

# Diskussionspapier des Deutschen Landkreistages für mehr qualifizierte Einwanderung

## I. Klare Trennung zwischen Asylrecht und qualifizierter Einwanderung

Die Landkreise sind gegenwärtig nach wie vor von den Folgen einer deutlichen Erhöhung der Zahl der Asylbewerber und Flüchtlinge betroffen, die nach Deutschland kommen. Dabei handelt es sich um eine Zuwanderung aus humanitären Gründen, nicht um eine gesteuerte, auf dem Arbeitsmarkt ausgerichtete Zuwanderung.

Zugleich stimmen die meisten Studien und Expertisen darin überein, dass nicht zuletzt der demografische Wandel dazu führt, dass Deutschland mehr qualifizierte Einwanderung benötigt, um die Entwicklung und den Wohlstand hierzulande auch zukünftig zu sichern. Da auch in Zukunft politisch Verfolgten und Bürgerkriegsflüchtlingen Schutz und Sicherheit gewährt werden wird, muss zwischen Asyl und qualifizierter Einwanderung unterschieden werden.

Insoweit ist insbesondere von vornherein klarzustellen, dass Zuwanderer, die als Asylbewerber einreisen, aber nicht als schutzbedürftig anerkannt wurden, Deutschland zeitnah wieder verlassen müssen. Zur konsequenten Durchführung von Abschiebungen, die Bedingung dafür ist, dass unser Land auch in Zukunft seiner humanitären Verantwortung gegenüber den tatsächlich Schutzbedürftigen gerecht werden kann, hat sich der Deutsche Landkreistag wiederholt positioniert. Die entsprechenden Aussagen sind nach wie vor gültig.<sup>1</sup>

Es steht nicht zu erwarten, dass eine große Zahl derjenigen, die als Asylbewerber ohne Bleibeperspektive nach Deutschland kommen, als Arbeitsmigranten von neuen, legalen Zugangswegen profitieren könnte. Die namentlich in der ersten Zeit der „Flüchtlingskrise“ artikulierte Hoffnung, den Fachkräftebedarf durch humanitäre Zuwanderung decken zu können, hat sich nicht erfüllt. Der Migrationsdruck wird angesichts der nach wie vor prekären Situation in den Herkunftsländern mithin hoch bleiben.

Voraussetzung aller Bemühungen um eine Verstärkung der Zuwanderung zur Deckung des absehbar

<sup>1</sup> Reinhard Sager/Hans-Günter Henneke, Zuzug von Flüchtlingen begrenzen, um Integration zu gewährleisten, 2015.

wachsenden Bedarfs an qualifizierten Arbeitskräften ist deshalb des Weiteren, dass Deutschland und Europa die Fähigkeit zurückgewinnen bzw. erhalten, den Zuzug humanitärer Zuwanderer stärker zu steuern, als dies insbesondere in den Jahren 2015 und 2016 der Fall war. Dazu gehört nicht zuletzt auch ein wirksamer Grenzschutz sowie die schnelle Durchführung von Asylverfahren – in unproblematischen Fällen nach Möglichkeit schon in Ankunftscentren an oder in der Nähe der Grenzen.<sup>2</sup> Ohne solche Maßnahmen würde die Integrationsfähigkeit und -bereitschaft des deutschen Gemeinwesens auf Dauer überfordert und es bestünde von vornherein kein Raum für eine verstärkte Einwanderung qualifizierter Arbeitskräfte.

Die klare Trennung zwischen humanitärer und gesteuerter Arbeitsmigration muss schließlich auch darin zum Ausdruck kommen, dass die entsprechenden Aufenthaltstitel für Arbeitsmigranten nur aus dem Ausland heraus beantragt werden können und dass wesentliche Integrationsleistungen – bspw. im Bereich des Spracherwerbs – schon dort stattfinden müssen.

