

Deutschland braucht keine zentrale Ausländer- bzw. Einwanderungsbehörde!

Komplexe und langwierige Verwaltungsverfahren werden vielfach als einer der Gründe genannt, die dazu führen, dass potenzielle Erwerbsmigranten aus Drittstaaten ihre berufliche Zukunft nicht in Deutschland, sondern in anderen Ländern suchen. Neben Änderungen im Aufenthaltsrecht gibt es daher auch immer wieder Bestrebungen, das Einwanderungsverfahren für Fach- und sonstige Arbeitskräfte zu vereinfachen. Bereits mit dem am 1.3.2020 in Kraft getretenen Fachkräfteeinwanderungsgesetz wurde ein besonderes Fachkräfteeinwanderungsverfahren geschaffen und die Länder aufgefordert, dieses Verfahren über eine oder mehrere zentrale Ausländerbehörden abzuwickeln, wovon allerdings nur in wenigen Ländern Gebrauch gemacht wurde. Aus Anlass der Verabschiedung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung, haben die Fraktionen von SPD, DIE GRÜNEN und FDP die Bundesregierung aufgefordert, in einer Machbarkeitsstudie zu prüfen, ob der Vollzug des Fachkräfteeinwanderungsrechts einer neu zu schaffenden Migrations- bzw. Einwanderungsagentur auf Bundesebene oder einer bereits existierenden Bundesinstitution wie der Bundesagentur für Arbeit oder dem Bundesamt für auswärtige Angelegenheiten anvertraut werden könnte. Schon zuvor sich die Fraktion von CDU/CSU für die Errichtung einer solchen Agentur ausgesprochen.

Solchen Plänen ist aus Sicht des Deutschen Landkreistages eine klare Absage zu erteilen. Eine (Bundes-)Migrations- oder Einwanderungsagentur wird nicht dazu beitragen, dass Deutschland als Zielland für Erwerbsmigranten attraktiver wird. Um dieses Ziel zu erreichen, müssten andere Maßnahmen ergriffen werden. Mit der Schaffung einer solchen zentralen Behörde würden dagegen neue Schnittstellen und überflüssige Doppelstrukturen entstehen. Die Betreuung

der Erwerbsmigranten und ihrer Familien würde sich – auch im Sinne einer Willkommenskultur – verschlechtern und nicht verbessern.

1. Eine Reform des Einwanderungsverfahrens ist nicht der Schlüssel zu einer steigenden Erwerbsmigration

Zunächst ist es eine Illusion zu glauben, durch Verbesserungen auf der Ebene des Verwaltungsverfahrens würde ein entscheidender Beitrag dazu geleistet, die Attraktivität Deutschlands als Zielland für Erwerbsmigranten im Wettbewerb mit anderen Ländern maßgeblich zu erhöhen. Wie auch eine aktuelle Untersuchung der OECD zeigt, spielen insoweit andere Faktoren eine deutlich größere Rolle.

Als zentrales Hindernis erweisen sich etwa mangelnde Kenntnisse der deutschen Sprache; das gilt gerade im Vergleich zum Englischen. Hohe Steuersätze bei vergleichsweise geringen Gehältern, der Ruf Deutschlands als eines überregulierten Landes und die große Bedeutung, die formalen Qualifikationen hierzulande beigemessen wird, tragen ebenfalls dazu bei, dass Deutschland vielfach nicht als Zielland erster Wahl erscheint.

2. Visaerteilung als Nadelöhr

Hinzukommt, dass die Ausländerbehörden erst dann Kontakt zu den Erwerbsmigranten und ihren Familien haben, wenn diese in Deutschland eingetroffen sind und ihre Visa durch Aufenthaltserlaubnisse ersetzen müssen. Bis zu diesem Zeitpunkt können einige Monate vergangen sein, da die Laufzeit der Visa bis zu einem Jahr beträgt.

