüfung ist damit längst nicht mehr generell ein zeit- und ressourcenverzehrendes Instrument, das Rekrutierungsprozesse von Arbeitnehmern aus Drittstaaten über Gebühr verzögert. Auch in den verbleibenden Restagenturbezirken, in denen die Vorrangprüfung in den Monaten 4–15 des Verfahrens in Kraft bleibt, ist damit ein schneller Einstieg in den Arbeitsmarkt für Asylbewerber nicht ausgeschlossen.

⁷ Die für diese Gruppe bestehende Arbeitserlaubnis beschränkt sich natürlich auf die Verfahrensdauer. Aufenthaltsperspektiven für den Fall, dass der Antrag später abgelehnt wird, ergeben sich dadurch nicht.

⁸ S. dazu etwa Deutscher Anwaltverein (2015). Dort wird vorgeschlagen, „alle[n] abgelehnten Asylbewerber[n], die über einen festen Arbeitsplatz verfügen“, einen Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit zu erteilen. Weitgehender noch Brücker/Hauptmann /Trübswetter (2015), die für diese Gruppe einen „begrenzte[n] Zeitraum zur Arbeitssuche, etwa von sechs Monaten“ vorschlagen.



Zwar kennt das deutsche Recht keine den schwedischen Regelungen entsprechende Norm einer allgemeinen ‚Spurwechsoption‘ für abgelehnte Asylbewerber, allerdings verfügt es über eine strukturell weitgehende [Option eines nachgelagerten ‚Spurwechsels‘ für Geduldete](#), d. h. für Personen, deren Abschiebung ausgesetzt ist. Zur Gruppe sich in Deutschland aufhaltender und dabei allerdings nur geduldeter Personen gehören zwar nicht nur Asylbewerber mit abgelehntem Asylantrag⁹, diese dürften allerdings den Löwenanteil unter den Geduldeten darstellen. Entsprechend sind die in den letzten Jahren erreichten Verbesserungen für Geduldete vor allem auch Erleichterungen für die Gruppe der abgelehnten Asylbewerber. Seit 2014 ist der Zugang zum Arbeitsmarkt für Asylbewerber im Verfahren und Geduldete weitgehend vereinheitlicht. Ebenso wie für Asylbewerber besteht ein generelles Arbeitsverbot für Geduldete nun nur für die ersten drei Monate des Aufenthalts, ab dem vierten Monat besteht die Möglichkeit eine Arbeitserlaubnis zu erhalten, wobei diese Entscheidung wiederum im Ermessen der Ausländerbehörde liegt (§ 32 Abs. 1 BeschV). Die grundsätzlich erforderliche Vorrangprüfung ist auch für Geduldete nahezu bundesweit für drei Jahre ausgesetzt worden (§ 32 Abs. 5 Nr. 3 BeschV) und wird ab dem 16. Monat nicht mehr durchgeführt (§ 32 Abs. 5 Nr. 2 BeschV). Mit der damit erfolgten Öffnung des Arbeitsmarkts für Geduldete geht allerdings keine Legalisierung des Aufenthalts einher.

Einen solchen ‚Spurwechsel‘ sieht dagegen die sog. [3+2-Regelung](#) vor, die [Planungssicherheit für Geduldete in Ausbildung](#) (und die ausbildenden Betriebe) durch einen nachgelagerten ‚Spurwechsel‘ bedeutet. Im Rahmen des Integrationsgesetzes (BGBl. I 2016 Nr. 39, 5. August 2016) wurden hierzu § 60a und § 18a AufenthG geändert: Ausreisepflichtige Personen erhalten nun nicht nur einen gesetzlichen Anspruch auf die Erteilung einer sog. Ausbildungsduldung zum Zwecke der Aufnahme oder Fortsetzung einer qualifizierten Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf für die gesamte Ausbildungsdauer (§ 60a Abs. 2 S. 4 AufenthG); sie können auch nach einem erfolgreichen Ausbildungsabschluss unter Verlängerung der Duldung bis zu einer Dauer von sechs Monaten einen – der erworbenen beruflichen Qualifikation entsprechenden – Arbeitsplatz suchen (§ 60a Abs. 2 S. 11 AufenthG). An eine erfolgreich verlaufene Suche schließt dann (und hier erfolgt der eigentliche ‚Spurwechsel‘) ein gesetzlicher Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis zur Erwerbstätigkeit für zwei Jahre nach Maßgabe von § 18a Abs. 1a AufenthG an. Damit besteht auch in Deutschland eine der schwedischen Regel strukturell nicht unähnliche Option für Personen, die als Asylbewerber gekommen sind, deren Asylgesuch allerdings abschlägig beschieden wurde. In Deutschland wie in Schweden ausgeschlossen sind Personen aus sog. sicheren Herkunftsländern bzw. (im schwedischen Fall) Personen, die offensichtlich unbegründete Anträge gestellt haben.