## II. Fakten

Die aktuellen Zahlen zeigen deutlich: Deutschland ist Ziel starker Zuwanderung. Nach dem letzten, im Dezember 2016 veröffentlichten Migrationsbericht, den das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge jährlich im Auftrag der Bundesregierung erstellt, gab es 2015 die höchste Zuwanderung und den größten Wanderungsgewinn seit 1993. Deutschland ist damit laut OECD das zweitbeliebteste Zielland für Migranten weltweit. Konkret betrug der Wanderungsgewinn 2015 1.139.403 Menschen. Der Wanderungsüberschuss bei ausländischen Staatsangehörigen lag sogar bei 1.156.963 Personen.<sup>3</sup>

Vor diesem Hintergrund mag man auf den ersten Blick die Frage stellen, warum aktuell diskutiert wird, ob

<sup>2</sup> Auch für eine solche Verfahrensweise ist der Deutsche Landkreistag schon sehr früh eingetreten; vgl. Deutscher Landkreistag, Asylanträge von Staatsangehörigen sicherer Herkunftsländer schon an der Grenze bearbeiten, 2015.

<sup>3</sup> Bundesministerium des Inneren (Hrsg.), Migrationsbericht 2015 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung.

Deutschland ein Mehr an Zuwanderung oder ein „Einwanderungsgesetz“ braucht, wie es von nahezu allen im Bundestag vertretenen Parteien gefordert wird. Das zentrale Argument stellen der demografische Wandel sowie der dadurch bedingte Mangel an Fachkräften dar. Denn obwohl der aktuell vor allem durch die humanitäre Zuwanderung, nicht aber durch Erwerbsmigration bedingte Wanderungsgewinn im Augenblick positiv ausfällt, steht bereits jetzt fest, dass die Bevölkerungszahl in den kommenden Jahren und Jahrzehnten schrumpft und die Zahl der Erwerbsfähigen auch durch die zusätzliche Alterung deutlich abnimmt. Lebten in Deutschland Ende 2012 noch 82 Mio. Menschen, so geht das Statistische Bundesamt in seiner zuletzt veröffentlichten 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung für das Jahr 2060 von höchstens 70 Mio. Menschen aus.<sup>4</sup> Ab 2050 werden eine halbe Millionen mehr Menschen pro Jahr sterben als geboren. Derzeit liegt dieser Wert bei einem Minus von ca. 200.000 Menschen jährlich.

Noch deutlicher werden die Herausforderungen, wenn der Blick auf die Zukunft des deutschen Arbeitsmarktes fokussiert wird. Die deutsche Wirtschaft benötigt im Durchschnitt 45 Mio. Menschen im erwerbsfähigen Alter.<sup>5</sup> Legt man die derzeitige Bevölkerungsentwicklung zugrunde, kann dieses Niveau nicht gehalten werden.

Auch wenn die Zahl der erwerbstätigen Frauen anstiege und das Renteneintrittsalter auf 70 Jahre angehoben würde, wäre Deutschland immer noch auf deutlich mehr Migration angewiesen, als im Durchschnitt der letzten Jahrzehnte zu verzeichnen gewesen ist: In den letzten 60 Jahren betrug die jährliche Nettozuwanderung nach Deutschland durchschnittlich 200.000 Personen. Blicke es bei dieser Zahl, gäbe es im Jahr 2050 deutlich mehr als 8 Mio. Erwerbsfähige weniger als heute. Erst bei einer Nettozuwanderung von 400.000 Personen jährlich bliebe das Erwerbspersonenpotenzial in etwa konstant.

Dass ab 2013 eine Nettozuwanderung in dieser Größenordnung bzw. deutlich darüber erreicht wurde, ist kein Grund, die demografische Entwicklung und ihre Folgen für den Arbeitsmarkt sowie den Wohlstand in Deutschland grundsätzlich anders zu betrachten.

<sup>4</sup> Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – 13. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Stand: April 2015.

<sup>5</sup> Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Zuwanderungsbedarf aus Drittstaaten in Deutschland bis 2015, 2015.

Vielmehr handelt es sich um eine von einer Reihe besonderer Umstände geprägte Ausnahmesituation. Insoweit ist vor allem zu berücksichtigen, dass nach wie vor ein ganz erheblicher Teil der Zuwanderer aus den EU-Staaten kommt. Sieht man von der Flüchtlingswelle der Jahre 2015 und 2016 ab, beträgt der Anteil der Zuwanderer aus den EU-Staaten im Durchschnitt der letzten Jahre immer über 50 %; im ersten Halbjahr 2017 betrug dieser Wert 54,9 %.<sup>6</sup> Hauptherkunftsländ ist Rumänien, gefolgt von Polen und Bulgarien. Darüber hinaus spielt die Zuwanderung aus den südeuropäischen Krisenländern eine Rolle. Es ist nicht zu erwarten, dass sich diese Entwicklung mittelfristig fortsetzt, denn

