

## 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

### Endlich Erwerbsmigration zentralisieren – aber nicht nur!

Das Ende des Februars im Jahr 2025 war nicht nur der Zeitpunkt, in dem am 23.2.2025 ein neuer Bundestag gewählt wurde und sich in den kommenden Wochen die Frage stellen wird: Finden CDU und CSU einerseits sowie SPD andererseits zusammen und können als Regierungsfractionen Friedrich Merz zum Bundeskanzler der 21. Legislaturperiode machen?

Denn zwei Tage später hat das BMI erstmals selbst und unmittelbar die Machbarkeitsstudie „Zentralisierung der Erwerbsmigrationsverfahren“, erstellt von PD Berater der öffentlichen Hand, veröffentlicht.<sup>1</sup> Zuvor war die Machbarkeitsstudie und dies noch vor dem Bruch der Ampelkoalition nur mittelbar über den Mediendienst Table.Media<sup>2</sup> verfügbar gemacht worden.

Während der Wahlkampf insbesondere durch Themen um Asyl- und humanitäre Aufenthaltsrechte wie auch die Aufenthaltsbeendigung weitestgehend geprägt war, ist die offizielle Veröffentlichung der Machbarkeitsstudie zu begrüßen, da es Aufgabe der neuen Bundesregierung und des neuen Bundestages der 21. Legislaturperiode ist bzw. sein muss, sich mit den Analysen und Vorschlägen aus der Machbarkeitsstudie auseinanderzusetzen.<sup>3</sup> Auch erste Verbände, wie etwa der BDA, sind bemüht, der neuen Bundesregierung und dem neuen Parlament

Ideen und konkrete Vorschläge zu liefern und dies unter Berücksichtigung der Machbarkeitsstudie.<sup>4</sup>

Ogleich der Fokus der Machbarkeitsstudie auf der Frage nach der Zentralisierung der erwerbsmigrationsrechtlichen Verfahren liegt, wird bei der Beantwortung dieser Frage in der Studie eines deutlich: Das dort als präferiert vorgeschlagene Modell würde nicht nur eine Zentralisierung, sondern vor allem auch eine Harmonisierung der Verwaltungspraxis bedeu-

1 Abrufbar unter: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2025/machbarkeitsstudie-erwerbsmigration.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2025/machbarkeitsstudie-erwerbsmigration.pdf?__blob=publicationFile&v=5) (letzter Zugriff am 3.3.2025).

2 Abrufbar unter: [https://table.media/wp-content/uploads/2024/10/29144042/Machbarkeitsstudie\\_Erwerbsmigration.pdf](https://table.media/wp-content/uploads/2024/10/29144042/Machbarkeitsstudie_Erwerbsmigration.pdf) (letzter Zugriff am 3.3.2025).

3 Auf der Webseite des BMI heißt es dazu wie folgt: „Die Entscheidung, in welchem Umfang die Empfehlungen umgesetzt werden sollen, ist aufgrund der sehr weitreichenden Konsequenzen einer neuen Bundesregierung vorbehalten. Zudem wird die Befassung des Bundestags in die Überlegungen einbezogen werden müssen.“

4 BDA, „Wege öffnen: Eine moderne Strategie für Erwerbsmigration“ – Kernforderungen für mehr Zuwanderung in Beschäftigung und Ausbildung, abrufbar unter: [https://www.ivn.de/ivn/medien.nsf/gfx/7D59D004DFDA5512C1258C360052FAB4/\\$file/BDA%20Positionspapier%20Grund%3%A4tze%20der%20Erwerbsmigration.pdf](https://www.ivn.de/ivn/medien.nsf/gfx/7D59D004DFDA5512C1258C360052FAB4/$file/BDA%20Positionspapier%20Grund%3%A4tze%20der%20Erwerbsmigration.pdf) (letzter Zugriff am 3.3.2025).

ten, deren Wirkungen durch einen digitalen Antragsprozess und eine wissenskonservierende und -fortführende Sachbearbeitung nochmals verstärkt werden würden. Letzteres lässt sich derzeit allenfalls in Bezug auf die Arbeitsmarktzulassungsverfahren sagen, die in fachlich zentraler Hand liegen.<sup>5</sup>

