

NOMOSPRAXIS

Kluth | Breidenbach | Junghans | Kolb

Das neue Migrationsrecht



Nomos

NOMOSPRAXIS

Winfried Kluth | Wolfgang Breidenbach
Jakob Junghans | Holger Kolb

Das neue Migrationsrecht

RA **Dr. Wolfgang Breidenbach**, Fachanwalt für Sozialrecht; Lehrbeauftragter für Migrationsrecht an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg (MLU), Mitglied der Forschungsstelle Migrationsrecht – FoMig | **Jakob Junghans**, LL.M.oec, Doktorand an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg (MLU), Mitglied der Forschungsstelle Migrationsrecht – FoMig | **Prof. Dr. Winfried Kluth**, Inhaber eines Lehrstuhls für Öffentliches Rechts an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Leiter der Forschungsstelle Migrationsrecht – FoMig; Mitglied des Sachverständigenrats für Integration und Migration (SVR) | **Dr. Holger Kolb**, Leiter des Arbeitsbereichs Jahresgutachten in der Geschäftsstelle des Sachverständigenrats für Integration und Migration (SVR)



Nomos

Zitiervorschlag: Kluth/Breidenbach/Junghans/Kolb, Das neue MigrationsR Rn. ...

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-7560-0549-9 (Print)

ISBN 978-3-7489-3871-2 (ePDF)

1. Auflage 2024

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2024. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Vorwort

Nach der großen Neuausrichtung des Ausländerrechts durch das Zuwanderungsgesetz vor nunmehr zwanzig Jahren hat die Ampel-Koalition in ihrem Koalitionsvertrag „Mehr Fortschritt wagen“ erneut einen grundlegenden Erneuerungsprozess angekündigt. Kurz nach der Halbzeit der Legislaturperiode sind die wesentlichen Gesetze zur Umsetzung dieser Erneuerung des Migrations- und Staatsangehörigkeitsrechts erlassen worden, so dass eine zusammenfassende Darstellung und Bewertung sinnvoll und geboten erscheint. Da zur gleichen Zeit die lange Zeit festgefahrene Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems wieder aufgenommen wurde und eine Beschlussfassung kurz bevorsteht, kann von einem einmaligen Prozess der Rechtserneuerung im Migrationsrecht gesprochen werden. In diesem Band werden alle diese Entwicklungen dargestellt und eingeordnet. Dabei dürfte der Weiterentwicklung des Fachkräfteeinwanderungsrechts die größte praktische Bedeutung zukommen.

Halle und Berlin im März 2024

Winfried Kluth

Wolfgang Breidenbach

Jakob Junghans

Holger Kolb

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Literaturverzeichnis	15
Abkürzungsverzeichnis	27
Einführung (<i>Kluth</i>)	29
I. Die Neuausrichtung des Migrationsrechts durch den Ampel-Koalitionsvertrag	29
II. Wie neu ist die neue Migrationsgesetzgebung?	31
III. Der aktuelle Stand der Umsetzung der Agenda	33
IV. Komplizierte Gesetze, überlastete Behörden und überlange Verfahren	33
Teil 1: Das neue Migrationsrecht im Bereich der arbeitsmarktorientierten Migration (<i>Breidenbach/Kolb</i>)	37
A. Ausgangssituation und Struktur der Reform	37
I. Lage auf dem Arbeitsmarkt	37
II. Rechtliche Ausgangslage	38
III. Strukturelle Anlage der Neuregelung	39
IV. Das Arbeitsmarktpotenzial von Asylbewerbern und ausreisepflichtigen Personen	40
B. Die Fachkräftesäule	41
I. Umsetzung der Richtlinie 2021/1883	41
1. Absenkung der Mindestgehälter	41
2. Ausweitung der Liste der Mangelberufe	42
3. Einführung einer Sonderregel für Berufseinsteiger	43
4. Öffnung für Absolventen tertiärer Bildungsprogramme	44
5. Zugang für rein materiell qualifizierte Beschäftigte im IKT-Sektor	44
6. Erleichterung des Arbeitgeberwechsels	45
II. Europarechtlich nicht-vorgegebene Maßnahmen jenseits der Blauen Karte	46
1. Neuregelung der (europarechtlich nicht determinierten) Fachkräfteeinwanderung	46
2. Zeitliche Erleichterungen hinsichtlich des Erhalts einer Niederlassungserlaubnis	47
3. Erweiterung der Familiennachzugsmöglichkeiten für Fach- und beruflich qualifizierte Arbeitskräfte	48
4. Erweiterung der Zweckwechsoptionen	48