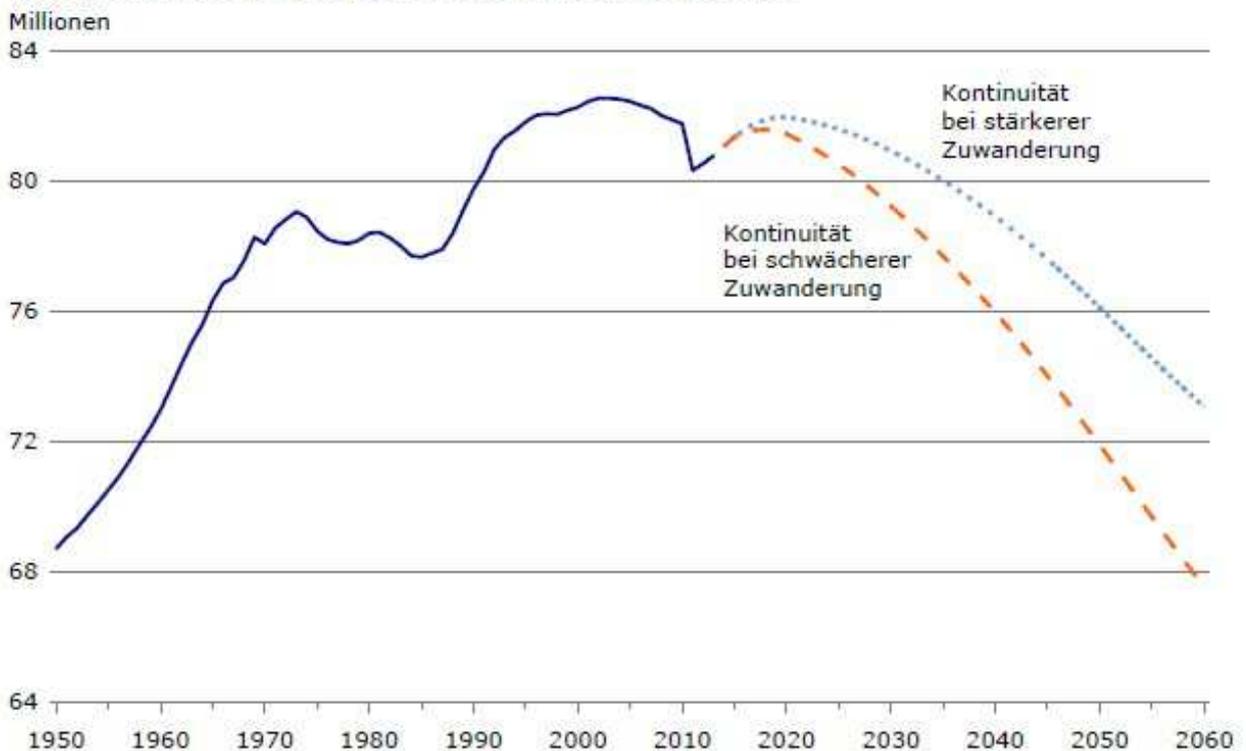
- die Bevölkerung auch in den anderen EU-Ländern wird immer älter;
- die Abwanderung aus den südeuropäischen Krisenländern wird in dem Maße zurückgehen, wie sich diese Länder wirtschaftlich erholen.
- Auch die Zuwanderung aus den Beitrittsländern Rumänien und Bulgarien wird nicht dauerhaft auf dem jetzt erreichten Niveau verharren. Für Bulgarien ist das angesichts der überschaubaren Bevölkerung von knapp 7 Mio. Einwohnern schon heute abzusehen.

Der Fokus muss sich dementsprechend auf Erwerbsmigranten aus Drittstaaten richten. Es gibt derzeit vor allem drei Wege, um als Drittstaatsangehöriger regulär, d.h. jenseits der als irregulär angesehenen humanitären Zuwanderung nach Deutschland zuwandern zu können:

- Nachzug zu einem Familienangehörigen,
- Aufenthalt zum Zweck des Studiums, des Besuchs einer Schule bzw. eines Sprachkurses oder zu sonstigen Ausbildungszwecken sowie
- Aufnahme einer Erwerbstätigkeit.