Das dort vorgeschlagene Tandem-Modell aus der Bundesagentur für Arbeit (BA) und dem Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten (BfAA) wird unter anderem deshalb befürwortet, weil die Entscheidung einer Behörde als titelerteilende Stelle<sup>6</sup> sowohl für nationale Visa als auch für alle weiteren längerfristigen, aber noch befristeten Aufenthaltstitel sicherstellt, dass unbestimmte Rechtsbegriffe gleichläufig ausgelegt werden und eine kohärente Entscheidung von gleichen oder sehr ähnlich gelagerten Fallgestaltungen erfolgen würde – „höchstmögliche Effizienz“, wie dies die Machbarkeitsstudie bezeichnet.<sup>7</sup> Letztlich sind dies ganz einfache Erwägungen: Je mehr Verfahren mit ähnlichen Fragestellungen von der gleichen Behörde bearbeitet werden, desto geschulter und schneller werden Dokumente überprüft werden können und ein Wissen für schwierigere Fälle bzw. rechtliche Fragestellungen aufgebaut werden können. Auch die Erwerbsmigration für Fachkräfte (und Arbeitskräfte) sowie ihre Familienangehörigen benötigt auf dieses Rechtsgebiet geschulte und fokussierte Fachkräfte. Hinzu kommt, dass eine Ausstattung mit Sachmitteln und Personal auf Bundesebene weitaus besser gelingen zu scheint, wenn im Oktober 2024 das Gesamtpersonal des BfAA auf bereits 669 besetzte Stellen angewachsen war,<sup>8</sup> wobei der größte Teil des Personals im Bereich „Visa“ eingesetzt wird. Auch wegen dieses schnellen und umfangreichen Personalaufwuchses gelang es, die Anzahl der bearbeiteten Visa jeweils jährlich fast zu verdoppeln.<sup>9</sup>

Ob dieses Tandem-Modell auch der digitalen „Work-and-Stay-Agentur“ aus dem Wahlprogramm „Politikwechsel für Deutschland“ von CDU und CSU<sup>10</sup> vollständig entspricht, ist insoweit nicht klar, als dass dort nur von einer Zuständigkeit von der „Visavergabe bis hin zum Aufenthaltstitel“ gesprochen wird. Dass damit alle befristeten Aufenthaltstitel gemeint wären, bleibt offen. Nicht ausdrücklich wird die BA angesprochen, die angesprochene Agentur erscheint jedenfalls nicht als Tandem-Lösung, sondern vielmehr als Behörde, die dann auch die Arbeitsmarktzulassung zu verantworten hätte. Letzteres ist wenig begrüßenswert, da die BA in der Vergangenheit und in Sachen Digitalisierung, Skalierung von Wissen und Aufbau von (personellen) Ressourcen zwar nicht sofort, aber sehr verlässlich mittelfristig gute Ergebnisse erzielte.

Wenig(er) konkret verhält sich das Regierungsprogramm der SPD, wo es nur heißt: „Wir treten Menschen mit Respekt gegenüber, völlig egal, wo sie ihre Wurzeln haben; mit klaren und nachvollziehbaren Regeln, weniger Bürokratie und einer deutlich transparenteren und vereinfachten Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen und Qualifikationen.“<sup>11</sup>

Jedenfalls das präferierte Modell aus der Machbarkeitsstudie sowie die von der Union avisierte „Work-and-Stay-Agentur“ bieten grundsätzlich einen hohen Mehrwert, insbesondere was die Möglichkeit von Wissensmanagement und Wissensskalierung sowie die Schaffung einheitlicher Antragsstrecken und Dokumentenanforderungen betrifft. Dass beispielsweise die

Personalabteilung des gleichen Unternehmens für Mitarbeitende mit Wohnort in München, Nürnberg, Mannheim, Kassel, Berlin und Kiel mit jeweils unterschiedlichen Prozessen und Dokumentationsanforderungen konfrontiert wäre, wäre ebenso Geschichte. Denn auch dort würden ähnliche Synergieeffekte eintreten wie auf Seiten der Behörde(n).