Inhaltsverzeichnis

III. Fazit zur Fachkräftesäule	49
C. Die Erfahrungssäule	50
I. Die Zentralnorm der Erfahrungssäule: § 6 BeschV	50
1. Grundidee und Weiterentwicklung des § 6 BeschV a.F.	51
2. Voraussetzungen des § 6 BeschV	54
a) (Qualifikatorische) Pflichtvoraussetzungen	54
b) Ergänzende qualifikationsunspezifische Voraussetzungen	55
II. Die Anerkennungspartnerschaft	56
1. Anerkennungspartnerschaften bei nicht-reglementierten Berufen	57
a) Tatbestandsvoraussetzungen	57
b) Systematische Einordnung der Anerkennungspartnerschaft	58
2. Anerkennungspartnerschaften bei reglementierten Berufen	60
III. Fazit zur Erfahrungssäule	61
D. Die Potenzialsäule	61
I. Systematische Einordnung	62
II. Begleitrechte neben der Arbeitsplatzsuche	64
III. Veränderungen im Gesetzgebungsverfahren in den Auswahlstufen	65
1. Die erste Auswahlstufe: Definition qualifikatorischer Grundvoraussetzungen	66
2. Die zweite Auswahlstufe: Das Punktesystem	67
IV. Verordnungsermächtigung zur Nachjustierung	70
V. Die Differenzierung der Chancenkarte in eine Such- und eine Folge- Chancenkarte	70
VI. Fazit zur Potenzialsäule	72
E. Arbeitskräftesäule	72
I. Kontingentierte Beschäftigung	73
1. Kontingent der Bundesagentur für Arbeit	74
2. Ausschluss sozialversicherungsfreier Beschäftigung	75
3. Übernahme der Reisekosten	75
4. Beschränkung der Ausländerbeschäftigung auf 10 aus 12 Monaten	75
5. Tarifbindung des Arbeitgebers	76
II. Die Westbalkanregelung	77
1. Die zeitliche Dimension	78
2. Die räumliche Dimension	79
3. Die quantitative Dimension	79
4. Verzicht auf sozialpolitische Flankierungen	80
III. Die Beschäftigung von Pflegehilfskräften	80