Über die sog. 3+2-Regelung sind damit die bereits länger bestehenden Möglichkeiten einer Legalisierung des unrechtmäßigen Aufenthalts von abgelehnten Asylbewerbern deutlich ausgebaut worden. Zu nennen sind hier

- § 18a AufenthG für besonders qualifizierte Geduldete,
- § 25a AufenthG für geduldete Jugendliche im Alter zwischen 15–21 Jahren (und ihre Familienangehörigen),
- der stichtags- und altersunabhängig angelegte § 25b AufenthG, der geduldeten Personen die Möglichkeit verschafft, sich durch Integrationsleistungen „einen regulären Aufenthaltsstatus zu verdienen“ (SVR 2014: 87), sowie
- § 25 Abs. 5 AufenthG, der in der öffentlichen Diskussion wenig präsent, dafür im Vergleich zu den genannten Normen aber quantitativ um ein vielfaches wichtiger ist.¹⁰ Er ermöglicht einem geduldeten

⁹ In die Gruppen der Geduldeten können auch Personen fallen, die aufgrund einer rechtskräftigen Verurteilung wegen einer Straftat ausreisepflichtig werden (und die beispielsweise als Erwerbsmigranten oder Studierende eingereist sind), oder Personen, für die die Voraussetzungen für die Erteilung ihres Aufenthaltstitels (z. B. ein Arbeitsplatz) weggefallen sind.

¹⁰ Aus der BT-Drs. 18/11388 (S. 25) wird deutlich, dass zum 31. Dezember 2016 über 50.000 Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 5 AufenthG in Deutschland aufhältig waren. Über einen



Ausländer bereits nach 18 Monaten eine Aufenthaltserlaubnis, sofern dessen „Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist und mit einem Wegfall der Ausreisehindernisse in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist“ (§ 25 Abs. 5 S. 1 AufenthG) und „der Ausländer unverschuldet an der Ausreise gehindert ist“ (§ 25 Abs. 5 S. 3 AufenthG).

3. Position(en) des SVR zum Thema ‚Spurwechsel‘

Für den SVR steht – wie für die Mehrheit der gesellschaftspolitischen Akteure – außer Frage, dass als schutzbedürftig anerkannten Flüchtlingen schnell die Integration in den Arbeitsmarkt ermöglicht werden sollte. Dies ist mittlerweile auch politisch weitgehend Konsens. Da die entsprechenden Möglichkeiten bereits deutlich ausgeweitet worden sind, stehen anerkannte Flüchtlinge derzeit nicht im Fokus der Debatte um das Thema ‚Spurwechsel‘. Zwar ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) nach § 73 Abs. 2a AsylVfG verpflichtet, nach drei Jahren zu überprüfen, ob die Voraussetzungen für einen Widerruf oder eine Rücknahme der Anerkennung bei Asylberechtigten und Konventionsflüchtlingen vorliegen – bei subsidiär Geschützten erfolgt eine Verlängerung um zwei Jahre, wenn nach einem Jahr kein Widerruf erfolgt. Solche Überprüfungen gehen allerdings (zumindest derzeit) nur sehr selten negativ für den Betroffenen aus (vgl. SVR 2017: 97, s. für Details die Angaben in BT-Drs. 18/7625).

Relevanter ist die Frage nach dem ‚Spurwechsel‘ für Asylbewerber im Verfahren sowie abgelehnte Asylbewerber (Gruppen aus 2.2 und 2.3). Der SVR hat für beide Fallkonstellationen eine differenzierte Position entwickelt, welche integrationspolitische und ordnungs- bzw. migrationspolitische Argumente abwägt:

- Für **Asylbewerber im Verfahren** hat der SVR die Maxime einer „Integration von Anfang an“ ausdrücklich begrüßt, die nicht zuletzt bei der Verabschiedung des Integrationsgesetzes durch den Gesetzgeber bekräftigt wurde (s. dazu SVR 2016). Dazu gehört aus der Perspektive des SVR ausdrücklich auch die weitgehende Öffnung des Arbeitsmarktes für Asylbewerber einschließlich der fast bundesweit erfolgten Aussetzung der Vorrangprüfung. Dies gilt umso mehr, als die durchschnittliche Dauer der Verfahren trotz aller auf der Ebene des BAMF unternommenen (personalpolitischen und prozessspezifischen) Anstrengungen immer noch weit über den u. a. im Koalitionsvertrag der amtierenden Bundesregierung anvisierten drei Monaten liegt.¹¹ Öffnungen des Arbeitsmarktzugangs, die über die nahezu bundesweit erfolgte Aussetzung der Vorrangprüfung hinausgehen, steht der SVR allerdings skeptisch gegenüber. Dies gilt insbesondere für Überlegungen, Asylbewerbern im Verfahren eine Möglichkeit zu eröffnen, einen ‚Spurwechsel‘ in einen Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit vorzunehmen.¹² Unweigerliche Folgen einer solchen ‚Spurwechseloption‘ für Asylbewerber wäre nicht nur eine signifikante Komplexitätssteigerung im deutschen Recht¹³, sondern auch Pull-Effekte in das Asylsystem, die den liberali-

Aufenthaltstitel nach § 25a AufenthG verfügten knapp 4.800 Personen; etwas über 1.000 Personen verfügten zum genannten Stichtag über eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG.