Damit drängt sich allerdings die Frage auf: Welche Zuständigkeiten wird kommunalen Ausländerbehörden und Landes-Ausländerbehörden noch erhalten bleiben? Die Machbarkeitsstudie selbst enthält für das Tandem-Modell eine aussagekräftige Darstellung.<sup>12</sup>

Damit würden den bisher zuständigen Ausländerbehörden – mit Ausnahme der Erteilung von unbefristeten Aufenthaltstiteln und dem Familiennachzug mit zeitlicher Zäsur – ein Bodensatz an Zuständigkeiten für ausländerrechtliche Entscheidungen verbleiben, die insbesondere negativ konnotiert sind und eine direkte Vorstufe für das Entstehen der Ausreisepflicht (wie etwa durch Widerruf des Aufenthaltstitels) darstellen. Folglich würde weder die Attraktivität der Tätigkeit in solchen Behörden für Mitarbeitende gestärkt noch ein austarierter Zuständigkeitskatalog von möglichen positiven und negativen Entscheidungen aufrechterhalten bleiben. Gerade für Ausländerbehörden, die durch erhebliche finanzielle sowie personelle Maßnahmen und Programme ihre eigene Attraktivität und Arbeitsweisen in eine als sehr positiv wahrgenommene Richtung geändert haben, dürfte dies ein herber Schlag werden.

Deshalb sollte konzeptionell ein Hybrid-Modell, bei dem kommunale Ausländerbehörden bzw. Landes-Ausländerbehörden nach Wahl der Antragstellenden alternativ zuständig sein könnten, nicht ausgeschlossen werden. Der Vorteil eines solchen Hybrid-Modells wäre auch, diejenigen Kommunen und Länder zu einer grundsätzlichen Neuausrichtung ihrer Ausländerbehörden anzuhalten, die sich eben nicht wie etwa das Kreisverwaltungsreferat München zu einer Leuchtturm-Behörde entwickelt haben bzw. denen dafür die entsprechenden Mittel zur Verfügung gestellt worden sind. Ein solcher Race for Best Governmental Immigration Services ist der deutschen Migrationsverwaltung bisher weitestgehend fremd, gleichwohl in Zeiten eines International Race for Talents dringend gefordert.

Auch weitere und in der Machbarkeitsstudie mittelbar gemachte Erwägungen sind richtig: Erwerbsmigrationsrecht ist komplex und ebenso komplex wie Asyl- und humanitäre Aufenthaltsrechte als auch Themen der Aufenthaltsbeendigung. Geboten ist, dass für diese Bereiche jeweils spezielle Zuständigkeiten bestehen sollten, aber eine Diskussion im Sinne von

5 Lesenswert dazu auch *Bunte/Finkbeiner*, ZAR 2024, 315 ff.

6 In dem Fall dann des BfAA.

7 Machbarkeitsstudie, Langfassung, S. 90.

8 BT-Drs. 20/14981, 74.

9 BT-Drs. 20/14981, 75. Zu weiteren Details, s. auch BT-Drs. 20/14005, 11 f.

10 Abrufbar unter: [https://www.cdu.de/app/uploads/2025/01/km\\_btw\\_2025\\_wahlprogramm\\_langfassung\\_ansicht.pdf](https://www.cdu.de/app/uploads/2025/01/km_btw_2025_wahlprogramm_langfassung_ansicht.pdf) (letzter Zugriff am 3.3.2025), dort Seite 13.

11 Abrufbar unter: <https://mehr.spd.de/custom-static-assets/documents/Regierungsprogramm.pdf> (letzter Zugriff am 3.3.2025), dort Seite 14.

12 Abbildung 26 der Machbarkeitsstudie, Langfassung, S. 75.

„gewünschte Einwanderung“ und „reflexive Fluchtmigration“ nicht hilfreich ist.