<sup>6</sup> BAMF (Hrsg.), Freizügigkeitsmonitoring: Migration von EU-Bürgern nach Deutschland, Bericht für das erste Halbjahr 2017 (Stand: Dezember 2017).

## Bevölkerungsstand in Deutschland, 1950 bis 2060\*



\* 1950 bis 1989 Früheres Bundesgebiet und DDR insgesamt, ab 1990 Deutschland. Ab 2011 beruhen die Bevölkerungszahlen auf der Fortschreibung auf Basis des Zensus 2011. Ab 2014: Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Bundes und der Länder.

Datenquelle: Statistisches Bundesamt

© BiB 2015

Der demografische Wandel betrifft zwar Deutschland im Ganzen, seine Auswirkungen sind aber verstärkt im ländlichen Raum spürbar. Während die Bevölkerung vieler größerer Städte zuletzt wieder angewachsen ist, haben immer mehr Regionen des ländlichen Raums schon heute mit sinkenden Einwohnerzahlen zu kämpfen. Für die zahlreichen hier angesiedelten Unternehmen bedeutet dies, dass es in Zukunft immer schwieriger werden wird, frei werdende Stellen mit geeignetem Personal zu besetzen. Das gilt in gleicher Weise auch für die Landkreise in ihrer Funktion als Arbeitgeber, denn bereits jetzt sind rund 24 % aller im öffentlichen Dienst beschäftigten Personen älter als 55 Jahre.

### III. Der Arbeitsmarktzugang ausländischer Staatsangehöriger – ein Überblick

Während EU-Bürger einen uneingeschränkten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt haben, ist bei Drittstaatsangehörigen danach zu differenzieren, ob sie als Asylbewerber bzw. Flüchtling nach Deutschland gekommen sind oder ob ihre Zuwanderung auf einem der Tatbestände des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) beruht, die die Erwerbsmigration regeln.

Die Vorschriften des Aufenthaltsgesetzes zur Erwerbsmigration, die im Zusammenhang mit der sog. Beschäftigungsverordnung zu lesen sind, zeichnen sich durch eine Vielzahl von Tatbeständen aus, die als Grundlage für einen Aufenthaltstitel in Betracht kommen. Ihnen ist gemeinsam, dass sie sich an Fachkräfte

und Hochqualifizierte aus Drittstaaten richten und zu einem wesentlichen Teil durch europäisches Richtlinienrecht vorgeprägt sind.

- Zahlenmäßig bedeutsam ist vor allem die Regelung in § 18 Abs. 4 AufenthG. Die Vorschrift regelt die Erteilung eines Aufenthaltstitels zur Ausübung einer Beschäftigung, die eine qualifizierte Berufsausbildung sowie die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit voraussetzt. Davon können insbesondere Zuwanderer profitieren, die im Ausland eine berufliche Qualifikation erworben haben, deren Gleichwertigkeit mit einer inländischen qualifizierten Berufsausbildung festgestellt wurde. Voraussetzung ist ferner, dass der fragliche Beruf in einer von der Bundesagentur für Arbeit herausgegebenen Positivliste von „Engpassberufen“ aufgeführt ist und der Betroffene ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorweisen kann. Gestützt auf diese Regelungen wurden 2016 ca. 41.000 Aufenthaltstitel und im ersten Halbjahr 2017 26.049 erteilt.<sup>7</sup>
- Bereits von deutlich geringerem Gewicht ist die sog. „Blue Card“ als Aufenthaltstitel für Hochqualifizierte. Die „Blue Card“ wird gem. § 19a AufenthG nur an Personen mit abgeschlossenem Hochschulstudium erteilt, die einen Arbeitsvertrag oder ein verbindliches Arbeitsplatzangebot mit einem bestimmten Mindestgehalt vorlegen können. Wie hoch dieses Mindestgehalt sein muss, hängt davon ab, ob es sich um einen sog. „Regelberuf“ oder um einen „Mangelberuf“ handelt. Bei Regelberufen ist derzeit ein Jahresgehalt in Höhe von mindestens 50.800 € erforderlich; bei Mangelberufen (Naturwissenschaftler, Mathematiker, Ingenieure, Ärzte und IT-Fachkräfte) reicht ein Jahresgehalt in Höhe von mindestens 39.624 €. Die „Blue Card“ ist auf maximal vier Jahre befristet und kann unter bestimmten Voraussetzungen in eine Niederlassungserlaubnis münden. 2016 wurden etwa 17.000 „Blue Cards“ ausgestellt; im ersten Halbjahr 2017 waren es 11.023.
- Als weitere Aufenthaltstitel im Zusammenhang mit der Erwerbsmigration kennt das Aufenthaltsgesetz Tatbestände für Forscher (§ 20 AufenthG, 700 Titel

