

Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik

Staatsangehörigkeit | Einwanderung | Asyl und Flüchtlinge | Kultur | Einreise und Aufenthalt | Integration | Arbeit und Soziales | Europa

Herausgeber:

Nele Allenberg

*Deutsches Institut für
Menschenrechte, Berlin*

Prof. Dr. Jürgen Bast

Universität Gießen

Prof. Dr. Jan Bergmann

*Präsident des Verwaltungsgerichts,
Stuttgart*

Prof. Dr. Uwe Berlit

*Vorsitzender Richter am
Bundesverwaltungsgericht a.D.,
Leipzig*

Dr. Wolfgang Breidenbach

Rechtsanwalt, Halle

Prof. Dr. Anuscheh Farahat

Universität Wien

Prof. Dr. Andreas Fischer-Lescano
Universität Kassel

Katrin Gerdsmeyer

Deutscher Caritasverband e.V., Berlin

Dr. Michael Griesbeck

*Vizepräsident Bundesamt für
Migration und Flüchtlinge, Nürnberg*

Prof. (Yeditepe Univ. Istanbul) Dr.

Rolf Gutmann
Rechtsanwalt, Schorndorf

Andrea Houben

*Vorsitzende Richterin am
VG Düsseldorf*

Prof. Dr. Constanze Janda

Universität Speyer

Dr. Sebastian Klaus

Rechtsanwalt, Darmstadt

Prof. Dr. Winfried Kluth

Universität Halle

RiBVerfG Prof. Dr.

Christine Langenfeld,
Karlsruhe/Göttingen

Prof. Dr. Anna Lübbe

Hochschule Fulda

Johanna du Maire

*Dienststelle des Bevollmächtigten
des Rates der EKD, Berlin*

Thomas Oberhäuser

Rechtsanwalt, Ulm

Andreas Pfersich

*Präsident des Verwaltungsgerichts,
Halle*

Dr. Hans-Eckhard Sommer

*Präsident Bundesamt
für Migration und Flüchtlinge*

Prof. Dr. Daniel Thym

Universität Konstanz

Ulrich Weinbrenner

*Ministerialdirektor,
Bundesministerium des
Innern und für Heimat, Berlin*

Schriftleitung:

Prof. Dr. Winfried Kluth

(Abhandlungen – V.i.S.d.P.)

Universitätsplatz 10a

06099 Halle

E-Mail: zar@nomos-journals.de

PräsVG Andreas Pfersich

(Rechtsprechung)

E-Mail: an.pfersich@googlemail.com

Prof. Dr. Jürgen Bast

(Rezensionen)

E-Mail:

jurgen.bast@recht.uni-giessen.de

Homepage: www.zar.nomos.de

EDITORIAL

Ordnungspolitik in der Arbeitsmigration

Arbeitsmigration nach Deutschland im Jahr 2024, da erkennt man bei stetig, aber noch nicht mit gewünschten Raten, steigenden Einwanderungsfällen eine ebenso steigende Zahl von Einwanderungskanälen mit sich teilweise überlappenden Erteilungsgrundlagen, eine Vielzahl von Mindestgehältern, neue tarifrechtliche Voraussetzungen, die positive Diskriminierung bestimmter Staatsangehöriger beim Arbeitsmarktzugang. Gleichzeitig einen Staat, der direkt und mittelbar auch als Erbringer von Einwanderungsdienstleistungen als Spieler in einem wachsenden Feld von Privatdienstleistern auftritt und obendrein noch eine umfängliche sekundäre Beratungsstruktur über seine eigenen Verfahren vorhält, während er für genau diese Kernaufgabe, dem Durchführen von migrationsrechtlichen Verwaltungsverfahren, seit Jahren eine Migrationsverwaltung betreibt, die der steigenden Anzahl von Einwanderungsvorhaben nicht gewachsen ist. Aus der Vogelperspektive betrachtet, ist Ordnungsbedarf zu erkennen auf dem weiten Feld des Phänomens Arbeitsmigration.

Dieser Befund war Anlass, am 20.6.2024 zu einer Fachkonferenz mit dem Titel „Ordnungspolitik in der Arbeitsmigration“ in die Landesvertretung Sachsen-Anhalt in Berlin zusammenzukommen.

Zum Begriff: Ordnungspolitik meint diejenigen staatlichen Regeln und Institutionen mit welchen einem Real- und Wirtschaftsgeschehen Rahmenbedingungen gegeben werden. Damit verbunden ist für gewöhnlich die Maßgabe, dass der Staat sich grundsätzlich nicht selbst als Wirtschaftsakteur auf dem jeweiligen Marktfeld betätigt und sich auch sonstiger Eingriffe möglichst enthält. Wichtig ist, gerade im juristischen Kontext, den Begriff Ordnungspolitik nicht verkürzt zu definieren. Oftmals wird er synonymisch mit der Summe staatlicher Verbote und deren Durchsetzung verbunden. Dies greift jedoch zu kurz. Der Begriff umfasst die Gesamtheit der Konstituierung eines Markt- und Realgeschehens und schließt sämtliche Rahmenregelungen ein, die zur Erreichung des Ziels der Idealversorgung der Gesellschaft beitragen, wozu auch Schutznormen, Rechte, Verfahren, soziale Sicherungssysteme und staatliche Institutionen gehören. So versucht die Ordnungspolitik ein Spielfeld zu schaffen, auf dem die Marktteilnehmer selbst durch Wettbewerb das Geschehen des Marktes und dessen Struktur prägen, wobei die Wettbewerber stets auf einen verlässlichen, transparenten und gleichbehandelnden, rahmen- und regelgebenden Staat vertrauen können, der Ihnen als Besteller des Spielfelds und als unparteilicher Schiedsrichter, möglichst nicht aber als Mitspieler auf

dem Felde begegnet. Eng verbunden sind die Grundgedanken der Ordnungspolitik mit dem Ordoliberalismus der Freiburger Schule.