Die verschiedenen Migrationsformen führen zu unterschiedlichen Bedürfnissen bei den Beteiligten und somit sollte es auch nicht befremdlich erscheinen, wenn Arbeitgeber deutliche Forderungen formulieren, dass für ausländische Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen in den rechtlichen Grenzen alles möglich gemacht wird, damit diese ein ausgesprochenes Arbeitsplatzangebot annehmen können und eine Einreise im Familienverbund zugleich möglich ist. Dass Erwerbsmigration oftmals ein Migrationsanlass ist, in dem die persönliche Unversehrtheit bis hin zur eigenen Existenz nicht betroffen wird, ist ebenso kein Grund dafür, die Migrationsverwaltung und -verfahren nur subjektiv bezogen auf die Einzelperson auszurichten wie es auch umgekehrt kein Grund sein kann, in einem Rechtsstaat nicht den gleichen Standard an Interessenwahrung und Dienstleistungscharakter allen Ausländern zuteilwerden zu lassen, die auf ausländerrechtliche Maßnahmen und Entscheidungen treffen.

Für den Bereich der Erwerbsmigration gelingt es der Machbarkeitsstudie gut, die Interessen der verschiedenen Stakeholder herauszuarbeiten, insbesondere Arbeitgeber als Stakeholder überhaupt zu begreifen und vorzuschlagen, deren (Rechts-)Positionen zu stärken. Vorgeschlagen wird ein Zertifizierungsmodell,<sup>13</sup> welches zwischen einer stark abgesenkten Prüfungsdichte im Bereich der Arbeitsmarktzulassung<sup>14</sup> bis hin zum Verzicht auf Detailprüfungen bei verschiedenen Erteilungsvoraussetzungen für den Aufenthaltstitel des Ausländers selbst reicht.

Derartige Modelle sind insbesondere im europarechtlichen Rahmen für Erwerbsmigration angelegt, so etwa in Art. 13 der RL 2021/1883/EU für die Blaue Karte EU oder Art. 11 Abs. 6 und 7 der RL 2014/66/EU, wovon die Bundesrepublik Deutschland keinen Gebrauch gemacht hat. Notwendig wäre jedoch, endlich den Interessen der Arbeitgeber dadurch Rechnung zu tragen, dass – aufgrund der restriktiven verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung – diesen einfachgesetzlich ausdrücklich und grundsätzlich<sup>15</sup> eine Beschwerde-/Klagebefugnis einge-

räumt wird, um auch ihrerseits die Beschäftigung eines Ausländers durchsetzen zu können.<sup>16</sup>

Die Kernforderungen des BDA formulieren dazu unter „Arbeitgeber als Verfahrensbeteiligte begreifen“ genau das: Arbeitgeber brauchen ein eigenes Widerspruchs- und Klagerecht, um Sachverhalte rechtlich zu überprüfen und für Rechtsschutz im Verfahren zu sorgen. Sie investieren erhebliche finanzielle und organisatorische Ressourcen in die Rekrutierung und sind direkt davon betroffen, wie die Behörde entscheidet.<sup>17</sup>

Zu hoffen ist, dass eine Koalition aus CDU und CSU sowie SPD genau diese Erwägungen umfassend aufgreifen wird und nicht nur die Devise ausgibt: Wir werden Verfahren der Erwerbsmigration zentralisieren. Es bedarf vielmehr einer grundsätzlichen Neuausrichtung der Migrationsbehörden und Migrationsverfahren.

*Dr. Sebastian Klaus, Darmstadt*

<sup>13</sup> Machbarkeitsstudie, Langfassung, S. 57 ff.

<sup>14</sup> So etwa bei Prüfungen der Versagungsgründe nach § 40 AufenthG oder der Eigenschaft als Ausbildungsbetrieb in den Fällen des § 16a I AufenthG.

<sup>15</sup> Zu den derartigen singulären Ansätzen und Möglichkeiten *Klaus*, in: BeckOK AuslR, 43. Ed. 1.10.2024, BeschV § 36 Rn. 101 ff.

<sup>16</sup> Ähnlich wie hier *Offer/Mävers*, in: *Offer/Mävers*, BeschV, 2. Aufl. 2022, Einführung Rn. 21 f.; *Offer/Mastmann*, ZRP 2022, 234 (237).

<sup>17</sup> BDA, „Wege öffnen: Eine moderne Strategie für Erwerbsmigration“ – Kernforderungen für mehr Zuwanderung in Beschäftigung und Ausbildung, S. 3.

#### **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](https://nomos.de/migri).**