

# **Deutschland – Einwanderungsland? Welche rechtlichen Rahmenbedingungen braucht Zuwanderung in Zukunft?**

*von*

Hans-Jürgen Papier

## **1. Fluchtmigration und Erwerbsmigration**

Die Zuwanderung nach Deutschland befindet sich seit einigen Jahren auf einem Rekordniveau. Kennzeichnend für diese Entwicklung ist aber – abgesehen von den hohen Zahlen – der Umstand, dass wir es ganz überwiegend mit einer Fluchtmigration und nicht mit einer Erwerbsmigration zu tun haben. Beide Umstände haben dazu geführt, dass in der deutschen Bevölkerung die Migrations skepsis erheblich zugenommen hat. Dass Deutschland eine nachhaltige Strategie zur Fachkräftesicherung benötigt, um insbesondere den Entwicklungen einer alternden Gesellschaft etwas entgegenzusetzen, gerät dabei leicht in den Hintergrund. Für die Fluchtmigration, wie sie seit geraumer Zeit in Deutschland festzustellen ist, sind vorwiegend humanitäre und soziale Kriterien maßgeblich, nicht aber ökonomische wie bei einer Fachkräftemigration.

Wie eine Untersuchung der Bertelsmann Stiftung aus dem letzten Jahr<sup>1</sup> feststellt, bringt eine Fluchtmigration verhältnismäßig wenig Fachkräfte ins Land. 90 % der geflüchteten Personen können laut dieser Studie nach einer Befragung Geflüchteter vor der Einreise nach

---

<sup>1</sup> Mayer, Policy Brief Migration - „Deutschland braucht ein Einwanderungsgesetz“, Bertelsmann Stiftung Gütersloh, August 2017, S. 2.

Deutschland weder mündliche noch schriftliche Deutschkenntnisse vorweisen, nur 13 % haben einen Hochschulabschluss und nur 6 % haben eine betriebliche Ausbildung oder eine andere berufliche Ausbildung abgeschlossen. Die Fachkräftemigration aus dem außereuropäischen Ausland nach Deutschland umfasste in den Jahren zwischen 2011 und 2015 weniger als 30 000 Personen. Für das Jahr 2015 betrug die Zahl 28 000 Personen, das entspricht nur etwa 2,5 % der Gesamtzugänge aus dem außereuropäischen Ausland im Jahr 2015. In der besagten Studie heißt es dann auch: „Betrachtet man die Fachkräftezuwanderung aus Nicht-EU-Staaten nach Deutschland insgesamt, kann konstatiert werden, dass sie sich unterhalb der volkswirtschaftlichen Bedeutsamkeit befindet und auch im internationalen Vergleich niedrig ist“.

## **2. Grenzen und Fehlentwicklungen des Asylrechts**

a) Menschen, die weder politisch verfolgt noch als Kriegs- oder Bürgerkriegsflüchtlinge anzuerkennen sind, genießen kein Recht auf Asyl beziehungsweise auf internationalen Schutz. Man bezeichnet sie im Allgemeinen als „Wirtschaftsflüchtlinge“. Diese Personengruppen fallen nicht unter das Asylrecht und auch nicht unter die Regeln des internationalen Flüchtlingsschutzes. Für eine Aufnahme dieser Personen können humanitäre Gründe, aber auch legitime Eigeninteressen des Aufnahmestaates im Rahmen einer bewussten und gewollten, gesetzlich gesteuerten und begrenzten Einwanderung sprechen. Die Durchleitung dieser Personen durch den aufwendigen Asylverfahrensprozess, der für solche Masseneinwanderungen nicht

politisch Verfolgter gar nicht ausgelegt ist, war und ist dysfunktional und objektiv missbräuchlich. Die Verfahren auf Gewährung von Asyl und subsidiärem Schutz sollten von vornherein auf Personen beschränkt sein, für die das Asylverfahren gedacht ist und für die ein Schutz vor politischer Verfolgung oder auf subsidiären Schutz überhaupt in Betracht kommen kann. Darüber sollte bereits grundsätzlich vor der Einreise und vor dem Grenzübertritt entschieden werden. Außerdem müsste klar zwischen dem individuellen Schutz vor Verfolgung einerseits und einer gesetzlich gesteuerten Einwanderung, die gerade auch im Interesse dieses Landes selbst erfolgt, unterschieden werden, und zwar aufgrund eines Einwanderungsgesetzes.