IV. Fazit zur Arbeitskräftesäule	81
F. Neue Regelungen zur Ausschöpfung der inländischen Potenziale – der Arbeitsmarktzugang von Menschen mit Aufenthaltsgestattung und Duldung	81
I. Die Gesetzgebungsverfahren zum Fachkräfteeinwanderungs- und zum Weiterentwicklungsgesetz	82
II. Die gesetzgeberische Umsetzung der Ermöglichung oder Verhinderung eines „Spurwechsels“	83
1. Der „Spurwechsel“ als Dauerbrenner in der rechtspolitischen Diskussion	83
2. Die Ermöglichung eines „Spurwechsels“ durch die Aufwertung der §§ 18a, 18b AufenthG zu Anspruchstiteln	84
3. „Spurwechsel“ light aus dem Asylverfahren	85
4. Gesperrter „Spurwechsel“ nach gescheitertem Asylverfahren	85
5. Überwindung des „Spurwechselverbots“ mit Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 19d AufenthG	86
III. Die neue Aufenthaltserlaubnis zur Berufsausbildung für ausreisepflichtige Ausländer nach § 16g AufenthG	86
1. Die Rechtslage bis zum 29. Februar 2024	87
2. Vom systemwidrigen Konstrukt zum Erfolgsmodell	87
3. Korrekturen im Gesetzgebungsverfahren zum Rückführungsverbesserungsgesetz	88
4. Einzelne Problemfelder der Neuregelung	89
a) Das Erfordernis der Lebensunterhaltssicherung als Unterscheidungskriterium	89
b) Identitätsklärung	90
IV. Änderungen bei der Beschäftigungsduldung nach § 60d AufenthG	90
V. Änderungen beim – ersten – Arbeitsmarktzugang für Menschen mit Aufenthaltsgestattung und Duldung	92
1. Änderungen des § 61 AsylG	92
2. Einfügung eines neuen Abs. 5b in § 60a AufenthG	93
VI. Fazit zur Ausschöpfung der inländischen Potenziale	94
G. Fazit zum neuen Migrationsrecht im Bereich der arbeitsmarktorientierten Migration: Neues Recht, neue Chancen, neue Risiken, neue Komplexität	95
Teil 2: Weitere Änderungen im Aufenthalts- und Asylrecht (Kluth)	99
A. Das Chancen-Aufenthaltsrecht des § 104c AufenthG	99
I. Gesetzgeberische Zielsetzungen	99
II. Einordnung in die Gesetzessystematik	100

III.	Kommentierung	100
1.	Zeitlicher Anwendungsbereich	102
2.	Personeller Anwendungsbereich	102
a)	Geduldete Ausländer	102
b)	Voraufenthaltszeit	103
c)	Bekanntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung	104
3.	Ausschlussgründe	104
4.	Abweichung von allgemeinen Erteilungsanforderungen	105
5.	Ermessensbetätigung	105
6.	Rechtsfolge(n) einer Erteilung	106
7.	Akzessorisch Berechtigte	106
a)	Erfasste Personen	106
b)	Sachliche Voraussetzungen	106
c)	Rechtsfolge	106
8.	Behördliche Hinweispflichten	107
9.	Folgen der Nichterteilung eines Aufenthaltstitels nach Fristablauf	107
IV.	Anpassungen im sonstigen Regularisierungsrecht	107
B.	Regelungen zur Beschleunigung des Asylverfahrens	109
I.	Neuregelungen im Bereich des Anerkennungsverfahrens	109
1.	Neuausrichtung des § 12a AsylG (Asylverfahrensberatung)	109
2.	Änderungen in §§ 17 Abs. 3, 25 Abs. 7 AsylG (Sprachmittler und Videotechnik)	110
3.	Änderungen in § 24 AsylG (Informationspflichten, Verfahrensdauer)	111
4.	Änderung in § 25 Abs. 6 AsylG (Anhörungsbegleitung)	114
5.	Änderung in § 31 AsylG (Entscheidung des Bundesamtes)	114
6.	Änderungen in § 33 AsylG (Nichtbetreiben des Verfahrens)	115
7.	Änderungen in §§ 72 bis 73b AsylG (Erlöschen, Widerruf, Rücknahme)	116
II.	Neuregelungen im Bereich des asylgerichtlichen Verfahrens	118
1.	Änderung in § 74 AsylG (Befangenheitsanträge)	118
2.	Änderung in § 77 AsylG (Entscheidung im schriftlichen Verfahren, Klageänderung)	118
3.	Änderung in § 78 AsylG (Tatsachenrevision)	119
4.	Änderung in § 79 AsylG (Berufungsverfahren)	120
C.	Neuregelungen im Bereich des Rückführungsrechts	122
I.	Die Vorgaben des Koalitionsvertrags	122