in 2016) und für Selbstständige und Freiberufler (§ 21 AufenthG, 5.000 Titel in 2016).

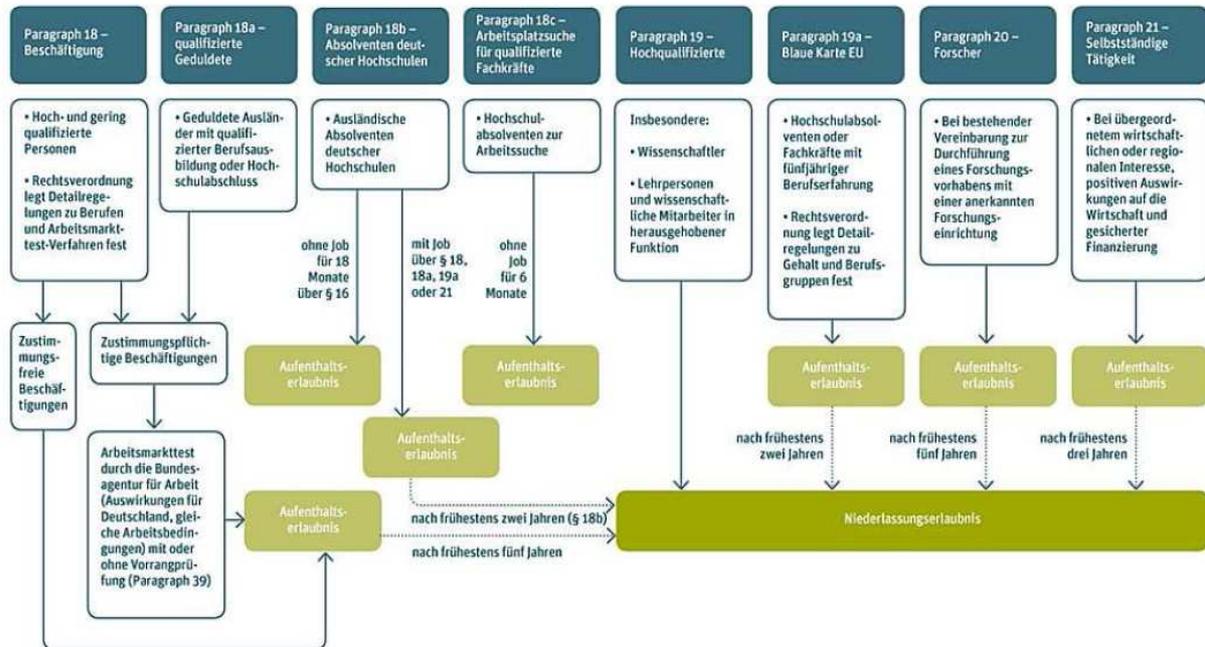
- Mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz wurde im Oktober 2015 die Einreise zur Aufnahme einer Beschäftigung für Staatsangehörige der Westbalkanstaaten erleichtert. Seit dem 1.1.2016 können Menschen aus diesen Ländern ein Arbeitsvisum bekommen, um in Deutschland zu arbeiten (§§ 18 Abs. 3, 26 Abs. 2 BeschV).
- Das Integrationsgesetz vom 31.7.2016 hat die Regelungen über die Ausbildungsduldung in § 60a AufenthG neu gefasst (3 + 2 Regelung). Abgelehnte Asylbewerber erhalten danach für die Dauer einer qualifizierten Berufsausbildung eine Duldung sowie für eine zweijährige Anschlussbeschäftigung eine Aufenthaltserlaubnis (§ 18a Abs. 1a AufenthG). Die Umsetzung dieser Vorschrift wirft in der Praxis erhebliche Probleme auf, auch weil ihr Anwendungsbereich nicht klar genug gefasst ist. Im Übrigen handelt es sich bei einer solchen Aufenthaltsbefugnis auch um einen Fremdkörper im Recht der Duldung. Im Zusammenhang mit der Einführung eines Einwanderungsgesetzes sollte die Regelung daher auf den Prüfstand gestellt und ggf. durch einen spezifischen Aufenthaltstitel ersetzt werden.