b) Das deutsche Asylrecht hatte sich im Laufe der Jahrzehnte zu einem sogenannten Asylbewerberrecht (Hailbronner) entwickelt. Nach geltendem deutschen Asylverfahrensrecht ist mit jeder Antragstellung eine sogenannte Gestattung des Aufenthalts verbunden. Diese soll die ordnungsgemäße und rechtsstaatlich einwandfreie Durchführung des Asylverfahrens im Inland ermöglichen. Die beklagenswerte, angesichts der Zahl der anstehenden Fälle aber unvermeidbare Dauer dieser Verfahren, die mit der vorläufigen Gestattung des Aufenthalts bereits verbundenen sozialen Gewährungen und Leistungen, aber auch der Umstand, dass selbst nach zeitaufwendig durchgeführter Prüfung und Antragsablehnung selten eine wirkliche Ausreise oder gar eine Abschiebung erfolgte und meines Erachtens auch künftig keine halbwegs alle Ausreisepflichtigen erfassenden Abschiebungen

erfolgen werden, haben praktisch dazu geführt, dass die Unterscheidung von bloßer Asylantragstellung und echtem Flüchtlingsstatus mit materiell gesichertem Aufenthaltsrecht immer mehr verblasste.

c) Unter rechtlichen Aspekten ist festzuhalten, dass es weder nach deutschem Verfassungs- und Verwaltungsrecht noch nach europäischem Recht noch nach dem Völkerrecht, etwa nach der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Genfer Flüchtlingskonvention, für Nicht-EU-Ausländer ein vorbehaltloses Recht auf Einreise in das oder auf Aufenthalt im Bundesgebiet gibt. Ein vorbehaltloses Recht auf Aufnahme in der EU zum Zwecke der Durchführung eines – von vornherein aussichtslosen – Asylverfahrens besteht ebenfalls nicht. Es gibt ein solches individuelles Menschenrecht auf einen Aufenthalt und auf ein Leben in einem fremden Staat der eigenen Wahl, also ein Menschenrecht auf Einwanderung in den Staat der eigenen Präferenz nicht, selbst wenn die Einreise formal mit einem ersichtlich unzulässigen oder offensichtlich unbegründeten Antrag auf Asyl verbunden wird oder wenn der Asylantrag in einem erkennbar unzuständigen Mitgliedsstaat der EU gestellt wird. Hier ist zu beachten, dass nach der Dublin-III-Verordnung der EU grundsätzlich der Erstzutrittsstaat der EU, das heißt in der Regel nicht die Bundesrepublik Deutschland, für die Asylverfahren zuständig ist.

Ohne eine solche Einreiseerlaubnis ist aber die Einreise nach Deutschland oder in die Europäische Union illegal; sie ist de iure grundsätzlich zu verweigern. Die Verwaltungspraxis in Deutschland entsprach und entspricht dem eindeutig nicht, jedenfalls nach der bisherigen Handhabung der Grenzkontrollen an den deutschen Grenzen. Dass dies für Deutschland zur Zeit dennoch nicht zur Wiederholung der früheren unerträglichen Zustände führt, beruht unter anderem darauf, dass andere Staaten in der Union beziehungsweise an deren Außengrenzen für effektive Einreisekontrollen und faktischen Zugangssperren zum Bundesgebiet sorgen.