¹¹ Für das 4. Quartal 2015 wird seitens der Bundesregierung als herkunftsländerübergreifender Durchschnittswert eine Dauer von 5,1 Monaten angeführt. Für einzelne Herkunftsländer liegt dieser Wert aber deutlich höher, etwa für Personen aus Afghanistan (14,9 Monate), Eritrea (13,4), Pakistan (15,4) oder dem Iran (18,0). S. dazu die Angaben in BT-Drs. 18/7625.

¹² Offen bleiben kann und muss an dieser Stelle, wie stark eine solche Option in der Praxis tatsächlich genutzt werden würde und könnte. Angesichts einer zumindest derzeit sehr niedrig ausfallenden Erwerbstätigkeit beispielsweise von Personen aus den Ländern Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien (Dez. 2016: 16,9 %), ist der materielle Mehrwert eines echten ‚Spurwechsels‘ für Asylbewerber fraglich. Dies gilt im Übrigen auch für Schweden, s. dazu ausführlich und mit Hinweisen zur Empirie Parusel (2016).

¹³ Diese Komplexität wird in anderen Zusammenhängen z. T. von den gleichen Akteuren beklagt, die sich für diesen ‚Spurwechsel‘ einsetzen (vgl. beispielsweise den Gesetzesentwurf zur Einführung eines Einwanderungsgesetzes der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 18/11854) sowie Stellungnahme der SWP im Integrationsausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen (Stellungnahme 16/4635).



sierten Möglichkeiten zur Zuwanderung in den Arbeitsmarkt zuwiderlaufen und diese hintertreiben würden. Konkret käme es beispielsweise zu der eigentümlichen Situation, dass „ein qualifizierter Drittstaatsangehöriger, der über § 18c AufenthG für bis zu sechs Monate nach Deutschland kommt, um einen angemessenen Arbeitsplatz zu suchen, materiell schlechter gestellt [würde] als ein Asylbewerber mit ‚Spurwechsel‘-Option“ (SVR 2017: 78), da letzterer im Gegensatz zu dem Drittstaatsangehörigen seinen Lebensunterhalt in der Suchphase nicht selbst finanzieren müsste, sondern dafür Sozialtransfers beziehen könnte.¹⁴ Statt eines ‚Spurwechsels‘ für die Gruppe der Asylbewerber befürwortet der SVR aus diesen Gründen eine stärkere Bewerbung der in den letzten Jahren massiv liberalisierten Optionen im Bereich der Erwerbsmigration in den relevanten Ausgangsräumen von Wanderungen nach Deutschland. Diese Umlenkung aus dem für viele falschen Asylkanal in Arbeitsmigrationskanäle ist aus migrationspolitischen und rechtssystematischen Erwägungen einem ‚Spurwechsel‘ deutlich vorzuziehen.