Als eigentliches Nadelöhr der Einwanderung von Fach- und Arbeitskräften erweist sich daher das bereits jetzt bundesseitig durchgeführte Verfahren der Visaerteilung, für das die deutschen Auslandsvertretungen bzw. das Bundesamt für auswärtige Angelegenheiten – beides Bundesinstitutionen im Geschäftsbereich des Auswärtigen Amtes – zuständig sind. Wenn es hier – wie aktuell der Fall – zu zum Teil sehr langen Wartezeiten bis zur Erteilung eines Visums kommt, kann dies fraglos einer der Faktoren sein, der Einfluss auf die Wahl des Ziellandes hat.

Beschleunigungen im Verfahren der Visaerteilung machen aber die Gründung einer Bundesmigrations- oder Einwanderungsagentur nicht erforderlich. Vielmehr gibt es insoweit mit dem Bundesamt für auswärtige Angelegenheiten bereits eine bundeszentrale Struktur. Sofern die Ausländerbehörden in der Vergangenheit im Wege der Vorabzustimmung in das Verfahren der Visumerteilung einbezogen waren, ist die Zahl der Fälle, in denen dieser zusätzliche Verfahrensschritt erforderlich ist, durch die jüngste Änderung der Aufenthaltsverordnung deutlich reduziert worden. Diese Änderung beruht auf Anregungen aus der kommunalen Praxis und dient sowohl der Verfahrensbeschleunigung wie der Entlastung der Ausländerbehörden. Sofern eine Vorabzustimmung überhaupt vorgesehen bleibt, kann dieser Schritt durch eine konsequente Digitalisierung deutlich beschleunigt werden und muss nicht zu Verzögerungen im Einwanderungsverfahren führen.

Für die erste Phase des Einwanderungsprozesses ist mithin schon heute der Bund mit seinen Auslandsvertretungen und dem Bundesamt für auswärtige Angelegenheiten zuständig und hat es in der Hand, das Einwanderungsverfahren schneller und ggf. auch einfacher zu gestalten. Die bereits angestoßene Digitalisierung des Visumsverfahrens kann dazu einen wichtigen Beitrag leisten. In diesem Zusammenhang ist es auch von Bedeutung, dass die im Visumsverfahren angelegten Akten vollständig digital den für die weiteren aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen zuständigen Ausländerbehörden zur Verfügung gestellt werden.

3. Dezentrale Ankommens- und Integrationsstrukturen erhalten

Für alle weiteren Phasen des Ankommens und der Integration vor Ort hat sich dagegen die gegenwärtige dezentrale Struktur der Ausländerbehörden auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte bewährt und muss beibehalten werden. Die kommunalen Ausländerbehörden sind – häufig im engen Zusammenwirken mit anderen kommunalen Einrichtungen – die zentralen Anlaufstellen für alle aufenthaltsrechtlichen und weitere mit dem Prozess des Ankommens vor Ort verbundenen Fragen. Dabei kommt es vielfach auf einen engen persönlichen Kontakt zu den Migranten an.

So steht in aufenthaltsrechtlicher Hinsicht nach der Phase der Einwanderung insbesondere die Erteilung eines Aufenthaltstitels, in aller Regel einer Aufenthaltserlaubnis, an. Die Beantragung eines solchen Titels macht schon deshalb eine Vorsprache des Betroffenen in seiner Ausländerbehörde erforderlich, weil seine Fingerabdrücke abgenommen und im Speichermedium des elektronischen Aufenthaltstitels (eAT) hinterlegt werden müssen. Auch soweit es im weiteren Prozess des Ankommens und der Integration zu Änderungen von Daten – etwa aufgrund einer Eheschließung oder eines Umzugs – kommt, ist eine Vorsprache bei der Ausländerbehörde unausweichlich, um diese Änderungen im Speichermedium nachzuvollziehen.

Noch wichtiger ist aber, dass im Hinblick auf die Beantragung des (passenden) Aufenthaltstitels, seiner Verlängerung, des Wechsels des Aufenthaltszwecks, den Übergang in einen unbefristeten Aufenthaltstitel, der Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen oder auch in Fragen des Familiennachzugs angesichts der Komplexität des geltenden Aufenthaltsrechts ein ganz erheblicher Beratungsbedarf besteht.

Hinzu kommt, dass in der Phase des Ankommens und der Integration nicht nur aufenthaltsrechtliche Fragen geklärt werden müssen. Vielmehr geht es vielfach auch um Aspekte wie den Zugang zu Sprachkursen, die Suche nach Wohnraum, nach Kindergärten- bzw. Schulplätzen und vieles mehr, die in die Zuständigkeit der Kommunen fallen.