### **3. Notwendigkeit der Differenzierung**

Die Asyl- und Flüchtlingspolitik in Deutschland krankte also bisher daran, dass sie es versäumte, von vornherein und rechtzeitig zwischen dem individuellen Schutz vor Verfolgung auf der einen Seite und der freiwilligen Aufnahme von Migranten auf der anderen Seite – sei es aus humanitären Gründen, sei es aus Gründen einer im wohlverstandenen Eigeninteresse Deutschlands erfolgenden Einwanderungspolitik – zu unterscheiden. Letztere erfolgten nicht aufgrund verfassungsrechtlicher, unionsrechtlicher oder völkerrechtlicher Verpflichtungen, sondern aufgrund politischer Ermessensentscheidungen, sei es – wie gesagt – aus humanitären Gründen, sei es aufgrund einer bewussten und gezielten Einwanderungspolitik.

Letztere Entscheidungen über Art und Umfang der Einwanderung müssen wegen ihrer politischen Tragweite vom Parlament getroffen werden, sie sind von der geltenden Asylgesetzgebung jedenfalls nicht mehr gedeckt. Denn wie viel Zuwanderung dieses Land verträgt, benötigt oder hinzunehmen bereit ist, ist eine politische Grundsatzentscheidung, die in einer parlamentarischen Demokratie von dem demokratisch legitimierten Parlament zu treffen ist. Auch die Bundesländer sind über den Bundesrat zu beteiligen. Sie darf auf Dauer nicht von den exekutivischen Organen des Bundes im Gewand eines scheinbaren Asylrechtsvollzuges mehr oder weniger paralegal getroffen werden.

In der Folge der aufgezeigten Fehlentwicklung leben in Deutschland sehr viele Ausländer, die den materiellen Status als Flüchtling nicht erlangt haben, ihn nie erlangen werden oder ihn aufgrund unkorrekter, oberflächlicher und eiliger Anwendung geltenden Rechts in fragwürdiger Weise erlangt haben. Neuerdings wird in verstärktem Maße auf eine konsequente Ausweisung und Abschiebung dieser Personen verwiesen. Damit kann das Problem aber nur zu einem gewissen Teil gelöst werden. Der Rechtsstaat kann Ausländern, die ersichtlich kein Recht auf Asyl haben können, die Einreise verweigern und sie gegebenenfalls an der Grenze abweisen. Er kann Nicht-EU-Ausländer aber nicht ohne Weiteres ausweisen, wenn diese einmal, sei es legal, sei es aber auch illegal, in sein Hoheitsgebiet eingereist sind. Dem Ausländer wächst mit jedem Gebietskontakt ein Grundrechtsstatus zu, der verschiedene und relativ hohe Hürden gegen

Ausweisungen und Abschiebungen errichtet – von den praktischen Schwierigkeiten, die mit einer Abschiebung verbunden sind, einmal ganz zu schweigen.

#### **4. Folgen für die Integrationspolitik**

Die Vermischung von Asylgewährung und Einwanderung kann im Übrigen auch zu gravierenden Fehlern in der Integrationspolitik führen. Von Menschen, die legal in dieses Land einwandern, kann und muss eine hohe Integrationsbereitschaft und Integrationsfähigkeit erwartet und verlangt werden. Sie wollen und sollen dauerhaft Einwohner, ja vielleicht Staatsbürger dieses Landes werden. Flüchtlingen im Sinne des internationalen und nationalen Rechts wird hingegen im Grundsatz vorübergehender Schutz vor Verfolgung gewährt, nämlich so lange, wie die Fluchtgründe im Heimatland andauern. Das gilt in besonderem Maße für diejenigen Personen, die nur einen subsidiären Schutz genießen. Rückkehrmöglichkeit, Rückkehrwilligkeit, Rückkehrbedürftigkeit und Rückkehrnotwendigkeit sind hier von vornherein mit angelegt. Integrationsbereitschaft und Integrationserfolge können hier jedenfalls nicht in gleicher Weise erwartet oder verlangt werden wie bei denen, die legal und auf Dauer in dieses Land einwandern. Dies gilt in besonderem Maße im Hinblick auf die Ausländer, die nur geduldet werden oder die sich der Abschiebung widerrechtlich entziehen. Will man Integration sinnvoll regeln, muss man zunächst die unterschiedlichen Integrationsziele festlegen und sich darüber klar werden, dass die im Zuge der neueren Flüchtlingsbewegungen in