II. Maßnahmen zur Erleichterung der Anordnung einer Rückführung ...	123
1. Änderung des § 10 Abs. 3 AufenthG (Aufenthaltsstittel bei Asylantrag)	123
2. Änderung in § 11 AufenthG (Einreise- und Aufenthaltsverbot)	123
3. Änderung von § 26 Abs. 1 Satz 2 AufenthG (Dauer des Aufenthalts)	125
4. Änderungen von § 48 AufenthG (Ausweisrechtliche Pflichten)	126
5. Änderungen in § 50 AufenthG (Ausreisepflicht)	129
6. Änderung von § 52 AufenthG (Widerruf)	131
7. Änderung von § 54 AufenthG (Ausweisungsinteressen)	132
8. Änderung von § 56 AufenthG (Überwachung ausreisepflichtiger Ausländer)	134
III. Maßnahmen zur Erleichterung der Durchführung einer Rückführung	135
1. Änderung von § 58 AufenthG (Abschiebung)	135
2. Änderung des § 59 AufenthG (Androhung der Abschiebung)	138
3. Änderung von § 60a AufenthG (Duldung)	139
4. Änderung des § 60d AufenthG (Beschäftigungsduldung)	141
5. Änderungen in § 62 AufenthG (Abschiebehaft)	141
6. Änderung von § 62b AufenthG (Ausreisegewahrsam)	142
7. Einfügung des § 62d AufenthG (Pflichtanwalt)	143
8. Änderung des § 82 AufenthG (Mitwirkung des Ausländers)	145
9. Änderung von § 84 AufenthG (Wirkungen von Widerspruch und Klage)	145
10. Änderung von § 95 AufenthG (Strafvorschriften)	146
11. Änderung von § 96 AufenthG (Einschleusen von Ausländern)	147
12. Änderung von § 97 AufenthG (Einschleusen mit Todesfolge)	148
13. Änderung von § 8 AsylG (Übermittlung personenbezogener Daten)	149
14. Änderung von § 14 AsylG (Antragstellung)	149
15. Änderung von § 15 AsylG (Allgemeine Mitwirkungspflichten)	151
16. Änderung von § 15a AsylG (Auswertung von Datenträgern)	152
17. § 30 AsylG (offensichtlich unbegründete Asylanträge)	152
18. Neufassung des § 30a AsylG (Beschleunigte Verfahren)	155
19. Änderung von § 34 AsylG (Abschiebungsandrohung)	156
20. Änderung § 61 AsylG (Erwerbstätigkeit)	157
21. § 63 AsylG (Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung)	159
22. Änderung von § 71 AsylG (Folgeantrag)	159

23. Änderung von § 73b AsylG (Widerrufs- und Rücknahmeverfahren)	161
24. Änderung von § 85 AsylG (Sonstige Straftaten)	162
25. Änderung von § 427 FamFG (Einstweilige Anordnung)	163
IV. Anpassungen im Freizügigkeitsgesetz/EU	164
1. Vorgaben der Europäischen Union	164
2. Änderung des § 2 FreizügG/EU	164
3. Änderung des § 6 FreizügG/EU	165
4. Änderung des § 7 FreizügG/EU	165
5. Änderung des § 11 FreizügG/EU	166
6. Folgen für die Praxis	167
Teil 3: Das neue Staatsangehörigkeitsrecht (Kluth)	169
A. Die Vorgaben des Koalitionsvertrags und ihre Einordnung	169
I. Besonderheiten des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts	169
II. Bisherige Debatten zu mehrfacher Staatsangehörigkeit und Integration	169
III. Zielvorgaben des Koalitionsvertrags	170
B. Die generelle Hinnahme der Mehrstaatigkeit	170
C. Absenkung der Voraufenthaltszeiten	171
D. Änderungen bei den Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung	171
E. Neufassung der Integrationsanforderungen	172
F. Änderungen bei den Verlustgründen und weitere Änderungen	173
G. Herausforderungen bei der Umsetzung	176
Teil 4: Die GEAS-Reform – Fortschreitende Harmonisierung oder zunehmende Fragmentierung? (Junghans)	177
A. Einführung	177
I. Zur Notwendigkeit einer gemeinsamen Asylpolitik	178
II. Die zwei Harmonisierungsphasen des GEAS	179
III. Solidarität und Verantwortung im GEAS	181
B. Reformprozess und Übersicht über bereits erzielte Einigungen	183
I. Der Neue Migrationspakt von 2020	184
II. Aufnahmeleitlinie-E	186
1. Gewährung materieller Leistungen	187
2. Aufenthaltsbeschränkungen und Bewegungsfreiheit	188
3. Unterstützung von Personen mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme	189
4. Zugang zum Arbeitsmarkt	191