#### IV. Möglichkeiten zur verstärkten Arbeitsmarktmigration eröffnen

Für Fachkräfte und Hochqualifizierte verfügt Deutschland einerseits schon über eine ganze Reihe von Möglichkeiten für eine reguläre Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen, die allerdings nur in geringem Umfang genutzt werden. Andererseits nutzen offenkundig viele Drittstaatsangehörige den grundrechtlich geschützten Anspruch auf Asyl, um nach Deutschland zu gelangen, ohne tatsächlich asylberechtigt zu sein. Angesichts dieser Gemengelage gilt es, zu einer angemessenen Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland zu gelangen. Aus Sicht des Deutschen Landkreistages sind folgende Gesichtspunkte besonders zu betonen:

<sup>7</sup> Weitere statistische Angaben in BAMF (Hrsg.), Wanderungsmonitoring: Erwerbsmigration nach Deutschland, Bericht für das erste Halbjahr 2017 (Stand: Dezember 2017).

### Rechtlicher Rahmen der Arbeitsmigration<sup>\*)</sup>



Quelle: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung

<sup>\*)</sup> In dieser Übersicht nicht berücksichtigt sind die für den vorliegenden Zusammenhang nicht relevanten Aufenthaltstitel, die 2017 durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien neu geschaffen wurden. Diese Aufenthaltstitel betreffen Saisonarbeiter, den Aufenthalt von Personen, die von ausländischen Arbeitgebern zu einer Niederlassung nach Deutschland transferiert wurden sowie Aufenthaltstitel zum Zweck der Forschung, des Studiums, eines Praktikums oder der Teilnahme an einem Freiwilligendienst.

1. Deutschland ist auf die Zuwanderung von Fachkräften und Hochqualifizierten angewiesen, in Zukunft noch mehr als heute.
2. Deutschland verfügt schon heute über viele Möglichkeiten der Erwerbsmigration. Diese sind im Ausland noch nicht hinreichend bekannt. Hier besteht noch Nachholbedarf, wobei insbesondere die Bundesregierung gefordert ist.
3. Wie eine ausschließlich arbeitsmarktbezogene Einwanderung gesteuert werden kann, ist im Einzelnen umstritten. Die Spannweite der Vorschläge reicht von der Beibehaltung des Status quo über die Einführung eines Punkte- oder Kriteriensystems bspw. nach dem früheren Vorbild Kanadas bis hin zu einer Weiterentwicklung des geltenden Rechts. Angesichts der geschilderten demografischen Herausforderungen ist bloßes Nichtstun keine Alter-

native. Die bloße Beibehaltung des Status quo scheidet als Handlungsoption also aus.

Bei der Einführung eines Punkte- oder Kriteriensystems ist eine differenzierende Betrachtungsweise erforderlich. Ob ein solches System zu befürworten ist, hängt entscheidend von seiner Ausgestaltung ab. Klar abzulehnen wäre ein Punktesystem, das Punkte nur für persönliche Eigenschaften des Bewerbers wie Qualifikation, Beruf, Alter oder Sprachkenntnisse vergibt, ohne Rücksicht darauf, ob seine Qualifikation auf dem deutschen Arbeitsmarkt nachgefragt wird. Eine solche Ausgestaltung ist aber keineswegs zwingend; vielmehr zeigt das Beispiel Kanadas, dass sich nachfrageorientierte Elemente – wie z.B. das Erfordernis eines festen Arbeitsvertrages – ohne Weiteres in ein solches Punktesystem integrieren lassen. Die Einführung eines solchen Systems bedeutete aber auch einen

Bruch mit dem hergebrachten und im Kern bewährten deutschen Zuwanderungsrecht.