unser Land kommenden Ausländer einen höchst unterschiedlichen aufenthaltsrechtlichen Status mit unterschiedlichen Zeithorizonten haben und haben müssten, zum Teil einen solchen aufenthaltsrechtlichen Status als Flüchtling nie erlangen können, was wiederum sehr unterschiedliche Integrationsziele und Integrationsgrade zur Folge haben muss.

Es ist meines Erachtens zu undifferenziert, wenn man von den „Flüchtlingen“ allgemein Integrationspflichten abverlangen will. Gleiches gilt für ein undifferenziertes Gebot der Integrationsförderung. Es gibt sicherlich einen unverzichtbaren, für alle geltenden Grundsockel der Förderung: Sicherung der materiellen Basis eines menschenwürdigen Lebens, schulische Ausbildung der Kinder und – soweit möglich – berufliche Ausbildung der Jugendlichen gehören dazu. Bei der weiteren Integration in den Arbeitsmarkt und in das Berufsleben, aber auch im Hinblick auf einen Familiennachzug kommt man im Allgemeinen an einer Differenzierung nach dem jeweiligen rechtlichen Aufenthaltsstatus aber nicht vorbei. Wer diese Unterschiede nicht sieht oder nicht sehen will, wer insbesondere nicht bereit ist, zwischen unberechtigt sich im Land aufhaltenden Personen, zwischen Flüchtlingen im Rechtssinne, zwischen subsidiär Schutzberechtigten und schließlich zwischen legal zuwandernden Menschen zu unterscheiden, wird bei der Integration kurz oder lang Schiffbruch erleiden.

## **5. Reform des Asylrechts**



a) Die deutsche Rechts- und Verwaltungspraxis hat eine Entwicklung hingenommen oder gar befördert, nach der jedermann auf dieser Welt mit der bloßen ausdrücklichen oder stillschweigenden Erklärung, einen Asylantrag in Deutschland stellen zu wollen, zum Antragsberechtigten und damit zum Einreise- und letztlich Aufenthaltsberechtigten von vielfach nicht absehbarer Dauer wird. Es muss vor allem sichergestellt werden, dass das Asylrecht nicht länger zweckentfremdet werden kann als Türöffner für eine illegale Einwanderung – und zwar von Personen, die ersichtlich kein Recht auf Asyl in Deutschland oder Europa haben. Denkbar wäre etwa – wie vor einiger Zeit in einem juristischen Beitrag vorgeschlagen – ein Verfahren der Vorprüfung der Flüchtlingsgründe in einem formalisierten Einreiseverfahren, vergleichbar dem elektronischen System der Einreisegenehmigung der Vereinigten Staaten von Amerika. Ein solches Verfahren diene der Vorprüfung der Plausibilität und Dringlichkeit des Fluchtgrundes und gewährleistete eine geordnete und legale Einreise. Eine solche legale Einreise wäre regelhaft die Voraussetzung für die Durchführung des eigentlichen Asylverfahrens.

Es wäre äußerst fatal, wenn man sich in der Politik wegen aktuell geringerer Zahlen wieder beruhigt zurücklehnen wollte anstatt in den etwas ruhigeren Zeiten zukunftsorientierte, nachhaltige Lösungen anzustreben. Diese setzen – um es noch einmal zu betonen – vor allem eine klare Unterscheidung zwischen Flüchtlingen im Rechtssinne und den Migranten, zwischen Asylgewährung und Asylanerkennung auf

der einen Seite und der Regelung von Einwanderungen auf der anderen Seite sowie die Erkenntnis voraus, dass für die verschiedenen Bereiche höchst differenzierte rechtliche und politische Vorgaben und Möglichkeiten zu gelten haben. Es wäre sicherlich optimal, wenn eine solche Reform des Asyl- und Zuwanderungsrechts EU-einheitlich gelänge; aber man muss auch deutlich sagen: Erweist sich dies als unmöglich, ist der deutsche Gesetzgeber gefordert.