- Anders verhält es sich bei **Geduldeten**. Für sie sind mit steigender Aufenthaltsdauer und der geringer werdenden Wahrscheinlichkeit einer zeitnahen Rückkehr in ihr Heimatland die integrationspolitischen Argumente im Zeitverlauf immer stärker zu gewichten als die migrations- oder ordnungspolitischen. Der SVR hat daher die in den letzten Jahren verabschiedeten Möglichkeiten, Geduldeten (und damit auch bestimmten Asylbewerbern mit gescheitertem Asylantrag) verbesserte Bleiberechtmöglichkeiten zu verschaffen, stets befürwortet. Herauszuheben ist dabei die im Rahmen des Gesetzes zur Neuregelung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung (BGBl. I Nr. 32, 31. Juli 2015) eingeführte und dabei stichtags- und altersunabhängig gültige Option des § 25b AufenthG. Geduldeten Personen wird es damit ermöglicht, durch bestimmte Integrationsleistungen in einen regulären Aufenthaltsstatus zu gelangen (SVR 2014: 87). Auch die als ‚3+2-Regelung‘ bekannte Option eines Duldungsanspruchs für Auszubildende nebst anschließender Gelegenheit zur regulären Arbeitsaufnahme (s. oben) hat der SVR aus integrationspolitischer Perspektive begrüßt, und dies trotz der damit erfolgten klaren Unterordnung migrationspolitischer Ziele unter das Ziel der Integrationsförderung (vgl. hierzu auch SVR 2017: 78; Thym 2015: 1625; 2016: 250). Noch weitergehende Öffnungen sollten allerdings gerade wegen den damit unweigerlich verbundenen oder zumindest wahrscheinlichen Fehlanreizen unterbleiben.
- Vom SVR begrüßt werden die jüngst im Sinne einer Kompensation strengerer Regelungen im Bereich der Asylpolitik geschaffenen Erleichterungen im Bereich der Arbeitsmigration. Intendiert wird damit **eine klarere Trennung von Arbeits- und Asylumigration** (und damit das Gegenteil eines ‚Spurwechsels‘). Konkret angesprochen ist die über eine entsprechende Ergänzung der Anlage II zu § 29a AsylG geschaffene Ausweitung der Liste sicherer Herkunftsländer um Länder des Westbalkans (Serbien, Bosnien-Herzegowina, Albanien, Mazedonien, Kosovo und Montenegro) bei gleichzeitiger Schaffung des § 26 Abs. 2 BeschV, eines voraussetzungsarmen Zuwanderungswegs, der Staatsangehörigen dieser Länder einen deutlich verbesserten Zugang zum Arbeitsmarkt verschafft. Damit vollzogen wurde ein „ordnungspolitischer Doppelschritt“ (SVR 2017: 77), der dem angesprochenen Personenkreis sowohl die Aussichtslosigkeit einer Asylantragstellung signalisieren, gleichzeitig aber auch auf die Möglichkeiten hinweisen soll, nach Deutschland zum Zweck der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit einzureisen.

Generell weist der SVR darauf hin, dass die mit der Einführung von ‚Spurwechseln‘ für Asylbewerber im Verfahren und/oder abgelehnte Asylbewerber erhofften Vorteile in der öffentlichen Diskussion derzeit stärker präsent zu sein scheinen (und entsprechend intensiver artikuliert werden) als die mit solchen Instrumenten ebenfalls verbundenen Risiken. Gerade letztere (Komplexitätssteigerung im Recht, Unterminierung der Regelungen zur Erwerbsmigration, Setzen von Fehlanreizen, Auslösen von Pull-Faktoren) sollten aus der Sicht des SVR aber nicht ausgeblendet werden.

¹⁴ Befürworter eines ‚Spurwechsels‘ sind sich dieser Zielspannung mitunter auch bewusst, s. beispielsweise den Entschließungsantrag der Fraktion der FDP im Landtag Nordrhein-Westfalen (Drs. 16/13791): Hingewiesen wird darin explizit auf die Notwendigkeit, „Fehlanreize zur Einwanderung in die Sozialsysteme oder zur Nutzung des Asylsystems zur Einreise zum Zwecke der Erwerbstätigkeit zu vermeiden“.



Literatur

- Brücker, Herbert/Hauptmann, Andreas/Trübswetter, Parvati* 2015: Asyl- und Flüchtlingsmigration in die EU und nach Deutschland. Aktuelle Berichte des IAB 8, Nürnberg.
- Deutscher Anwaltverein* 2015: Thesenpapier des Deutschen Anwaltvereins zur Flüchtlingssituation: Optimierung der rechtlichen Rahmenbedingungen, Berlin.
- Parusel, Bernd* 2016: Spurwechsel und zirkuläre Migration in Schweden – Ansätze eines flexiblen Migrationsrechts, in: Klaus Barwig/Stephan Beichel-Benedetti/Gisbert Brinkmann (Hrsg.): *Gerechtigkeit in der Migrationsgesellschaft*. Baden-Baden, S. 257–280.
- SVR* 2014: Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland. Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer, Berlin.
- SVR* 2016: SVR zum Integrationsgesetz. Frühe Integrationsförderung und Eingliederung in Regelsysteme konsequent ausweiten. Pressemitteilung vom 19.05.2016. (<https://www.svr-migration.de/presse/presse-svr/svr-zum-integrationsgesetz-fruehe-integrationsfoerderung-und-eingliederung-in-regelsysteme-konsequent-ausweiten/>, 17.05.2017)
- SVR* 2017: Chancen in der Krise. Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa. Jahresgutachten 2017, Berlin.
- Thym, Daniel* 2008: Europäische Einwanderungspolitik: Grundlagen, Gegenstand und Grenzen, in: Rainer Hoffmann/Tilmann Löhr (Hrsg.): *Europäisches Flüchtlings- und Migrationsrecht. Eine kritische Zwischenbilanz*, Baden-Baden, S. 183–204.
- Thym, Daniel* 2015: Schnellere und strengere Asylverfahren, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 34: 23, S. 1625–1633.
- Thym, Daniel* 2016: Integration kraft Gesetzes? Grenzen und Inhalte des „Integrationsgesetzes“ des Bundes, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 36: 8, S. 241–251.



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