4. Mindestens ebenso gut denkbar und wirksam wäre auch eine Fortentwicklung des geltenden Rechts. Mögliche Elemente einer solchen Reform könnten sein:

- Bündelung und Vereinfachung der Tatbestände, die die Erwerbsmigration betreffen, insbesondere auch durch Verlagerung von Regelungen zu Detailfragen in Rechtsverordnungen.
- Deutliche Absenkung oder Abschaffung der Gehaltsgrenzen bei der Erteilung von Aufenthaltstiteln an Ausländer, die über einen in Deutschland erworbenen Hochschulabschluss verfügen oder deren im Ausland erworbener Hochschulabschluss als gleichwertig anerkannt wurde.
- Erteilung von (ggf. zunächst befristeten) Aufenthaltstiteln an Ausländer, die – unabhängig von ihrer formellen Qualifikation – eine verbindliche Arbeitsplatzzusage bei tariflicher Entlohnung vorweisen können. Eine solche Regelung würde insbesondere auch einen Anreiz für Unternehmen bieten, selbst aktiv im Ausland nach Bewerbern zu suchen.
- Erteilung von Aufenthaltstiteln an Kinder und Jugendliche, die in Deutschland zur Schule gehen, und zwar unabhängig vom Grund ihrer Einreise und vom Ausgang ihres bzw. des Asylgesuchs ihrer Eltern. Um einen Missbrauch zu vermeiden, ist in Zweifelsfällen das Alter der Jugendlichen nach Maßgabe der für unbegleitete minderjährige Ausländer geltenden Vorschriften festzustellen. Das Aufenthaltsrecht ist an den Schulbesuch zu koppeln und so zu befristen, dass es auch eine angemessene Zeitspanne zur Suche eines Ausbildungs- oder Studienplatzes umfasst. Zur Verhinderung einer Belastung der Sozialsysteme, muss dies mit einem entsprechend konditionierten und zur Berufstätigkeit berechtigenden Aufenthaltsrecht der Eltern einhergehen. Für den Fall der Ausbildung wurde mit der Ausbildungsduldung bereits eine vergleichbare Regelung geschaffen.

5. Auch wenn die berufliche Qualifikation von Flüchtlingen und Asylbewerbern mit einer längerfristigen Bleibeperspektive in Deutschland mittlerweile keine großen unmittelbaren Erwartungen mehr bestehen, ist angesichts ihres Verbleibs in Deutschland dennoch eine Integration auch in den Arbeitsmarkt anzustreben. Die bisherigen Reformen haben den Zugang der Betroffenen zum Arbeitsmarkt schon erleichtert. Auch insoweit besteht aber weiterer Handlungsbedarf bei den Asylbewerbern, bei denen ein dauerhaftes Bleiberecht absehbar ist.

- Angeregt wird, Ausländern, die als Asylbewerber nach Deutschland eingereist sind oder nach Ablehnung ihres Asylantrags als Geduldete hier leben, einmalig [**mit Stichtag des Inkrafttretens des maßgeblichen Gesetzes**] einen aufenthaltsrechtlichen Statuswechsel zu ermöglichen, wenn ihr Asylantrag nicht offensichtlich unbegründet ist oder missbräuchlich gestellt wurde. Die Tatsache, dass sie unter Berufung auf das Asylrecht nach Deutschland eingereist sind, sollte der Gewährung eines Aufenthaltstitels nach Maßgabe der für die reguläre Erwerbsmigration geltenden Kriterien nicht generell entgegenstehen. Entfallen die Voraussetzungen eines solchen Aufenthaltstitels nachträglich, sollte eine erneute Berufung auf das Asylrecht ausgeschlossen sein.

#### Begründung:

Eine stichtagsbezogene Ermöglichung eines Statuswechsels knüpft an die im Ausländerrecht sowie im Staatsangehörigkeitsrecht nicht unübliche Praxis solcher einmalig gewährter Sonderregelungen an. Eine derartige Lösung adressiert sowohl die Arbeitsmarktintegration derzeit in Deutschland aufhältiger Asylbewerber, Geduldeter und Flüchtlingen, vermeidet aber gleichzeitig eine „Pull-Wirkung“ für weitere Asylanträge, die in der Hoffnung auf einen aufenthaltsrechtlichen Statuswechsel gestellt werden.

Beschluss des Präsidiums des  
Deutschen Landkreistages vom 9./10.1.2018