In welchem Verhältnis steht der Begriff der Ordnungspolitik zur Arbeitsmigration? Das Phänomen Arbeitsmigration weist soziale, humanitäre, entwicklungspolitische und wirtschaftliche Elemente auf. Staat und Gesetzgeber sind berufen, Arbeitsmigration einen Rahmen zu geben und für dessen Einhaltung zu sorgen. Mit diesem Rahmen können sie die Arbeitsmigration steuern und gestalten. Dabei muss er dafür sorgen, dass sie überhaupt stattfinden kann, dass die Rechte aller Beteiligten gewahrt, Pflichten eingehalten werden und darüber hinaus übergeordneten Bedürfnissen nach Arbeitsmarktschutz, Sicherheit und Integration Rechnung getragen wird. Daraus ergeben sich mehrere für die Arbeitsmigration relevante Themenfelder:

Erstens muss der Staat einen verlässlichen materiellrechtlichen Rahmen setzen. Inbegriffen in die rechtliche Gestaltung sind Grundsatzfragen wie die Gewährung von Freizügigkeitsrechten auf der einen und auf der anderen Seite die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit des Vorschaltens von Zulassungshürden wie dem aufenthaltsrechtlichen oder dem Arbeitsmarktzulassungsverfahren vor die Einwanderung und Marktteilnahme in der Absicht, schützenswerte Interessen zu wahren. Dazu gehören auch kohärente, sich nicht widersprechende, gut nutzbare, einzelne Zuwanderungskanäle, die gewünschte Arten von Migration rechtssicher ermöglichen. Ein wohl unerreichbares Ziel ist es gleichwohl, dass sämtliche Einwanderungskanäle in völliger Stringenz zueinanderstehen. Viel wichtiger ist, dass der Rechtsrahmen der Vielfältigkeit von Arbeitsmigration Rechnung trägt. Insofern ist die Gleichzeitigkeit unterschiedlicher Regulationsmechanismen erträglich, wie dies auch in Deutschland der Fall ist. Wünschenswert ist allerdings, wenn schon Modelle konstruiert werden, wie etwa das Säulenmodell des FEG 2.0, dass die Anzahl der Säulen vollständig gezählt und nicht ein ganzer Einwanderungskanal für bestimmte Herkunftsländer übersehen wird.

Neben der Zurverfügungstellung des materiellen Rechtsrahmens kommt dem Staat zweitens die Rolle des Bereitstellers der Migrationsverwaltung zu, welche die zuvor ins Recht geschriebenen Zugangsvoraussetzungen prüft und den Zugang gewährt. Hier empfiehlt sich ein effizientes, skalierbares System, welches bei hoher Transparenz die Rechte der Beteiligten wahrt und unter effektiver und zugänglicher Qualitätskontrolle der Verwaltungsgerichtsbarkeit steht. So vermittelt die Migrationsverwaltung die für Arbeitnehmer, ihre Familien und Arbeitgeber unermesslich wichtige Rechtssicherheit und Planbarkeit der Migrationsbewegung und wird so zum Mit-Ermöglicher von Arbeitsmigration.

Auf der Aufgabenliste des Staates stehen drittens weitere öffentliche Güter, die zum Gelingen von Arbeitsmigration benötigt werden und deren Kosten nur schwerlich auf eine einzelne Transaktion umgelegt werden können. Dazu gehören unter anderem die Verfügbarkeit von Deutschlernmöglichkeiten im Ausland, die Kompatibilität von Ausbildungssystemen, der Abschluss von Migrationsabkommen sowie die Sichtbarkeit von Deutschland als Einwanderungsoption im Ausland.

Schließlich ist viertens zu berücksichtigen, dass das Arbeitsmigrationsgeschehen nicht nur aus vielen Transaktionen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern besteht, sondern dass sich Arbeitsmigration in eine Prozesskette herunterbricht, die vom Suchen und Finden einer Fachkraft über das Erlernen der Sprache und die Anerkennung von Abschlüssen bis zum aufenthaltsrechtlichen Verfahren, der Einreise und der Integration erstreckt. Viele Elemente dieser Kette kann und muss der Staat nicht selbst bedienen, sondern kann sie lieber Dienstleistern überlassen, die durch Wettbewerb, Innovationen und Skaleneffekte besser in der Lage sind, die Transaktionskosten einer grenzüberschreitenden Arbeitsaufnahme zu senken. Hier liegt nahe, dass der Staat sich weniger als Spieler auf dem Feld und mehr als Schiedsrichter versteht, der in dem komplexen Marktgeschehen Fachkräftevermittlung die Marktaufsicht innehat.

Besonderer Dank ist an dieser Stelle Herrn Prof. Dr. Kluth und der Forschungsstelle Migrationsrecht für die Rolle des Mitveranstalters auszusprechen sowie den Referenten Dr. Ann-Marie Burbaum vom Bundesministerium des Innern und für Heimat, Dr. Holger Kolb vom Sachverständigenrat Integration und Migration gGmbH, Dr. Rudolf Bunte von der Bundesagentur für Arbeit, Dr. Christian Oelfke vom Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten sowie Dr. Anna Robra von der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände.

Marius Tollenaere, Frankfurt a. M.

Neu in Ihrem Abonnement:

Der monatliche Newsletter „Informationsdienst Migrationsrecht (MigRI)“! Sie haben die aktuelle Ausgabe des MigRI noch nicht automatisch per E-Mail erhalten? Dann registrieren Sie sich gratis unter nomos.de/migri.