b) Ich fasse als Zwischenresümee meine bisherigen Ausführungen zusammen: Es gilt, drei Komplexe zu unterscheiden: Die Asylgewährung im rechtlichen Sinne, die freiwillige, nicht auf Rechtspflichten gründende Gewährung von Schutz für Flüchtlinge, die sich etwa bereits in sicheren Drittstaaten aufhielten, und zwar aus Gründen der Humanität und der Solidarität mit diesen anderen Staaten, die Flüchtlingen in einer hohen Zahl bereits Schutz gewähren. Und drittens, die gesetzlich zu regelnde Einwanderung auch aus volkswirtschaftlichen und demografischen Gründen des eigenstaatlichen Interesses. Die Handhabung des Asylrechts muss sich strikt auf das konzentrieren, was es leisten kann und was es leisten soll: Nämlich aktuell politisch Verfolgten oder von Krieg und Bürgerkrieg bedrohten Menschen Schutz zu gewähren, in der Regel durch ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht. Darüber hinaus hat natürlich jeder Staat die Möglichkeit und das Recht, ohne völker- und europarechtliche oder innerstaatliche Verpflichtungen weitere Personen, die beispielsweise bereits anderswo hinreichenden Schutz gefunden haben, aufzunehmen. Die Zahl dieser aus humanitären

Gründen oder aus Gründen der zwischenstaatlichen Solidarität aufzunehmenden, kann mit Kontingenten oder Obergrenzen beschränkt werden. Und schließlich kann der Staat darüber befinden, in welchen Fällen und in welchem Umfang er auch aus eigenem Interesse Einwanderungen ermöglicht und für geboten erachtet. Darüber müsste dann aber das Parlament in einem Zuwanderungsgesetz befinden. Es war bislang ein Kardinalfehler der Politik, diese drei Aspekte nicht hinreichend zu trennen und alles über die damit hoffnungslos überforderten Asylverfahren laufen zu lassen. Die Politik und die von ihr gestaltete Praxis müssen sich mithin ändern. Die Probleme haben sich ja auch längst nicht erledigt, nur weil sich im Augenblick die Flüchtlingszahlen im Verhältnis zu den Vorjahren verringert haben.

So mancher ist in diesem Lande geneigt, Humanität, Barmherzigkeit und Nächstenliebe allen rechtlichen und rechts- und sozialpolitischen Argumenten entgegenzusetzen. Dies ist ehrenhaft und menschlich verständlich. Gleichwohl ist die Feststellung unabweislich, dass in einem Rechts- und Verfassungsstaat und für sein Handeln auf Dauer nur eine rechtlich geordnete und rechtlich gesteuerte Humanität gelten kann. Zu Recht hatte der frühere Bundespräsident Joachim Gauck auch darauf hingewiesen, dass eine rechtliche Begrenzung der Zuwanderung keineswegs unethisch ist, insbesondere wenn und soweit sie für die Akzeptanz der Bevölkerung unerlässlich ist. Denn ohne eine solche Akzeptanz sind der innere Friede und die innere Einheit in diesem Land, aber auch der innere Zusammenhalt in der

Europäischen Union ernsthaft gefährdet. Damit stehen Verfassungswerte von höchstem Range auf dem Spiel. Denjenigen, die sich aus humanitären Gründen gegen alle rechtlichen und politischen Argumente wenden, sei gesagt: Ohne handlungsfähige und stabile Rechts- und Verfassungsstaaten, und deren Zahl droht weltweit bekanntermaßen ohnehin eher abzunehmen, sind alle nationalen und supranationalen Menschenrechtsverbürgungen letztlich nichts wert. Der Politik muss also auch hier Rechtsbewusstsein und Rechtsdurchsetzung angeraten werden, die sich an den Maßstäben der Verantwortungsethik orientieren.