Damit sind nur die Kommunen in der Lage, ein dezentrales „all-inclusive“-Angebot bereitzuhalten, das den Migranten die rechtliche Begründung ihres Aufenthalts und das tatsächliche Ankommen vor Ort ermöglicht bzw. erleichtert. Das gelingt in den Landkreisen besonders gut, die alle regelmäßig insoweit relevanten Zuständigkeiten in Migrations- oder Willkommenszentren gebündelt haben.

Auch für nicht zentral organisierte, kleinere Unternehmen oder Gewerbebetriebe (etwa aus dem Bereich des Handwerks) würden die Ausländerbehörden bzw. Kreisverwaltungen (z. B. auch mit ihrer Wirtschaftsförderung) insgesamt als Ansprechpartner für Ort entfallen, sollte der Einwanderungsprozess zentralisiert werden.

4. Überflüssige Schnittstellen und ineffiziente, kundenunfreundliche Doppelstrukturen als Folge einer Zentralisierung

Eine Zentralisierung nur des Vollzugs des Aufenthaltsrechts – für alle anderen im Zusammenhang mit dem Ankommen und der Integration vor Ort scheidet ein solcher Schritt von vornherein aus – würde dagegen dazu führen, dass überflüssige Schnittstellen und ineffiziente Doppelstrukturen, auch zu Lasten der Fachkräfte selbst, entstünden.

Zu Doppelstrukturen würde es schon deshalb kommen, weil nicht absehbar ist, dass eine zentrale Migrations- oder Einwanderungsagentur die Ausländerbehörden vollständig ersetzen könnte. Das gilt zunächst auf der Zeitschiene der Einwanderung und Integration. Soweit ersichtlich, beschränken sich alle in dieser Richtung angestellten Überlegungen darauf, einer solchen Agentur Zuständigkeiten nur in der ersten Phase der Einwanderung und des Ankommens (einschließlich der erstmaligen Erteilung eines Aufenthaltstitels) zu zuweisen. Schon das stellt sich wegen der auch in dieser Phase notwendigen persönlichen, elektronisch nicht oder nur schwer abbildbarer Kontakte als besondere Herausforderung dar, weil man entweder den Fachkräften lange Anreisewege zumuten oder die Einwanderungs- bzw. Migrationsagentur ihrerseits mit einem dezentralen Unterbau ausstatten müsste, wodurch das Anliegen einer Zentralisierung konterkariert

würde. Jedenfalls für spätere Phasen des Prozesses des Ankommens (Titelverlängerung, Übergang in einen unbefristeten Aufenthaltstitel, Familiennachzug) würden dagegen die Ausländerbehörden zuständig bleiben. Damit wären für letztlich sehr ähnliche Fragen auf der Zeitschiene zwei unterschiedliche Behörden zuständig: Zunächst die Migrations- bzw. Einwanderungsagentur, später dann die Ausländerbehörden. Beide Stränge müssten – angesichts der Situation auf dem Arbeitsmarkt eine besondere Herausforderung – mit fachkundigem Personal besetzt sein, zumal nicht davon ausgegangen werden kann, dass dem Personalmehrbedarf bei einer zentralen Stelle ein dementsprechender Personalminderbedarf in den Ausländerbehörden gegenübersteht. Der Übergang der Zuständigkeit würde im Übrigen zu ähnlichen (vermeidbaren) Schnittstellenproblemen führen, wie sie aktuell schon für das Verhältnis des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge zu den Ausländerbehörden nach Anerkennung von Asylbewerbern kennzeichnend ist.

Die Entstehung von Doppelstrukturen ist aber auch deshalb wahrscheinlich, weil absehbar ist, dass sich die vor Ort angekommenen Erwerbsmigranten ungeachtet der Tatsache der Existenz einer für sie „eigentlich“ zuständigen Bundesagentur in allen aufenthaltsrechtlichen Fragen an die jeweiligen Ausländerbehörden wenden werden.

Beschluss des Präsidiums
des Deutschen Landkreistages vom
26./27.9.2023