5. Zu erwartende Harmonisierung durch die AufnRL-E	191
C. Neuerungen in den aktuellen Beschlüssen	192
I. Hybridisierung des GEAS	193
II. Screeningverordnung-E	194
1. Anwendungsbereich	195
2. Identitätsklärung und Sicherheitsüberprüfung	196
3. Medizinische Untersuchung und Unterstützung vulnerabler Personen	196
4. Selektion von Schutzsuchenden und Rechtsschutzmöglichkeiten	197
5. Inhaftnahme	198
6. Einführung eines Monitorings	199
7. Fiktion der Nichteinreise an EU-Binnengrenzen?	199
8. Zusammenfassung wesentlicher Neuerungen durch das Screening	200
III. Asylverfahrensverordnung-E	201
1. Modalitäten des Asylverfahrens	202
a) Zugang zum Asylverfahren und Verfahrensgarantien	202
b) Unzulässigkeitsprüfung	203
c) Beschleunigte Begründetheitsprüfung	207
2. Grenzverfahren	208
a) Kapazitäten für Grenzverfahren	209
b) Rückführung und Rückkehr-Grenzverfahren	210
3. Unterschiedlicher Rechtsschutz	212
4. Zusammenfassung wesentlicher Neuerungen der Asylverfahrensverordnung	214
IV. Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung-E	214
1. Verantwortlichkeitskriterien	215
2. Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats	217
3. Solidaritätsmechanismus	218
a) Lageberichte und Empfehlungen durch die Kommission	219
b) Zugang zu Solidaritätsmaßnahmen	219
c) Zusammensetzung des Solidaritätspools	220
d) Durchführung der Solidaritätsmaßnahmen	220
4. Zusammenfassung wesentlicher Neuerungen der AMMVO-E	222
V. Krisenverordnung-E	222
D. Zusammenfassende Würdigung	225
I. Integriertes Grenzverfahren	226
1. Screening als Verfahrenshandlung	227

Inhaltsverzeichnis

2. Nichteinreisefiktion und Externalisierung von Schutzpflichten	228
3. Verfahrensbeschleunigung?	231
4. Verlagerung auf die Judikative	234
II. Rechtsschutz	234
1. Rechtsstaatliches Gebot eines effektiven Zugangs zum Recht	235
2. Reduzierung von Verfahrensgarantien	235
3. Faktische Zugangsbeschränkungen durch Infrastruktur	238
4. Rechtsschutzbeschränkungen	238
5. Zwischenfazit	240
III. Sekundärmigration	240
1. Absenkung des Lebensstandards	241
2. Beschränkungen der (Bewegungs-)Freiheit	243
3. Die Auswirkung des Solidaritätsmechanismus	243
4. Berücksichtigung wichtiger Bindungen	244
5. Zwischenfazit	245
IV. Auswirkungen der AMMVO-E auf refugees in orbit	246
V. Die Unterminierung besonderer Schutzbedarfe	248
1. Administrativ erzeugte Vulnerabilität	248
2. Paradigmenwechsel hinsichtlich UMA	250
3. Auswirkungen der GEAS-Reform für vulnerable Schutzsuchende	250
VI. Folgen eines dysfunktionalen Rechtssystems	252
VII. GEAS-Reform oder Verabschiedung vom GEAS?	254
Stichwortverzeichnis	255