Im Übrigen wird man folgende Frage stellen dürfen: Ist eine Politik, die dauerhaft zu illegaler sowie zu von Schleusern beherrschten und gesteuerten, für die betroffenen Flüchtlinge mit schweren Gefahren für Leib und Leben verbundenen Einreise anreizt und die dann zur Kompensation auf eine teilweise recht rigide Abschiebungspraxis setzt, wirklich eine humanere Politik?

Eines geht allerdings überhaupt nicht und ist eines Rechtsstaats unwürdig: Das Missfallen an der politischen Fehlsteuerung darf nicht an den Menschen ausgelassen werden, die in Ausnutzung der deutschen Rechts- und Verwaltungspraxis, zu einem großen Teil sogar durch diese veranlasst beziehungsweise angelockt, in Deutschland angekommen sind. Ihnen darf nicht mit Hass oder Feindschaft begegnet werden, wir schulden ihnen ausnahmslos eine Behandlung nach den bewährten Regeln unserer Rechts- und Sozialstaatlichkeit.

Das kann uns aber nicht hindern, immer wieder eine rechtsstaatskonforme und zugleich nachhaltige und zukunftsorientierte Asyl- und Migrationspolitik einzufordern. Nicht das hehre, im Grundgesetz selbst aber sehr zurückgenommene Versprechen, politisch Verfolgten Schutz zu gewähren, ist das Problem, sondern was daraus inzwischen in der politischen und administrativen Praxis geworden ist.

## **6. Moderne Einwanderungsgesetzgebung**

a) Die Koalitionsvereinbarung zwischen CDU-CSU und SPD sieht erfreulicherweise eine Einwanderungsgesetzgebung vor. Diese Vereinbarung enthält einen eigenen Abschnitt zur Erwerbsmigration. Er steht unter dem Motto „Unser Land braucht geeignete und qualifizierte Fachkräfte in großer Zahl“. Die Koalitionspartner versprechen, ein Regelwerk zur Steuerung von Zuwanderung in den Arbeitsmarkt und das damit verbundene Recht des Aufenthalts und der Rückkehr in einem Gesetzeswerk zu erarbeiten, das sich am Bedarf unserer Volkswirtschaft orientiert. Ein solches Gesetz soll die bereits bestehenden Regelungen zusammenfassen, transparenter machen und, wo nötig, effizienter gestalten. Maßgeblich zu berücksichtigen für den Zuzug nach Deutschland seien der Bedarf unserer Volkswirtschaft, Qualifikation, Alter, Sprache sowie der Nachweis eines konkreten Arbeitsplatzes und die Sicherung des Lebensunterhalts. Zu Recht wird meines Erachtens in dieser Vereinbarung festgehalten, dass mit einer klug gesteuerten Einwanderungspolitik für Fachkräfte nicht nur dafür Sorge getragen

wird, dass die notwendigen Arbeitsplätze in Deutschland geschaffen werden, sondern dass damit auch sehr spürbar die Aktivität von illegaler und ungesteuerter Einwanderung verringert wird.

b) Wie ein Einwanderungsgesetz im Einzelnen auszugestalten wäre, will und kann ich hier nicht im Einzelnen darlegen. Wichtig ist vor allem die Feststellung, dass ein solches Einwanderungsgesetz klar und strikt vom Asylrecht zu unterscheiden ist. Es ist ferner darauf hinzuweisen, dass es schon bislang in der Bundesrepublik ein Einwanderungsrecht gibt, das indes – wie auch die bereits angesprochene Studie der Bertelsmann-Stiftung belegt – sehr komplex und intransparent ist. Es hat bislang auch keine nennenswerten Wirkungen hervorgerufen. Das beruht vor allem auch darauf, dass die gegenwärtigen Zuwanderungsmöglichkeiten weitgehend auf akademische Fachkräfte zugeschnitten sind, sodass eine Kernforderung für die neue Zuwanderungsgesetzgebung darin besteht, mehr Einreisemöglichkeiten für nicht-akademische Fachkräfte zu schaffen und auch Aufenthaltserlaubnisse zur Arbeitsplatzsuche auszuweiten.

Die Anerkennung von Berufsqualifikationen aus dem Ausland ist für Fachkräfte ohne Hochschulabschluss derzeit eine äußerst hohe Zuwanderungshürde und bildet nach den Untersuchungen der Bertelsmann-Stiftung den „Flaschenhals“ bei der Fachkräftezuwanderung unterhalb des Hochschulabschlusses. Die besagte Studie plädiert daher nachdrücklichst dafür, die Potentiale

möglicherer Zuwanderer mit beruflicher Qualifikation für Deutschland besser zu heben. Sie nennt dafür zwei Ansätze: Zum Einen könnte das Anerkennungsgesetz ausdrücklich auf die Anerkennung non-formalen und informellen Lernens ausgeweitet werden. Zum Anderen sollten, wenn keine vollwertige Gleichwertigkeit vorhanden ist, auch standardisierte Teilqualifikationen anerkannt werden, die an Nachqualifikationsmaßnahmen bis zur Vollanerkennung gekoppelt sind. Schließlich wird meines Erachtens zu Recht auch dafür plädiert, die Einreisemöglichkeiten zur Arbeitsplatzsuche zu erweitern.

c) Alles in allem sollte der künftige Gesetzgeber für einen einheitlichen und transparenten rechtlichen Rahmen für die Steuerung von Einwanderung zu Erwerbszwecken sorgen. Er ist eine Grundvoraussetzung dafür, dass Deutschland für Fachkräfte aus dem außereuropäischen Ausland attraktiv wird. Derzeit bestehen nach der Bertelsmann-Studie über vierzig Zuwanderungsmöglichkeiten zur Erwerbszwecken, die an über dreißig verschiedene Kriterien gekoppelt sind. Dies – so stellt die Studie zu Recht fest – ist weder zuwanderungsinteressierten Fachkräften noch Unternehmen im Inland und den öffentlichen Verwaltungen zu vermitteln. In der Tat: Eine effektive und transparente Steuerung von Einwanderung zu Erwerbszwecken sieht anders aus. Eine vereinfachende Neuordnung ist also unabdingbar. Es ist Sache des Gesetzgebers, also eine politische Entscheidung, ob man dabei das bestehende arbeitsmarktbasierte Steuerungssystem weiterentwickelt – so der

Vorschlag der Bertelsmann Stiftung – oder aber einen Systemwandel hin zu einer punktebasierten Einwanderungssteuerung vornimmt. Im Vordergrund steht in jedem Fall die Forderung nach Transparenz und Verständlichkeit, der Gesetzgeber sollte mit anderen Worten möglichst wenige, aber klar umschriebene, transparente und praktikable Einwanderungswege vorsehen.

## **7. Schlussbemerkung**

Mein abschließendes Plädoyer zielt auf eine rechtsstaatskonforme und zugleich nachhaltige und zukunftsorientierte Asylpolitik einerseits und eine transparente, auch im Ausland vermittelbare Einwanderungspolitik andererseits. Fehlentwicklungen bedürfen der rechtzeitigen, behutsamen und nachhaltigen Gegensteuerung, eine Politik der eiligen, kurzatmigen „ad-hoc-Gesetzgebung“ im permanenten „Krisenbewältigungsmodus“, die überdies nur den nächsten Wahltermin, nicht aber zum Beispiel auch auf die Befriedungsfunktion und die Durchsetzbarkeit des Gesetzes schießt, ist wenig zielführend. Deshalb möchte ich mit den Worten des französischen Philosophen Edgar Morin schließen: „Wenn man ständig das Wesentliche dem Dringlichen opfert, vergisst man die Dringlichkeit des Wesentlichen“.